

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXX – MAGGIO-DICEMBRE 2015 – NN. 2-3

RIVISTA QUADRIMESTRALE
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino – Soveria Mannelli

Direttore Scientifico
Silvio Beretta

Direttore Responsabile
Carla Ge

Comitato Scientifico
Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Arturo Colombo, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.

Redazione
Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.

Indicazioni per gli autori

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ilpolitico@unipv.it.

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

Norme per l'edizione del testo

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

*

Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:
Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 – 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 – 50125 Firenze
 - **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena – IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
 - **Carte di credito** Visa – Mastercard – Cartasì
- Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2015 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2015 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982
Direttore responsabile: *Carla Ge*

INDICE

DANIELE BERTOLINI - The Efficiency of the Spontaneous Production of Norms	5
PAMELA PANSARDI - Il declino del Parlamento e la funzione legislativa	28
SILVIO BERETTA - International Development Cooperation: an Overview of its History and Emergencies.....	50
Mediterraneo e dintorni: storie, popolazioni, strategie	
ANTONIO BADINI - Da Yalta a Helsinki : per un Nuovo Ordine del Grande Medio Oriente.....	71
SERGIO DELLA PERGOLA, SARA GRUBANOV-BOŠKOVIĆ - Two Mediterranean Populations: Israel and Italy compared....	103
EROS MORETTI, BARBARA ZAGAGLIA - Popolazione e migrazioni nell’Africa mediterranea	141
LUIGI DI COMITE, STEFANIA GIRONE - Migrazioni e globalizzazione: il caso del Mediterraneo.....	172
ALHARAH SHEH IBRAHIM SULEIMAN - La questione palestinese nella politica dell’emiro hashemita Abdullah dalla formazione della Transgiordania alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale (1919-1939)	194
ANTONIO M. MORONE, CHIARA PAGANO - I berberi nella Libia post-Gheddafi: il caso del Jebel Nefusa tra storia e presente	231

FRANCESCO MAZZUCOTELLI - Beyond the Nation-State? Democratic Confederalism and the Charter of Rojava.....	256
GABRIELE ORCALLI - La politica euro-mediterranea: cooperazione economica e politica di sicurezza.....	276
Globalizzazione e sistemi di istruzione in Medio Oriente	
MASSIMILIANO VAIRA - Un'introduzione.....	295
SABRIN BAKCHA - Globalization and Structural Change in Higher Education Systems in The Gulf Region. The Cases of Qatar and Oman.....	303
ERICA AIAZZI - UNRWA and the Schooling of Palestinian Refugees in Jordan. An Institutional and Ethnographic Analysis	322
RASSA GHAFARI - L'accesso femminile all'istruzione superiore in Iran. Cambiamenti strutturali e ruolo della <i>path dependency</i>	337
RECENSIONI E SEGNALAZIONI	
GIUSEPPE CASSINI, <i>La 17° agenzia. L'America al bivio: recuperare o recidere le gloriose radici pre-imperiali</i> (Donatella Bolech Cecchi)	353
GIANNI PARAMITHIOTTI, ANDREA ZATTI, <i>Il bilancio dell'Unione Europea: origine, principi ed elementi costitutivi</i> (Franco Osculati)	354
GIOVANNI CORDINI (ed.), <i>Domestic protection of food safety and quality rights</i> (Mattia Caiazzo)	355
Indice generale dell'annata 2015	358

THE EFFICIENCY OF THE SPONTANEOUS PRODUCTION OF NORMS

di **Daniele Bertolini**

*The issue of right or wrong arises only when cooperation is disturbed
and each wants to shift the blame for the discord.*

Rudolf Dreikurs (*The Challenge of Marriage*, 1946)

Introduction

The purpose of this article is to assess the advantages and disadvantages in terms of efficiency of spontaneous law-making processes as compared to public centralized law-making institutions. First, this paper explains the *mechanisms* underlying the emergence of socially enforced standards of behaviour in the absence of centralized enforcing institutions. Second, it identifies the *conditions* under which these spontaneous processes are likely to result in the production of efficient norms. The analysis here proposed focuses on the spontaneous emergence of norms (hereinafter “SEN”) in Prisoner Dilemma (hereinafter “PD”) situations. For the limited purposes of this discussion, I define efficiency as the attainment by the community of a social-surplus enhancing equilibrium.

1. *The Spontaneous Emergence of Norms*

Assume a social setting characterized by the following three conditions: (1) social constraints prevent people from engaging in violent appropriations of others’ property (such as fraud, robbery, theft, and

Ryerson University; Ted Rogers School of Management; IUSS (Institute for Advanced Study of Pavia).

so forth); (2) there is no centralized law-making authority that has the capacity to create and enforce legal rules that reward cooperation and punish opportunistic behaviour in transactional contexts¹; (3) a potential Pareto superior social equilibrium is achievable if and only if a minimum number of community members observe and enforce an efficient standard of behaviour by overcoming collective action problems and strategic opportunism².

Under these assumptions, the two questions that concern us are (1) whether –and, if so, under which conditions – a process of repeated dyadic interactions among community members can lead over time to the emergence of efficient norms, and (2) whether the spontaneous emergence of norms has comparative advantages in terms of efficiency relative to alternative law-making institutions. The analysis includes both “social norms” and “customary rules”; I ignore the differences between these two categories of norms and collapse them into the notion of “spontaneous norms”, regardless of whether these are qualified as social norms or warrant legal consideration as customary rules.

2. *The Advantages of SEN*

It is useful to identify three groups of individual actors that are involved in the production of norms: (1) *norm producers*, *i.e.*, the actors who participate to the norm-formation process; (2) the *target actors*, *i.e.*, the actors whose behaviour is regulated by the norm, and (3) *norm beneficiaries*, *i.e.*, those whose interests are protected by the norm. The crucial characteristic of SEN is that often norm producers coincide with both target actors and norm beneficiaries. That is, while centralized law-making institutions (e.g., legislatures, courts, bureaucracies) exercise law-making authority upon delegation of norm beneficiaries, spontaneous norms rest on the widespread consensus of people subject

¹ This environmental setting corresponds largely to the one described in A. T. KRONMAN, *Contract Law and the State of Nature*, in “Journal of Law Economics and Organization”, vol.1, n. 1, 1985, pp. 6-7 (identifying a scenario characterized by “possessory security” and “transactional insecurity”). It also corresponds to the scenario analyzed in R. C. ELLICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, p. 144.

² See the definition of social dilemma provided by T. VOSS, *Game Theoretical Perspectives on the Emergence of Social Norms*, in M. HECHTER, K. D. OPP (eds.), “Social Norms”, New York, Russell Sage Foundation, 2001.

to the law as revealed by their behavioural choices, i.e., law-making *through practice*.

The absence of delegation of law-making authority is the source of comparative advantages of SEN over public centralized law-making institutions. First, in SEN people express their preferences through *direct* participation in the norm formation process instead of delegating the norm-creating function to a third party. This increases the informational efficiency of the process of norm creation because, unlike centralized law-making bodies, individuals have a direct perception of their costs and benefits³. Second, the fact that the norm-producers and norm-beneficiaries are two identical sets of individuals raises the cost of irrational behaviors in the process of norm creation, and therefore generates incentives for norm producers to have *rational* beliefs and behave accordingly. This is a significant difference between the incentive structure confronted by norm-producers in SEN and the incentives faced by voters and politicians in political processes. As discussed subsequently in this chapter, the relative advantages of SEN should always be weighted against the problems of adaptive efficiency under conditions of high information and transaction costs.

3. *The Disadvantages of SEN*

Having examined the advantages of spontaneous law, I now briefly examine its limitations. First, in the absence of centralized coordinating devices, limited information and bounded rationality might cause individual actors to follow inefficient norms. Information and rationality problems can result in the emergence and consolidation of norms based on the suboptimal use of available information and on the failure to aggregate relevant information⁴. In these cases, social norms can stabilize Pareto-inferior states⁵. Second, the lack of a centralized law-

³ See F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, in "Constitutional Political Economy" n. 6, 1995, p. 212; R. D. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, in "International Review of Law and Economics", n. 14, 1994; R. C. ELLICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, cit., p. 171 (discussing problems of "metric appraisal of social welfare").

⁴ This point is emphasized by E. A. POSNER, *Law, Economics, and Inefficient Norms* in "University of Pennsylvania Law Review," vol. 144, 1996, pp. 1711-1719.

⁵ See, for examples of inefficient norms, J. ELSTER, *The Cement of Society: A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 138-151; J. ELSTER,

maker in some cases might exacerbate the tendency of some groups to consolidate standards of behaviours that maximize the welfare of the group at the expense of group outsiders. That is, some norms impoverish outsiders more than they advantage insiders⁶. Examples are norms of loyalty among members of criminal groups (which strengthen the groups at the expense of outsiders) or norms governing anticompetitive practices undertaken by members of a cartel (which impair competition and extract consumers' surplus). Third, in some norms, efficiency depends greatly on the number of people who follow the norm, and there is no guarantee that a decentralized process will induce a sufficient number of people to adopt the rule. Because of costly information, parties may not find a way to cooperate and set up an efficient rule. Furthermore, the simultaneous adoption of a new norm by a sufficient number of people might confront the failure of collective action. In short, the spontaneous emergence of law can be affected by serious public good problems, both in the formative process and at the stage of enforcing rules, which can result in the suboptimal production and enforcement of norms.

Fourth, and relatedly, SEN is an evolutionary process characterized by randomness and path dependency, which might lead to the stabilization of inefficient norms. The path-dependence effect is exacerbated by the presence of *informational* cascades. Because of limited information, individual actors might rely excessively on others' previous choices, despite the fact that inefficient previous choices might generate a cascade of mistaken subsequent decisions. Furthermore, when people conform to the social norm in order to avoid reputational damage, despite the knowledge that the behaviour is inefficient, *reputational cascades* can generate negative-sum games with the attendant waste of resources⁷.

Social Norms and Economic Theory, in "Journal of Economic Perspectives", n. 3, 1989, p. 99.

⁶ R. C. ELLICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, cit., p. 169; R. C. ELLICKSON, *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy*, in M. HECHTER, K. D. OPP (eds.), "Social Norms", New York, Russell Sage Foundation, 2001, p. 55; E. A. POSNER, *Law, Economics, and Inefficient Norms*, cit., pp. 1722-1723; R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., pp. 1684-1685.

⁷ E. A. POSNER, *Law and Social Norms*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 2000, pp. 40-42.

4. Norms as Evolutionary Responses to Game Inefficiencies

The process of SEN can be usefully conceptualized through the analytical framework offered by transaction-costs and game-theory approaches⁸. Let me consider a basic scenario where the emergence of some coordination problems among private actors generates a demand for norms⁹. From a repeated game-theoretic perspective, in an environment without transaction costs¹⁰, every time a Pareto-superior alternative becomes available – thereby making the existing equilibrium suboptimal – evolutionary corrective mechanisms, spurred by repeated bargaining practice, would lead private actors to reach a Nash equilibrium that corresponds to the adoption of a superior norm that enables them to attain the maximum available (cooperative) surplus¹¹. Differently said, in the ideal world of zero transaction costs, *the spontaneous emergence of law through repeated contractual practice would be the most efficient law-making process*. There would be no obstacles to cooperation, and parties would be able to adopt efficient legal rules according to changing economic circumstances.

However, once the assumption of zero transaction costs is dropped, *the existence of a Pareto-superior alternative is not a sufficient condition for the spontaneous emergence of the efficient legal rule*¹². In general, if the costs for the individual of contributing to the collective enforcement of a superior standard of behaviour exceed the expected efficiency losses generated by the coordination problem the rule is supposed to resolve, then there is no incentive for the individual to contribute to the process of law creation and enforcement. Consequently, either the community remains in a suboptimal equilibrium or the construction of a centralized law-making process becomes necessary for the society to adopt the superior norm.

⁸ The costs associated with SEL are in large part related to the structure of the strategic interaction between individuals and, conversely, the outcome of the strategic interaction among individuals depends upon the structure of the costs associated with the adoption and enforcement of such a standard of behaviour.

⁹ The problem can be usefully conceptualized with that of the demand for “switching” to a new and more efficient norm.

¹⁰ I.e., in a world without the costs associated with the process of adopting and enforcing norms.

¹¹ F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, cit., p. 214.

¹² F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, cit., p. 214.

In general, a Pareto-superior rule tends to emerge and become consolidated over time only *if the pattern of behaviour that is compatible with the efficient norm is supported by Nash strategies, by all parties*¹³. If the strategy consistent with the emergence and persistence of a superior norm (e.g., a cooperative behavior) does not correspond to the dominant strategy for one of the actors involved, he or she will always be tempted to switch to the dominant strategy, thereby preventing the community from consolidating a stable optimal Nash equilibrium.

In sum, in environments with significant transaction costs, two conditions are necessary to support SEN: (1) the availability of a Pareto-superior norm prescribing a pattern of behavior that enables society to attain the higher cooperative surplus; (2) a Nash strategy equilibrium supporting the pattern of behavior compatible with that superior alternative. Under these two conditions, norms emerge *spontaneously* over time, which enables the members of a community to overcome evolutionary stalls and achieve an efficient outcome instead¹⁴. When the behaviour conforming to a norm is supported by a Nash strategy for all actors involved, the norm is *self-enforcing*, that is, rational actors conform in response to incentives that make conformity to the norm convenient to them, despite the absence of a centralized enforcing entity administering sanctions to norm violators. Self-enforcing norms are also called “conjoint norms”¹⁵, emphasizing the fact that the beneficiaries of the norm and the target actors *conjoin* to create and enforce norms, which enables them to cooperate and attain the maximum available cooperative surplus.

5. *The Conditions for the Efficient SEN in PD Situations*

I turn now to examine the environmental and institutional conditions under which an *efficient* Nash equilibrium can be reached spontaneously in a social dilemma situation. Specifically, I focus on the PD

¹³ F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, cit. p. 214. See also T. VOSS, *Game Theoretical Perspectives on the Emergence of Social Norms*, cit.

¹⁴ From this perspective, norms can be conceptualized as “evolutionary responses to game inefficiencies” or “possible correctives to strategic stalls”. See: F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, cit., p. 211.

¹⁵ J. S. COLEMAN, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, Belknap Press, pp. 247-248.

situations¹⁶, in which the Nash equilibrium is a social-surplus minimizing bilateral defection. In this type of situations the establishment of a convention is not sufficient to ensure cooperation because once the convention is realized, parties face an incentive *not* to conform to the prescribed behavior. Consequently, sanctions against violators must be administered to ensure mutually advantageous cooperation.

As already noted, in PD situations actors deal with a “first order” collective action problem, *i.e.* they fail to achieve a mutually advantageous efficient outcome because they do not have incentives to mutual spontaneous cooperation. This first order collective action problem generates the demand for norms that enables parties to achieve mutual cooperation. However, because the creation and enforcement of norms is itself a public good, a “second order” collective action problem arises, *i.e.*, rational individuals do not have incentive to participate to the collective action required to create and enforce norms¹⁷. The second order collective action problem potentially prevents the community from the creation of those norms that are required to overcome the “first order” collective action problem.

This raises a puzzling issue: if individuals fail to overcome the first order collective action problem, how can they overcome the second order collective action problem? Differently stated, if parties do not have incentives to achieve the efficient cooperative outcome, *how could they have incentives to cooperate and produce a conjoint social norm?* Although there is no easy answer to this question, it is possible to identify the conditions that facilitate a spontaneous solution to the second order collective action problem in the absence of a centralized lawmaker. This section identifies three factors that facilitate the creation of self-enforcing social norms: (1) close-knittedness, (2) role-reversibility, and (3) reciprocity.

¹⁶ E. ULLMANN-MARGALIT, *The Emergence of Norms*, Oxford, Clarendon Press, 1977; E. A. POSNER, *Law, Economics, and Inefficient Norms*, *cit.*

¹⁷ P. OLIVER, *Reward and Punishments as Selective Incentives for Collective Action*, in “*American Journal of Sociology*”, vol. 85, n. 6, 1980; D. D. HECKATHORN, *Collective Action and Second-Order Free Rider Problem*, in “*Rationality and Society*,” vol. 1, n. 1, 1989.

5.1 Close-Knittedness

Repeated game theory has long demonstrated that under appropriate circumstances, long-term *repeated* interactions generate the conditions for the decentralized self-enforcement of conjoint social norms¹⁸. To understand this point, it is useful to focus on the core parameters of game-theory models: (1) the structure of parties' payoffs, *i.e.*, the relative costs of conflict and cooperation, (2) the discount factor, *i.e.*, the "shadow of the future", (3) the number of decision-making actors, *i.e.*, the size of the group that benefits from the norm, and (4) actors' ability to promptly punish defection. Based on these four variables, repeated game theory suggests that *self-enforcing norms of cooperation are likely to emerge within (relatively) small communities of culturally and economically homogenous farsighted individuals engaging in repeated mutual interactions.*

Consistent with this conclusion (but from a different methodological perspective) Ellickson has suggested that social welfare-enhancing norms tend to emerge spontaneously if the population is a *close-knit* community¹⁹. The notion of close-knittedness summarizes the essential conditions facilitating the spontaneous emergence of efficient norms in environments lacking a centralized law-making authority. Close-knit environments reduce the transaction and information costs associated with informal enforcement, thereby fostering cooperative behaviour in PD situations. By drawing on Ellickson's work and other more recent contributions, it is possible to identify four constitutive elements of "close-knittedness", including (1) non-zero sum situations, (2) reciprocal enforcing power, (3) continuing relationship, and (4) adequate knowledge and information.

(1) *Non-Zero Sum Situations.* Zero-sum (or constant-sum) games are *purely* distributive situations: what one player gains, the other loses.

¹⁸ See M. TAYLOR, *Anarchy and Cooperation*, Chichester, Wiley, 1976; M. TAYLOR, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987; R. AXELROD, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

¹⁹ See R. C. ELICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, cit., p. 167 ("members of a close-knit group develop and maintain norms whose content serves to maximize the aggregate welfare that members obtain in their work-day affairs with one another"). The hypothesis that norms emerge in society as a social-welfare enhancing mechanism is also put forward by E. ULLMANN-MARGALIT, *The Emergence of Norms*, cit., and K. D. OPP, *The Emergence And Effects Of Social Norms: A Confrontation Of Some Hypotheses Of Sociology And Economics*, in "Kyklos", vol. 32, n. 4, 1979.

These are purely *conflictual* games with no room for mutually advantageous cooperation. Because there is no available aggregate surplus from reciprocal cooperation or coordination, the conflictual nature of distributive games entails no incentive for mutually advantageous cooperation or coordination. Thus, in zero-sum (or constant-sum) situations, norms will *not* emerge spontaneously without the presence of a centralized third-party institution²⁰. Unlike purely distributive games, close-knit environments are characterized by the availability of a surplus gained from mutual cooperation. That is, norms ensuring cooperation can emerge spontaneously in positive sum games.

(2) *Reciprocal Enforcing Power*. In strategic interactions, *credible* threats and promises affect actors' strategies²¹. This principle applies to the context of a close-knit community, with the presence of a promise (or threat) to promptly enforce sanctions in the case of norm violation. The condition of credibility is because the informal power to punish norms' violations is widely distributed among the members of the community. Differently stated, the power *reciprocity* among group's members constitutes the structural condition ensuring the credibility of the enforcing mechanisms. I will discuss reciprocity in greater detail in the next section.

(3) *Continuing Relationships*. In the absence of a centralized enforcing mechanism, continuing relationships among community members provide the opportunity for a credible enforcement mechanism. Close-knit communities are stable social networks in which the probabilities of future encounters are high enough to make the enforcement of sanctions credible. The prospect of future repeated interactions has a twofold incentive effect. On the one hand, it increases the expected *costs* of defection versus cooperation for norm violators (thereby increasing the net benefits from abiding by the rule). On the other hand, it increases the net *benefit* gained by participating in collective enforcement because the expected benefit of the compliance of a target actor increases with the likelihood of future encounters. In short, the probability of *future* interactions among members of a close-knit community modifies current individual behaviours by strengthening the enforcement mechanism and weakening the attitude toward norm

²⁰ See G. TULLOCK, *The Social Dilemma: The Economics of War and Revolution*, Blacksburg, University Publications, 1974.

²¹ To be effective, threats and promises should also be consistent with the Nash equilibrium.

violation. In turn, this enables the community to prevent or limit opportunistic behaviours that defeat cooperation.

The possibility of *future* interaction plays an important role in situations where individual incentives are misaligned²². In this respect, it has long been demonstrated that the effect of future interactions on the levels of cooperation in a prisoner's dilemma game is largely influenced by the players' *discount rate*. This line of reasoning culminates in the *folk theorem* according to which any (individually rational) payoff can be supported by a Nash equilibrium in infinitely repeated games, if players have *sufficiently* high discount factors. Although a discussion of the folk theorem is beyond the scope of this study, it is important to underline the existence of a *threshold* value of the discount factor, above which rational private parties decide to cooperate.

(4) *Adequate Knowledge and Information*. The conditions of power reciprocity and continuing relationships are not sufficient to ensure cooperation. People have incentives to cooperate only if they have adequate information about the structure of *payoffs* associated with the alternative available course of action in each period. Second, cooperation requires historical knowledge about the behaviour of opposing players in prior games. In both respects, the existence of close-knit groups reduces the costs of obtaining the knowledge and information necessary for cooperation. Close-knittedness helps group members to develop a common "objective valuation system, which they need in order to assess the welfare enhancing tendencies of various norms"²³. This is a crucial factor: strategies that evolve into social norms are those that maximize the expected payoff for each group member and that are enforced against case-by-case opportunism. In addition, gossip networks and reputational mechanisms, which normally emerge in close-knit communities, enable people to gain information about how group members acted in the past and how reliable and trustworthy they are as potential trading partners.

Before proceeding, the following clarification regarding close-knittedness is needed. The four structural conditions identified above

²² F. PARISI, *The Formation of Customary Law*, Paper Presented at the 96 Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, D.C. September, 2000, p. 9; D. M. KREPS, P. MILGROM, J. ROBERTS, R. WILSON, *Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoner's Dilemma*, in "Journal of Economic Theory", n. 27, 1982.

²³ R. C. ELLICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, cit., p. 181.

do *not* necessarily require that close-knit groups are *small*²⁴. Although a small group size certainly facilitates cooperation, the structural requisites of reciprocity, long-term relationships, adequate knowledge and information may occur *independently* of the group size. Ultimately, targeted and beneficiary actors may be geographically distant and operate in different industries. This point emphasizes the high potential of SEN as an effective source of regulation in various regulatory environments.

5.2 Role Reversibility

This section briefly examines two mechanisms that induce cooperation in the absence of a centralized enforcing authority: (a) role-reversibility and (b) reciprocity constraints. These mechanisms prove useful when the incentives of parties to an exchange are *not* aligned. In these contests, cooperation-inducing mechanisms prove useful in *realigning* the incentives of parties and facilitating SEN²⁵.

Role reversibility occurs when the parties to a repeated dyadic exchange face over time the same probability of being on either side of the exchange. This is also called “stochastic symmetry”²⁶, underlining the fact that parties cannot predict on which side of the relationship they will be in future exchanges (e.g., they can be either seller or buyer with unpredictable probability). Under these conditions, parties are subject to *symmetric* incentives. Therefore, the parties face the incentive to *converge* upon the same set of rules that maximize their individual benefits (and maximize the aggregate welfare). In short, environments characterized by stochastic symmetry are more likely to be regulated by spontaneously emerged norms of behaviour²⁷. The emergence of medieval *lex mercatoria* is a classic example of a spontaneous law that emerged under conditions of stochastic symmetry. Merchants acted as both buyers and sellers; therefore, they had no in-

²⁴ R. C. ELLICKSON, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, cit., p. 182.

²⁵ Obviously, the principal mechanism used to redress incentive misalignment is the existence of enforcement-contractual agreement. Here, I am discussing the lawlessness of environments, which are characterized by the lack of centralized enforceable institutions. The central question begs whether there are structural conditions facilitating the conclusion of efficient dyadic exchanges in the absence of centralized enforcing institutions.

²⁶ F. PARISI, *The Formation of Customary Law*, cit., p. 10.

²⁷ F. PARISI, *Theory of Spontaneous Law*, cit., pp. 217-218.

centive to promote systematically biased rules that favoured one party. As Parisi emphasizes, “[T]he stochastic symmetry of the relationship between medieval merchants eliminated the parties’ incentives to articulate one-sided rules”²⁸.

5.3 Reciprocity Constraints

Structurally asymmetric situations can be redressed through institutional constraints that *induce* reciprocity by binding the strategic choices of opposing parties. This mechanism is also called “induced symmetry”, emphasizing the fact that the symmetric advantages of cooperation are generated by the presence of institutional constraints that eliminate the incentives to undertake unilaterally defective strategies. Parisi explains reciprocity constraints as “Mechanisms that ensure automatic reciprocity [by eliminating] the access to off-diagonal outcomes. If one players’ strategy is rigidly bound to that of his opponent, the reward for unilateral defection is rendered unobtainable”²⁹. This is because the mechanism of reciprocity constraints formalizes a “tit-for-tat” strategy, in which opposing parties with symmetric incentives engage in a defection strategy that punishes unilateral defection³⁰.

The classic example of induced reciprocity is provided by international law, where the lack of a superior centralized political authority leaves wide room for unilateral defection strategies by single states. To illustrate this point, Parisi emphasizes the case of article 21(1)b of the Vienna Convention of 1969, which regulates the legal effects of the formulation reservation in the process of stipulating treaties among states. This provision establishes that the formulation by state A of a reservation against state B generates automatically the effect of producing a reservation of state B against state A³¹. Another interesting example of a reciprocity-inducing mechanism is the creation of patent

²⁸ F. PARISI, *Theory of Spontaneous Law*, cit., pp. 217-218.

²⁹ F. PARISI, *Theory of Spontaneous Law*, cit., pp. 218-219.

³⁰ See F. PARISI, *The Formation of Customary Law*, cit., p. 13 (“in those areas of the law where custom is recognized as a primary source of law, mechanisms of automatic reciprocity are generally acknowledged among the meta-rules of the system”).

³¹ “A reservation established with regard to another party [...] (a) modifies for the reserving State in its relations with that other party the provisions of the treaty to which the reservation relates to the extent of the reservation; and (b) modifies those provisions to the same extent for that other party in its relations with the reserving State”.

pools in automobile and aircraft manufacturing industries. A patent pool is an agreement between firms in an industry sector to license to one another one or more of their patents covering the technology of use in the industry. This mechanism of reciprocal licensing concessions is designed to facilitate the conditions of close-knittedness by “creating the occasion for repeat-play, reciprocal bargaining, versus more costly one-shot exchanges”³².

6. *The Process of SEN*

The identification of the conditions facilitating an efficient SEN do not yet explain the (social and economic) *mechanisms* by which new norms emerge or supplant old, inefficient ones. In the following three subsections, I briefly discuss three explanatory hypotheses of how norms emerge and evolve spontaneously, thereby overcoming the coordination and incentive problems associated with the creation and enforcement of legal rules.

6.1 *Change Agents and Informational Cascades*

The first question to confront concerns how self-interested individuals belonging to a community can acquire the technical and social knowledge necessary to appreciate the benefits of a superior social norm. Ellickson developed an explanatory model that proves useful in this respect³³. He describes the mechanism of norm production as a market for norms. The demand for norms arises from the need of group members to overcome some negative externality and induce people to internalize the costs of their behaviours. The group members can assume three distinct roles with respect to the process of norm emergence: actors, enforcers, and members of the audience. *Actors* are people engaging in some primary behaviour having consequences for the welfare of the group. *Enforcers* observe actors' behaviours and administer punishments or rewards. Members of the *audience* observe

³² R. P. MERGES, *Contracting into Liability Rules: Intellectual Property Rights and Collective Right Organizations*, in “California Law Review”, vol. 84, n. 5, 1996.

³³ R. C. ELLICKSON, *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy*, cit..

both actors and enforcers and administer social rewards and punishments to enforcers in the form of either social esteem or disesteem. The supply of new norms is provided by either the actors (through their pattern of behaviour) or the enforcers (through their enforcement reaction to actors' behaviour).

The key point is that group members are heterogeneous in (1) personal endowments, (2) discount rates, (3) technical intelligence (i.e., the ability to assess costs and benefits of alternative pattern of behaviours), (4) social intelligence (i.e., the ability to forecast people's reactions to norm change), and (5) leadership skills. Because of these differences, group members play distinct roles in the process of legal change. When some exogenous shock in the social-economic environment triggers the need for a new superior social norm, some actors or enforcers have incentives to supply a new advantageous social norm by anticipating other group members. Ellickson uses the term "change agents"³⁴ to describe the actors or enforcers who first react to the exogenous shock by supplying the new norm.

Because of their superior technical, social, intelligence, and leadership skills, change agents face lower opportunity costs or higher benefits in the process of legal change. "Self-motivated" leaders anticipate that they will receive greater benefits from the new norms. "Norm entrepreneurs" promote a change in a specific norm; they possess a high level of technical knowledge that enables them, respectively, to appreciate *early* the cost-benefit advantage of a new social practice and to anticipate that experts among the group's members will confer esteem on the promoter of the change. Finally, "opinion leaders" do not necessarily receive tangible benefits from the new norm (as self-interested leaders) and do not possess necessarily superior technical intelligence (as norm entrepreneurs). However, they have a high level of social intelligence, which enables them to anticipate which social change would likely receive greater social support. They observe other change agents and decide which legal change to support. As Ellickson emphasizes, "[o]pinion leaders therefore play a pivotal role in determining whether a change agent succeeds in triggering a cascade toward a new norm"³⁵.

³⁴ R. C. ELLICKSON, *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy*, cit., p. 41.

³⁵ R. C. ELLICKSON, *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy*, cit., p. 45.

When an exogenous shock determines the social-economic conditions favouring a change of the existing social practices, the self-interested leader and norm entrepreneurs supply new norms that have the potential to improve the social welfare by governing the social dilemma more efficiently. Self-interested leaders advocate social change by undertaking exemplary acts or conferring rewards and punishments to signal the efficiency of the new norm (or the inefficiency of the existing norm). Opinion leaders, if they foresee social conditions that are favourable to promote the transition toward the new norm, start conferring esteem on change agents that have acted as promoters of the change. At this point, some members of the audience will finally be in a condition to appreciate the benefits of the superior social norm. They will be encouraged by the positive reactions of the opinion leaders to the social change and by the appreciation by technical experts of the new norm. When some members of the audience begin conforming to the new norm, informational and reputational cascades will converge in determining a mass migration toward the new norm. Informational cascades occur because the mass of ordinary members of the audience will interpret the early supply of the norm as a signal of its efficiency and the social approbation of the new pattern of behaviour. Reputational cascades will reinforce the tendency to conform because ordinary audience members will avoid being socially marginalized.

6.2 Norm Internalization

Another explanation of the emergence of norms refers to the process of *internalization* of norms by target actors. This point is the subject of a vast literature investigating the moral, psychological, and philosophical reasons why people internalize norms³⁶. Here I draw some conclusions about how internalization affects the incentive structure of individuals and how it helps explain the emergence of norms.

³⁶ See E. Q. CAMPBELL, *The Internalization of Moral Norms*, in "Sociometry," vol. 27, n. 4, 1964.; J. F. SCOTT, *Internalization of Norms: a Sociological Theory of Moral Commitment*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1971; A. ETZIONI, *Social Norms: Internalization, Persuasion, and History*, in "Law & Society Review," vol. 34, n. 1, 2000; R. D. COOTER, *Do Good Laws Make Good Citizens? An Economic Analysis of Internalized Norms*, in "Virginia Law Review," vol. 86, n.8, 2000.

First, from an economic standpoint, internalization provides individuals with additional incentives to behave in the way the norm prescribes, thereby altering the calculus of the psychological costs and benefits of alternative strategies of behaviour. As Cooter notes, “internalization attaches a guilty penalty to violating a norm, which can change the sign of the net psychological benefits”³⁷. Consider the classic agency game situation in which two parties interact strategically. The principal has to decide whether to invest or not invest, and the agent has to decide whether to appropriate or cooperate. In the absence of an enduring relationship or enforceable agreement, the agent has the incentive to appropriate; the principal anticipates the non-cooperative behaviour of the agent and consequently decides not to invest. The available cooperative surplus is lost because, in the absence of coordinating devices, non-cooperation is the dominant strategy of both actors. In contrast, the internalization of the norm that prescribes cooperation on the part of the agent reduces the payoff of appropriation, thereby rendering cooperation the dominant strategy³⁸. “In the agency game, people who internalize the norm will cooperate, not appropriate, even if the objective payoff for cooperating is slightly lower than for appropriating”³⁹.

Second, internalization provides individuals with additional incentives to participate in the enforcement process. A person who internalizes a norm is more willing to invest resources to take part in the enforcement process for the benefit of the others. Gossip networks and ostracism are relatively cheap ways of sanctioning non-cooperative behaviour and increasing the expected costs of norm violation. Thus, the internalization of norms is a potentially effective mechanism to overcome the “second order” free-rider problem, which plagues the enforcement of norms in the absence of a centralized authority.

³⁷ R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., p. 1662.

³⁸ R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., p. 1663. See also M. E. PRICEA, L. COSMIDES, J. TOOBY, *Punitive Sentiment as an Anti-Free Rider Psychological Device*, in “Evolution and Human Behavior”, vol. 23, n. 3, 2002, pp. 203-231 (explaining that one function of punitive sentiments could be to recruit labor for collective actions).

³⁹ R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., p. 1667.

6.3 Law as a Coordinating Device

Both Ellickson's model and the theory of internalization of norms are useful because they identify two important mechanisms that lead to norm creation and enforcement. However, they still do not fully demonstrate how—maintaining the assumption of rational choice theory—rational self-interested group members conform to social norms *in response to incentives created by themselves*. Ellickson's model explains how group members come to appreciate the advantages of new social practices. However, the decision to conform to norms is explained by informational and reputational cascades: people decide to conform to the new norms because they rely on others' decisions and because they want to avoid being socially marginalized. In comparison, the theory of norm internalization certainly captures a mechanism that is powerful in generating conformity to social norms, but it largely relies on arguments outside the explanatory domain of rational choice theory. For the purposes of this study, an economic explanation is needed of how self-interested individuals surmount the “coordination” and the “incentive” problems associated with norm creation and enforcement.

Hadfield and Weingast⁴⁰ recently proposed an insightful explanation of the institutional mechanism that enables the members of a community to reach and support a cooperative equilibrium through collective punishment in the absence of a centralized coercive enforcement body. Their model *links the solution of both the coordination and incentive problems to the structural attributes of law*⁴¹. Here I borrow some insights offered by this model to explain why the cooperative equilibrium supported by the existence of a norm is in some cases preferable for group members to the non-cooperative equilibrium based on individual defection, despite the fact that a centralized enforcement authority is absent.

It should first be recognized that in the absence of a centralized authority ensuring that norm violations are met with an effective pu-

⁴⁰ G. K. HADFIELD, B. R. WEINGAST, *What is Law? A Coordination Model of the Characteristics of Legal Order*, in “Journal of Legal Analysis,” vol. 4, n. 2, 2012.

⁴¹ G. K. HADFIELD, B. R. WEINGAST, *What is Law? A Coordination Model of the Characteristics of Legal Order*, cit., p. 476 (“An important implication of our model is that it provides a link between the attributes of legal order that many intuitively associate with law and the resolution of the coordination and incentive problems that underpin effective collective punishment”).

nishment, people's preference for norm abidance is *conditional* in nature. That is, the individual prefers conformity to violation if he or she believes that (1) a sufficient number of other individuals conform to the norm, and (2) a sufficient number of other individuals expect him or her to conform to the norm, and they are willing to punish him or her in case of violation⁴². Let me refer to these two distinct expectations as the "empirical expectation" (the others conform) and the "normative expectation" (the others expect conformity and are willing to punish)⁴³. In my understanding, Hadfield and Weingast's model demonstrates that individual participation in the collective enforcement of norms reinforces the empirical and normative expectations of the group members, thereby allowing the norms to exist. Let me clarify this point by explaining how norms allow individuals to overcome the problems of coordination and incentive.

First, norms work as a coordinating device because they provide community members with a *common logic* for the identification and classification of wrongful conduct⁴⁴. Hence, the supply of a common normative logic enables individuals to coordinate with each other in collectively administering costly penalties to norm violators⁴⁵. In fact, the existence of a norm allows for "public and impersonal" reasoning, based on the basis of which individuals can make simultaneous decisions about whether to punish those who engage in non-cooperative behaviours. In brief, norms solve the coordination problem by coordinating individual expectations about how behaviours can be classified for the purpose of the enforcement process.

Second, the enforcement of norms reinforces the expectations of group members *about the likelihood that the inefficient (non-cooperative) behaviour will be punished*. That is, participating in collective punishments allows group members to signal to potential norm violators that the inefficient behaviour is considered a wrongful act, and as

⁴² On this point, I draw from C. BICCHIERI, *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 8-28.

⁴³ Here I use a simplified version of the more elaborate terminology introduced by Bicchieri.

⁴⁴ G. K. HADFIELD, B. R. WEINGAST, *What is Law? A Coordination Model of the Characteristics of Legal Order*, cit., p. 473 ("A normative classification scheme that designates some actions as 'wrongful' (punishable, undesirable)").

⁴⁵ G. K. HADFIELD, B. R. WEINGAST, *What is Law? A Coordination Model of the Characteristics of Legal Order*, cit., p. 479 ("A logic is an institution, not a disembodied classification scheme").

such, it is punished according to the common normative logic established by the norm. The enforcement of sanctions reinforces the empirical and normative expectations of potential wrongdoers (and therefore their compliance), thereby raising the expected value of participating in collective enforcement. This is the fundamental reason that self-interested individuals are willing to incur the costs of inflicting punishment, even when the costs of a single, inefficient behaviour does not affect them personally: people *have an incentive to participate in the collective punishment, enabling them to affect other people's beliefs about (1) the likelihood of punishment in case of violation, and (2) the likelihood of enforcement by other group members*. The act of enforcement is an efficient signal to other group members that the equilibrium based on the observance of the pattern of behaviour prescribed by the common logic corresponds to each individual's private interest. Norms can work effectively as a coordinating and incentivizing device because of their institutional characteristics as *public* and *shared* rules of behaviour. In brief, the collective action problem exists, but it is mitigated by the incentive to signal the efficiency of the cooperative equilibrium.

7. *The Enforcement Costs*

Norms emerge and persist over time if a critical number of enforcers enable a group to adopt a new norm (i.e., a critical number of norm beneficiaries are willing to play the role of norm-producers). If the number of enforcers does not reach the critical threshold, then the community remains with the adoption of the existing norm. The willingness of group members to participate in collective punishment depends upon *enforcement costs* compared to the *expected benefits* of enforced norms⁴⁶. This section discusses the *cost* structure of norm emergence and then the *benefit* structure of the spontaneous adaption to new norms.

⁴⁶ To clarify, I implicitly assume here that the marginal costs of participating in decentralized enforcement do not exceed the marginal costs of participating in other types of collective law-making processes.

The number of actors taking part in the collective punishment of norm violators is a negative function of the enforcement costs⁴⁷. Let me call the individuals that participate in the collective enforcement process for any given existing level of enforcement cost “enforcing actors” or “enforcers”. Now assume that the *marginal enforcement cost* (i.e., the enforcement cost born by the marginal enforcer actor) is a negative function of the number of infra-marginal enforcers⁴⁸. That is, for every level of enforcement actors, there is a level of enforcement costs that individuals *must* be willing to bear in order to participate in the enforcement process.

Now since (1) the number of infra-marginal actual enforcers depends upon the marginal actual enforcement cost and (2) the marginal actual enforcement cost depends upon the number of infra-marginal actual enforcers, a circular, *self-reinforcing*, causal mechanism affects the emergence of norms. In fact, a marginal *increase* in the number of enforcement actors may reduce the marginal enforcement cost and attract new enforcers, thereby triggering a self-reinforcing dynamic that facilitates the spontaneous evolution of the norm⁴⁹. However, the same mechanism also can lead to and reinforce an evolutionary stall because a marginal *decrease* in the number of enforcing actors can trigger a circular self-reinforcing dynamic that reinforces a fall in the number of enforcement actors⁵⁰. Whether this self-reinforcing mechanism facilitates or reduces the spontaneous emergence of a norm depends upon (1) the *elasticity* of the number of the enforcement actors with respect to enforcement costs, and (2) the elasticity of the enforcement costs with respect to the number of enforcement actors. Some

⁴⁷ R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., p. 1670

⁴⁸ This is consistent with the fact that people’s preference for cooperation is conditional on other people’s cooperative behaviour. Cooter makes the same assumption in R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., pp. 1669-1675. In reality, the individual decision to participate in the enforcement process depends upon the belief that (1) a sufficient number of other individuals enforce the norm, and (2) a sufficient number of other individuals expect him or her to enforce the norm.

⁴⁹ If the number of enforcement actors increases, the marginal enforcement cost decreases; the lower the marginal enforcement costs are, the higher the number of enforcement actors, which facilitates norm emergence and persistence over time.

⁵⁰ If the number of enforcement actors decreases, the marginal enforcement cost increases; the higher the marginal enforcement costs are, the lower the number of enforcement actors, which impedes the evolution of the norms.

important factors determining both (1) and (2) are likely to be the cost of *information* in the regulated environments and the *receptiveness* of general audience members to new technical information. First, in an environment where the costs of disseminating information among group members are relatively low, it is easier for change actors to create the conditions for a cascade toward a new norm. Close-knittedness reduces the information costs, thereby increasing the elasticity of the number of enforcing actors with respect to the enforcement costs. Second, the receptiveness of group members to new technical information may depend on many factors. It is likely that the *internalization* of norms increases the costs for change actors to challenge the *status quo* and retards the propensity of group members to appreciate new technical information⁵¹. Thus, in this latter respect, close-knit environments characterized by strong norm internalization are likely to be less adaptively efficient than those with weaker norm internalization are. Another factor that undermines people's receptiveness to new technical information is that people are generally loss averse; they value prospective losses and disadvantages more than they value prospective gains and advantages.

8. *Moving from a Local to a Global Optimum*

One of the greatest obstacles to the spontaneous evolution of Pareto superior norms is associated with the costs of moving from a *local* to a *global* optimum⁵². This type of evolutionary stall occurs when the set of individual preferences is *non-convex*. When a preference set is convex, a single peak represents the global optimum point; therefore, each local improvement reduces the distance to the point of the global maximum. That is, each local improvement leads to a global maximum. On the contrary, when a preference set is non-convex, there are several peaks, each of which represents a local optimum with respect to the local set of preferences, but only one is the global maximum (i.e.,

⁵¹ R. C. ELLICKSON, *The Evolution of Social Norms: A Perspective from the Legal Academy*, cit., p. 56.

⁵² On this point, see R. COOTER, *Structural Adjudication and the New Law Merchant: A Model of Decentralized Law*, cit., pp., 1687-1688; R. H. MCADAMS, *The Origin, Development, and Regulation of Norms*, in "Michigan Law Review," vol. 96, 1997, p.p. 409-24; E. A. POSNER, *Law, Economics, and Inefficient Norms*, cit., p.p. 1711-1725; F. PARISI, *Toward a Theory of Spontaneous Law*, cit. p. 215.

the efficient norm). This latter situation is highly problematic because when the group moves away from the local optimum, it experiences a *decline* in social welfare. If the group keeps moving away from the local optimum, it will reach a point of increasing returns; beyond this point, the move toward the efficient norm will be facilitated by the increasing net benefits of the legal change. However, before reaching the point of increasing returns, it is likely that many group members who face immediate utility losses will abandon the group and decide to adhere to the status quo (i.e., the local optimum).

An example of evolutionary stall caused by the difficulties of moving away from a local optimum is the transition of national states toward the adherence to international measurement standards. The adoption of international measurement standards generates efficiency gains in the long run because it reduces the transaction costs associated with international commercial exchanges or transactions. However, abandoning the local measurement standards generates immediate adaptation costs that individuals might be reluctant to sustain on a voluntary basis. The process of legal integration among countries in the European Union offers many examples of local rules that have become inefficient with the increasing degree of integration⁵³.

Conclusions

The environmental *conditions* under which spontaneous law-making constitutes an efficient source of law are summarized in the notion of a *close-knit* environment, which includes (1) power reciprocity among community members, (2) continuing relationships and a sufficiently high discount-factor, (3) adequate knowledge and information about the reputations of community members, and (4) actors' ability to promptly punish defection. *Structural* reciprocity, which facilitates the conditions for cooperation, is associated with environments characterized by role-reversibility. Reciprocity can also be *institutionally* induced.

The *process* of the spontaneous emergence of law can be explained through the following three hypotheses: (1) change agents trigger

⁵³ On this point see J. NIZNIK (ed.), *The Normative Environment of European Integration. Social, Political and Cultural Obstacles to Compliance with European Norms*, Warsaw, IFIS Publishers, 2008.

informational and reputational cascades converging toward the new norm; (2) norm-internalization enables norm enforcement by overcoming collective action problems; and (3) legal rules supply a common logic for the normative classification of wrongful conduct, thereby operating as a coordinating device.

The norms created through spontaneous law-making suffer from *limitations* rooted in the limited information and bounded rationality of single individuals. In particular, spontaneous norms (1) can produce negative externalities at the expense of group outsiders, (2) can fail to evolve toward Pareto superior regimes because of evolutionary traps, (3) can be manipulated by special interest groups, and (4) can evolve toward inefficiency because of the bandwagon effect, as well as informational and reputational cascades.

In the absence of centralized coordinating devices, the possibility of overcoming evolutionary traps, such as those described above, largely depends upon the group members' abilities to communicate cheaply with one another and coordinate a collective move toward the efficient legal regime. In these situations, centralized institutions enjoy comparative advantages in terms of efficiency relative to SEN.

Riassunto – Questo articolo si occupa di evoluzione spontanea delle norme giuridiche in assenza di istituzioni centralizzate che producano il diritto.

La prospettiva concettuale dalla quale muove l'analisi è quella dell'efficienza del diritto, intesa qui nel senso di superiorità paretiana. In particolare, ci si propone di individuare: (1) le condizioni in presenza delle quali è più probabile che il diritto spontaneo evolva in modo efficiente; (2) i meccanismi sociali ed economici che facilitino l'emersione spontanea delle norme giuridiche; (3) i vantaggi e gli svantaggi, in termini di efficienza della produzione spontanea del diritto, rispetto a meccanismi centralizzati di produzione giuridica.

In gran parte l'analisi utilizza riferimenti concettuali mutuati dalla "teoria dei giochi", concludendo che l'evoluzione spontanea di norme efficienti è facilitata dalla presenza di condizioni di simmetria di potere tra gli attori sociali ed economici, da una loro interazione ripetuta nel tempo, da un'informazione fondata su meccanismi sociali di tipo repu-

tazionale e da una tempestiva sanzione dei comportamenti sleali.

Tre meccanismi, in particolare, agevolano tale evoluzione: (a) la presenza di agenti promotori del mutamento istituzionale, che siano capaci di attivare "cascate informative" che diffondano la conoscenza dei vantaggi associati a standard normativi efficienti; (b) la diffusa "interiorizzazione" delle norme sociali o consuetudinarie da parte dei soggetti comunitari, la quale rafforzi gli incentivi all'osservanza delle norme e ne riduca i costi di enforcement; (c) l'esistenza di incentivi sociali a determinare e promuovere una comune logica normativa di classificazione dei comportamenti sleali.

Da ultimo sono ricordati i limiti di una concezione normativa fondata sulla evoluzione spontanea del diritto. In questo senso, almeno tre fattori possono intaccarne l'efficacia: la manipolabilità dei flussi d'informazione da parte di gruppi di pressione; gli elevati costi di *enforcement*; le difficoltà connesse alla transizione da punti di ottimo locale a punti di ottimo globale.

IL DECLINO DEL PARLAMENTO E LA FUNZIONE LEGISLATIVA

di Pamela Pansardi

Il parlamento è tradizionalmente considerato l'organo predisposto alla funzione legislativa. A seguito dell'affermazione del principio della separazione dei poteri, la teoria e la prassi politica hanno sancito la distinzione fra il parlamento, organo atto a legiferare, ed il governo, istituzione creata allo scopo di portare ad esecuzione le leggi approvate dal parlamento¹. È da notare, tuttavia, che gli studi sull'attività del parlamento hanno recentemente messo in discussione il suo ruolo quale detentore del potere legislativo: il parlamento non fa le leggi, almeno non in senso stretto, poiché quella legislativa è un'attività che esercita in concorrenza con altre istituzioni. Quella della definizione del ruolo attuale del parlamento nel processo legislativo è dunque una questione complessa. Nelle democrazie occidentali si è assistito ad una continua diminuzione delle prerogative e del potere effettivo del parlamento in questo ambito, a favore di un'espansione delle attribuzioni dell'esecutivo che si è dotato, nella maggior parte dei casi, di estese e specializzate strutture burocratiche. Le previsioni di Lord Bryce circa un cosiddetto "declino del parlamento" sembrano cogliere il punto, poiché ovunque, nei sistemi politici contemporanei, si è assistito ad una diminuzione del ruolo del parlamento a scapito del governo proprio in quello che doveva essere il suo ambito privilegiato.

Se, scrivendo agli inizi del Novecento, Lord Bryce descrive l'avvento della democrazia moderna come la causa di una prima crisi del parlamento, generata da un lato dal rafforzamento dell'esecutivo,

Università degli Studi di Pavia.

¹ C.L. DE MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Paris, 1748: trad. it., *Lo spirito delle leggi*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999.

dall'altro dal ruolo più attivo dei cittadini nella politica, mediato dallo sviluppo del partito di massa², negli anni Settanta del secolo scorso Loewenberg individua nell'espansione della domanda indirizzata al governo dalle società di nuova industrializzazione e urbanizzazione la causa di una vera e propria seconda crisi dell'istituzione parlamentare³. Secondo Loewenberg, infatti, i temi oggetto di discussione politica si sono fatti più dettagliati e complessi ed hanno richiesto lo sviluppo di una maggiore specializzazione e di competenze settoriali nell'ambito dell'esecutivo. I gruppi sociali, di conseguenza, sono stati indotti a rivolgere la maggior parte delle proprie richieste direttamente al governo. La risposta di alcuni parlamenti è stata quella di creare una struttura di commissioni specializzate, che, in sostanza, non ha fatto altro che replicare lo schema dei dipartimenti ministeriali. L'ulteriore sviluppo del sistema dei partiti, inoltre, ed il conseguente esercizio della disciplina partitica come controllo sulla maggioranza parlamentare, hanno rafforzato il ruolo dell'esecutivo nei confronti del parlamento, che si è ritrovato a votare le leggi secondo le direttive dei capi di partito. Il *locus* proprio della legiferazione, in breve, sembra essersi spostato dal parlamento all'esecutivo.

Alla diagnosi formulata da Loewenberg si può aggiungere un'ulteriore riflessione con particolare riferimento alle democrazie europee. In tempi recenti, il rafforzamento delle istituzioni dell'Unione Europea, ed il ruolo privilegiato degli esecutivi nazionali nel processo decisionale europeo, sembrano aver ulteriormente spostato l'asse in favore dei questi ultimi, in parte svincolandoli dal controllo della loro controparte parlamentare⁴.

In questo lavoro verranno presentate alcune riflessioni volte ad esaminare la tesi del progressivo declino dell'istituzione parlamentare. Si sosterrà, sulla base dell'analisi di contributi teorici ed empirici, che le ipotesi circa il declino del parlamento si basano su presupposti errati. Infatti, se l'istituzione parlamentare è in declino, non si può fare a meno di porsi domande circa la sua diffusione e sopravvivenza. Scri-

² J. BRYCE, *Modern Democracies*, London, Macmillan, 1921: trad. it., *Democrazie moderne: commento critico e conclusioni generali*, Milano, Bruno Mondadori, 1952.

³ G. LOEWENBERG (a cura), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

⁴ A. FØLLESDAL, S. HIX, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, 44, n. 3, 2006, pp. 533-562. Sul caso italiano si veda C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004.

ve Philip Norton: “Da un lato, i parlamenti sono in declino. Dall’altro, sono ubiqui”⁵. Se la loro funzione all’interno del sistema politico è divenuta così marginale, non ci si spiega perché i parlamenti continuino a essere considerati un’istituzione imprescindibile per un sistema democratico, né perché la loro istituzione risulti così fondamentale per i paesi in fase di transizione verso la democrazia.

L’argomentazione verrà sviluppata sulla base di tre passaggi fondamentali. Il primo consiste nel superamento della prospettiva strettamente ‘funzionalista’ alla definizione del parlamento, che fa coincidere la definizione stessa del parlamento con la funzione legislativa⁶. Il parlamento non è, a nostro avviso, la sua attività legislativa, ma una realtà molto più complessa. Anche ammettendo che il ruolo del parlamento nel processo legislativo sia in una fase di declino, ciò non implica che si possano fare affermazioni circa il declino dell’istituzione tutta. Il secondo passaggio consiste, quindi, nel riconoscere la possibilità che il parlamento svolga funzioni differenti da quella legislativa, e che in alcune circostanze queste rivestano, a seconda dei casi, una rilevanza maggiore di quella attribuita alla funzione legislativa vera e propria. Infatti, ricondurre *in toto* alla funzione legislativa la natura dell’istituzione parlamentare sembra essere, oltre che riduttivo, in qualche modo problematico. Una certa ambiguità, come evidenziano alcuni autori, è da riscontrarsi già nelle denominazioni che, storicamente, sono state attribuite all’istituzione parlamentare⁷. Parlamento, infatti, nome ereditato dalla tradizione inglese, deriva dal francese *parler*, e sembra indicare il luogo predisposto appunto al ‘parlare’, dibattere, il luogo, ovvero, in cui i diversi interessi in gioco e le divergenze di opinione sull’operato del potere pubblico vengono messe in luce e analizzate al fine di risolvere eventuali conflitti e raggiungere una posizione comune⁸. Solo nella tradizione statunitense, infatti, il termine prevalente è

⁵ P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 4 (traduzione mia).

⁶ Per un’efficace critica alla prospettiva funzionalista e per una reinterpretazione del concetto di funzione come categoria analitica si veda F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei parlamenti democratici*, in “Quaderni di scienza politica”, XVIII, n. 3, 2011, pp. 439-469.

⁷ K.C. WHEARE, *Legislatures*, New York, Oxford University Press, 1963.

⁸ È necessario, tuttavia, evidenziare le difficoltà riguardo all’inquadramento della radice etimologica del termine. Giorgio Fedel sottolinea come: “Il vocabolo ‘parlamento’ sembra alludere al parlare in vista di decidere, parlare, cioè, in vista di uno scopo non disgiungibile dalla stessa ragion d’essere del parlamento quale assemblea deliberativa”. Tuttavia, in una nota a piè di pagina, aggiunge: “I rapporti tra parlare e parlamento, dal

quello di *legislature* che, diversamente dal termine in uso nella tradizione europea, richiama direttamente la funzione legislativa dell'assemblea. Uno sguardo a queste differenti denominazioni non può che mettere in evidenza la necessità di inquadrare l'istituzione parlamentare a partire da un approccio più complesso.

La comprensione dell'istituzione parlamentare necessita quindi di un'analisi approfondita che, attraverso lo studio delle sue diverse funzioni, sia in grado di ricostruirne ruolo e importanza all'interno del sistema politico. Le tesi circa il declino del parlamento, quindi, per essere sostenute, devono essere in grado di fare i conti con la molteplicità di ruoli che il parlamento riveste all'interno di un sistema politico. L'oggetto principale di questo lavoro consisterà quindi nell'analisi e nella definizione delle diverse funzioni che, all'interno della letteratura, sono state attribuite all'istituzione parlamentare. Verrà operata una distinzione fra due possibili interpretazioni del concetto stesso di funzione: parleremo, ovvero, di funzioni in termini di vere e proprie *attività* o di funzioni quali *conseguenze*⁹ di queste attività. Secondo questa distinzione, le principali funzioni dei parlamenti presenti in letteratura sembrano essere quattro¹⁰: la funzione di *rappresentanza*; la funzione

punto di vista glottologico, sono però molto più complessi". Dalla sua analisi emerge la distinzione fra il 'parlare' ed il 'parlamentare', vocaboli entrambi elaborati dalle lingue neo-latine e derivati dall'adattamento dell'espressione greca *parabolè*. Il termine 'parlamentare', infatti, sembrerebbe riferirsi ad un parlare specifico, riguardo ad un contrasto, ed inteso quale dibattito, discussione, al fine di pervenire ad una decisione: cfr. G. FEDEL, *Qualche considerazione sulla comunicazione parlamentare*, in "Quaderni di scienza politica", VIII, n. 3, 2001, pp. 503-526.

⁹ R.A. PACKENHAM, *Legislature and Political Development*, in A. KORNBERG, L.D. MUSOLF (a cura), "Legislatures in Developmental Perspective", Durham, Duke University Press, 1970.

¹⁰ È da notare che altri autori si rifanno ad uno schema tripartito dell'attività del parlamento che include, oltre alle *funzioni di rappresentanza e legislativa*, quella di *controllo*: cfr. F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei parlamenti democratici*, cit.; F. BATTEGAZZORRE, *Il parlamento nella formazione del sistema degli stati europei*, Milano, Giuffrè, 2007. In questo lavoro abbiamo scelto di non trattare separatamente la *funzione di controllo* del parlamento che, come si vedrà, verrà inclusa nella definizione della funzione di rappresentanza. La rilevanza delle due ulteriori funzioni identificate – *formazione del governo* e *mobilizzazione del consenso* – verrà messa in luce nel corso della trattazione. Non tratteremo, invece, quella che viene definita da alcuni autori come *funzione di reclutamento e socializzazione del personale politico*. Quest'ultima, a nostro avviso, può essere considerata una conseguenza dell'attività parlamentare che assume connotazioni anche profondamente diverse all'interno dei vari sistemi politici, e sembra non poter essere considerata come una delle funzioni fondamentali dei parlamenti moderni: cfr. R.A. PACKENHAM, *Legislature and Political Development*, cit.; M.L. MEZEY,

di *formazione dell'esecutivo*; la funzione *legislativa*; la funzione di *mobilizzazione del consenso*. Ognuna di queste funzioni verrà presa in esame in dettaglio nel corso di questa trattazione.

Il terzo passaggio, infine, consisterà in una riflessione sul reale ruolo del parlamento nel processo legislativo, sviluppata a partire da quei contributi che hanno cercato di proporre analisi empiriche del rapporto fra parlamento e governo. Si sosterrà che, sebbene sia corretto registrare un sostanziale aumento del ruolo legislativo del governo, a questo non corrisponde necessariamente un declino del ruolo del parlamento che, al contrario, tramite forme di influenza più o meno visibili, è in grado di intervenire in ogni fase del processo legislativo.

1. *La funzione di rappresentanza*

Un tratto comune a molte delle prospettive teoriche che hanno sviluppato un'analisi delle funzioni dell'istituzione parlamentare è costituito dal riferimento alla funzione di *rappresentanza*. La rappresentanza è una caratteristica strutturale dei parlamenti moderni. I parlamenti sono organi – per la maggior parte – elettivi. I loro membri sono considerati rappresentanti dei cittadini poiché vengono votati e quindi scelti sulla base della condivisione di un'idea o di un programma che si impegnano a portare avanti una volta eletti. Il parlamento, quindi, è il luogo dove gli interessi e le opinioni dei cittadini vengono portati all'interno del sistema politico attraverso i rappresentanti da loro designati. Numerosi studi rilevano l'importanza della funzione di rappresentanza del parlamento, seppur trattandola in termini diversi¹¹.

La trattazione forse più importante, in termini di autorevolezza e di influenza sul pensiero politico contemporaneo, è quella offerta da John Stuart Mill. Per Mill quella di rappresentanza sembra essere la funzione fondamentale del parlamento: il parlamento è, per l'appunto, definito da Mill quale *un'assemblea di rappresentanti*. I deputati vengono eletti dai cittadini, e possono essere confermati o respinti in elezioni successive. Il loro compito è quello di farsi carico dei diversi

Comparative Legislatures, Durham, Duke University Press, 1979; P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit.

¹¹ A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2006.

interessi presenti nella sfera sociale e di farsi portavoce di questi davanti al governo. Scrive Mill:

“Il ruolo di tali assemblee è di esporre problemi, di essere il luogo di presentazione delle domande popolari e una sede del dibattito per tutti i punti di vista sugli affari correnti della nazione di grande e di piccola entità”¹².

Uno degli aspetti della funzione di rappresentanza descritta da Mill è certamente quella che Walter Bagehot chiama la funzione *espressiva* del parlamento. Nell’analisi compiuta da Bagehot nel suo *La Costituzione inglese*¹³, il parlamento è descritto quale la sede istituzionale dove i cittadini hanno la possibilità, attraverso i loro rappresentanti, di esprimere le proprie richieste e le proprie idee, in modo da ottenere l’attenzione dei governanti ed influenzarne le scelte. La funzione espressiva del parlamento può essere vista come un aspetto – nello specifico, quello diretto verso il governo – di quella che Bernard Crick definisce come funzione di *comunicazione* del parlamento¹⁴; del suo ruolo, ovvero, di intermediario fra elettorato e governo.

Questo aspetto della funzione di rappresentanza trova spazio nei contributi di autori contemporanei quali Mezey, Packenham e Norton. Se per Mezey, tuttavia, la rappresentanza sembra risolversi nell’idea per la quale i rappresentanti agiscono “per conto di coloro che li hanno eletti”¹⁵, Packenham e Norton identificano questo compito del parlamento nei termini di una funzione di *articolazione degli interessi*¹⁶. Sebbene, in rottura con la tradizione, questi ultimi due autori non includano all’interno delle loro trattazioni l’analisi di una vera e propria funzione di rappresentanza del parlamento, la loro analisi della funzione di articolazione degli interessi è sostanzialmente in linea con le prospettive precedentemente introdotte, per le quali la rappresentanza

¹² J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, London, Parker, Son and Bourn, 1861; trad. it., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 86.

¹³ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867; trad. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995.

¹⁴ B. CRICK, *The Reform of Parliament*, in P. NORTON (a cura), *Legislatures*, New York, Oxford University Press, 1990.

¹⁵ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit., p. 8 (traduzione mia).

¹⁶ R.A. PACKENHAM, *Legislature and Political Development*, cit.; P. NORTON, *Does Parliament Matter?* cit.

consiste nel ruolo del parlamento nell'incanalare le richieste e le opinioni dei cittadini all'interno del sistema politico.

La funzione di rappresentanza definita da Mill rimane tuttavia qualcosa di più ampio rispetto alla funzione espressiva di Bagehot o alla funzione di articolazione degli interessi di Pakenham e Norton. Un secondo aspetto del ruolo di rappresentanza del parlamento che emerge dalla trattazione di Mill è quello che può essere chiamato, usando un termine di Mezey, quale funzione di *gestione del conflitto*¹⁷. All'interno del parlamento vengono riportati gli interessi dei cittadini, ed in particolar modo i conflitti fra interessi contrastanti. Il parlamento è il luogo dove opinioni differenti si scontrano, si misurano e si moderano, nella ricerca del compromesso. Mezey scrive:

“La necessità di questa funzione si basa sul fatto che il conflitto sia inevitabile, e persino desiderabile all'interno del sistema politico, e che una sede istituzionale nel quale possa manifestarsi è necessaria affinché il conflitto si risolva senza rischi per il sistema”¹⁸.

Il ruolo del parlamento nella mediazione fra interessi divergenti è sottolineato anche da Pakenham e Norton, che lo trattano nei termini di funzione di *risoluzione del conflitto*: “Classicamente, i parlamenti sono visti [...] come un posto ideale dove gli interessi sono presentati, negoziati e risolti”¹⁹. Norton propone un'ulteriore specificazione della funzione di rappresentanza, chiaramente connessa sia alla funzione di risoluzione del conflitto che a quella di articolazione degli interessi: quella che chiama la funzione di *espressione e soddisfacimento delle rimostranze*²⁰.

Un ultimo aspetto della funzione di rappresentanza descritta da Mill sembra risolversi in quella che chiama funzione di *controllo* del parlamento²¹. Il controllo da parte del parlamento sull'operato del go-

¹⁷ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit., p. 10; J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, cit., p. 86.

¹⁸ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit., p. 10 (traduzione mia).

¹⁹ R.A. PACKENHAM, *Legislature and Political Development*, in P. NORTON (a cura), “Legislatures”, New York, Oxford University Press, 1990, p. 93 (traduzione mia).

²⁰ P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit..

²¹ L'individuazione di una funzione di *controllo* del parlamento è condivisa da numerosi autori. Fra gli altri, Bernard Crick ne offre una definizione: “Gli unici significati di controllo parlamentare degni di considerazione [...] sono quelli che non minacciano la sconfitta parlamentare di un governo, ma che aiutano a mantenerlo rispondente alle

verno è infatti, per Mill, l'altra faccia della rappresentanza politica. Se, da un lato, il ruolo del parlamento è quello di far pervenire al governo le richieste dei cittadini, dall'altro consiste nel verificare che queste richieste vengano tenute in considerazione. L'attività decisionale è compito proprio del governo, organo più adatto sia per la presunta maggiore specializzazione dei propri membri che per vantaggi strutturali dovuti, se non altro, ad una maggiore velocità dei tempi decisionali. Il ruolo del parlamento nel processo decisionale è quindi quello di controllo sulle iniziative del governo, e deve essere fondato sia sulla verifica della correttezza delle procedure, sia sulla vera e propria supervisione ed eventuale limitazione delle attività del governo quando queste vadano contro gli interessi espressi dai cittadini. Scrive Mill:

“Funzione propria di un'assemblea rappresentativa non è quella di governare, bensì di controllare e vigilare sul governo, di far luce sulla sua attività, di obbligarlo a fornire spiegazioni e giustificazioni in merito ad iniziative discutibili, di criticare queste ultime se ritenute condannabili e, se quanti compongono il governo abusano della loro carica o ne fanno comunque un uso in contrasto con la volontà espressa dalla nazione, di cacciarli dal posto che occupano e di nominare virtualmente o espressamente i loro successori”²².

Abbiamo quindi evidenziato come già in Mill si ritrovino i diversi aspetti della funzione di rappresentanza messi in luce dagli studi contemporanei: l'attività espressiva e di articolazione degli interessi, che sembra includere anche quella di espressione delle rimostranze; l'attività di gestione del conflitto; l'attività di controllo del governo. La funzione di rappresentanza del parlamento sembra quindi consistere in

correnti principali e ai più importanti cambi di rotta dell'opinione pubblica”. E aggiunge: “Controllo significa influenza, non potere diretto; consiglio, non comando; critica, non ostruzione; attento esame, non iniziativa; e pubblicità, non segretezza. Questo è un significato realistico del controllo parlamentare che riguarda davvero ogni governo”: cfr. B. CRICK, *The Reform of Parliament*, cit., pp. 275-276 (traduzione mia). Vedremo in seguito come l'esercizio della funzione di controllo non possa che dipendere dallo svolgimento di altre attività proprie dell'istituzione, e venga quindi ad essere, per lo meno in parte, ricompreso nello svolgimento di altre funzioni. Per un'analisi della funzione di controllo si veda: R. MAFFIO, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata*, in “Quaderni di scienza politica”, IX, n. 2, 2002, pp. 333-383; G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006.

²² J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, cit., p. 85.

un'attività complessa la cui rilevanza, all'interno di sistemi democratici, risulta essere fondamentale.

2. *La funzione di formazione del governo*

Nell'ambito delle democrazie parlamentari il parlamento riveste un ruolo fondamentale nel processo di formazione dell'esecutivo. Fra gli autori che si sono occupati dello studio delle attività del parlamento, particolare attenzione all'analisi di questo aspetto è dedicato da Walter Bagehot, che arriva a definirlo come funzione principale del parlamento. La funzione *elettiva*²³, come Bagehot la chiama, è per l'autore di rilievo superiore a quello di qualsiasi altra attività svolta dal parlamento, poiché proprio su questa si fonda il rapporto fra parlamento ed esecutivo. Il governo nasce all'interno del parlamento, e con quest'ultimo mantiene un rapporto di reciprocità per tutta la durata del suo mandato: il parlamento ha, infatti, oltre che la possibilità di eleggere il governo, anche quella di pretenderne le dimissioni. La prospettiva di Bagehot, e la centralità che egli attribuisce alla funzione elettiva del parlamento, sembrano tuttavia essere state superate dai tempi. Pochi degli autori contemporanei che hanno affrontato uno studio delle attività del parlamento hanno incluso quella elettiva fra le sue funzioni. La minore importanza attribuita a questa attività sembra, infatti, essere riferita a veri e propri cambiamenti intervenuti a livello istituzionale²⁴.

Fra i contributi che fanno riferimento alla funzione di formazione del governo da parte del parlamento, quello forse maggiormente degno di nota è l'analisi di Joseph Schumpeter in *Capitalism, Socialism and Democracy*. Per Schumpeter, come per Bagehot, l'attività di formazione dell'esecutivo consiste nella funzione principale del parlamento. La creazione del governo spetta, infatti, secondo la prassi delle democrazie parlamentari, al parlamento, che ha il compito di eleggerlo. Tuttavia, Schumpeter aggiunge: "Il risultato si avvicinerà in una certa misura al risultato prevedibile dall'elezione diretta del governo ad opera del corpo elettorale"²⁵. In questo senso, Schumpeter evidenzia

²³ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit..

²⁴ Come vedremo in seguito, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione dei partiti politici sono inclusi fra le cause principali dell'indebolimento della funzione elettiva del parlamento.

²⁵ J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, II ed., New York, Harper and Brothers, 1947: trad. it., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Edizioni

una forte limitazione del ruolo del parlamento nella scelta dell'esecutivo: "Il parlamento decide, di norma, chi sarà il primo ministro, ma, nell'esercizio di questa prerogativa, non è completamente libero. Decide più per accettazione che per iniziativa"²⁶. È quindi evidente, già nelle parole di Schumpeter, che la scelta di chi andrà a costituire il governo non è più – o non è mai stata – nelle mani del parlamento. Sembra, piuttosto, che la funzione di quest'ultimo sia limitata ad un suggello formale della scelta dell'elettorato.

È Kenneth Wheare ad offrire una trattazione più dettagliata del ruolo del parlamento nel processo di selezione dell'esecutivo, insieme ad una spiegazione del suo apparente progressivo declino. Riprendendo le osservazioni di Schumpeter, Wheare scrive:

"È difficile dire se quella che Bagehot offre fosse una descrizione realistica del ruolo della Camera dei Comuni nella formazione del governo ai suoi tempi. Quello che è vero, è che oggi si può utilizzare la definizione di Bagehot, ma attribuendogli un diverso significato. [...]. Quando, dopo un'elezione generale, si viene a sapere che un partito ha ottenuto una maggioranza assoluta alla Camera dei Comuni, si sa anche chi sarà il Primo Ministro. [...]. In ambito di formazione del governo [...], al giorno d'oggi, la Camera dei Comuni, come i collegi elettorali americani, non delibera. Registra un risultato, ed è essa stessa il risultato di una decisione trasmessa dall'elettorato"²⁷.

La posizione di Wheare è condivisa da gran parte della letteratura. Il governo è, tanto quanto il parlamento, il risultato dell'elezione generale. In sede elettorale i cittadini indicano le proprie preferenze, che vanno a ricadere non più su specifici individui, quanto su di un determinato partito. Sarà il leader del partito vincitore, il leader, ovvero, della maggioranza parlamentare, a creare il governo. È possibile intravedere, quindi, fra le cause del ridimensionamento della funzione del parlamento nel processo di formazione del governo, il ruolo fondamentale svolto dal processo di rafforzamento del partito come istituzione politica.

Comunità, 1955, p. 262.

²⁶ J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., p. 264.

²⁷ K.C. WHEARE, *Legislatures*, cit., p. 93 (traduzione mia).

È necessario mettere in evidenza, tuttavia, che la funzione di *formazione del governo*, nonché, come sottolinea Bagehot, la capacità di *richiederne le dimissioni*, è una delle attività del parlamento che, per quanto possa non consistere in vero e proprio potere decisionale, ne rimane una prerogativa importante. Inoltre, come vedremo in seguito, l'attribuzione della funzione di formazione del governo, per quanto in alcuni casi meramente formale, produce importanti conseguenze per il sistema politico, da interpretare soprattutto in termini della legittimazione del sistema stesso.

3. *La funzione legislativa*

La funzione legislativa è tradizionalmente considerata la funzione principale del parlamento. Come abbiamo visto, i classici del pensiero politico classificano il parlamento come l'organo legislativo per eccellenza, operando una netta distinzione fra il suo ruolo all'interno del sistema politico e quello attribuito al governo; quello, cioè, di organo esecutivo. La nostra trattazione si è sviluppata, tuttavia, partendo dal riconoscimento di una diminuzione del peso del parlamento nel processo legislativo, a fronte di un rafforzamento, in primo luogo, del ruolo del governo. Il nostro interesse è stato rivolto all'individuazione di funzioni altre da quella legislativa, che potessero dar conto in modo più proficuo del ruolo del parlamento nelle democrazie contemporanee, e con questo – parafrasando Philip Norton – della sua persistenza ed ubiquità²⁸. All'interno dei diversi approcci teorici incentrati sull'individuazione di una pluralità delle funzioni del parlamento, in molti casi si viene ad assistere ad una netta svalutazione del ruolo di quest'organo nel processo legislativo. La funzione legislativa, per molti autori contemporanei, risulta essere soltanto *una* fra le altre funzioni del parlamento e, in alcuni casi, una di quelle a cui viene attribuita minore importanza.

È necessario, tuttavia, evitare di incorrere nell'errore di relegare la funzione legislativa del parlamento in una posizione di totale marginalità. Come vedremo più avanti, infatti, lo studio dell'attività legislativa riveste tuttora un ruolo fondamentale nella comprensione dell'istituzione parlamentare. Occorre sottolineare, inoltre, che la salienza della funzione legislativa del parlamento non può che variare a seconda dei diversi

²⁸ P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit., p. 4.

sistemi politici. Al fine di offrire una più attenta analisi del ruolo del parlamento nel processo legislativo e di evidenziare la variabilità della rilevanza di questa funzione in base allo specifico contesto istituzionale, presenteremo brevemente le posizioni di alcuni autori che hanno analizzato a fondo, in prospettiva comparata, l'incidenza delle caratteristiche istituzionali sul rapporto fra parlamento e governo.

*Comparative Legislature*²⁹, pubblicato nel 1973 da Jean Blondel, è una delle prime opere di politica comparata che si ripropone di studiare approfonditamente l'istituzione parlamentare seguendone lo sviluppo e il ruolo attuale nel sistema politico e tentando, soprattutto, di dare una risposta all'interrogativo riguardante le funzioni proprie dei parlamenti moderni. Secondo l'autore, è necessario innanzitutto sottolineare che il ruolo legislativo che la tradizione affida al parlamento è cosa ben distinta da quella che oggi è, nella pratica, la produzione politica. Tra il diciassettesimo ed il diciannovesimo secolo i parlamenti vennero creati allo scopo di deliberare su questioni ampie e di carattere generale; su quelle questioni, cioè, fondamentali per la vita pubblica. Da qui proviene la loro centralità fra le istituzioni politiche. Cosa ben diversa è l'attuale produzione legislativa, che deve rispondere all'urgenza e alla specializzazione delle domande di una società sempre più complessa ed eterogenea, e per la quale il parlamento non sembra essere adatto, sia per la lentezza dei tempi legislativi, sia per l'impossibilità di una specializzazione, per quanto perseguita attraverso la costituzione di commissioni particolari ricalcate su quelle della macchina governativa. Il ruolo attuale del parlamento, in ambito di produzione politica, sembrerebbe quindi essere quello di definire le linee generali della legislazione, sulle quali la produzione di leggi specifiche si deve fondare, ma non una vera e propria attività di produzione di politiche³⁰. Secondo Blondel, quindi, non è più possibile definire il parlamento sulla base della sola funzione legislativa. Il ruolo del parlamento nel sistema politico è piuttosto da definirsi in termini molto più complessi:

“L'intervento da parte del parlamento assume le forme dell'influenza e della partecipazione: non esiste una chiara dicotomia fra de-

²⁹ J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, New York, Prentice-Hall, 1973.

³⁰ Altra questione è invece quella evidenziata dalla realtà dei fatti: come lo stesso Blondel sottolinea, l'efficacia dell'intervento legislativo dei parlamenti è molto più elevata in questioni di dettaglio o di media ampiezza, mentre è proprio nelle decisioni di portata generale che la sua influenza viene 'limitata' dalla forza dell'esecutivo.

cisione e non-decisione. Esiste, piuttosto, un'intera varietà di punti di penetrazione del parlamento nel sistema politico, che aiuta a definirne una serie di funzioni"³¹.

Blondel suggerisce, quindi, che i parlamenti abbiano numerosi punti d'incidenza nel processo legislativo, e che questi ne determinino la vera e propria funzione: quella che definisce di *intermediazione fra la domanda e la risposta politica*. L'importanza del ruolo del parlamento non può quindi essere definita sulla base del numero di proposte approvate e della sua forza di iniziativa legislativa, quanto, piuttosto, tenendo conto dello svolgimento della funzione di intermediazione. Dal lato dell'*input*, l'assemblea rappresentativa raccoglie le richieste dei cittadini, o origina in se stessa nuove domande, le aggrega e le introduce nel sistema politico. Dal lato dell'*output*, come da quello della domanda, le sue funzioni possono variare da quelle più generali a quelle più dettagliate, e consistono nella collaborazione con l'esecutivo nel processo decisionale.

In tempi più recenti Philip Norton ha proposto una classificazione dei parlamenti basata sulla loro salienza all'interno del processo legislativo³². Norton rielabora la classificazione proposta da Michael Mezey negli anni settanta³³, e suggerisce di distinguere fra parlamenti che hanno la capacità di *fare le leggi*, quelli che si limitano a *influenzare* le leggi, e quelli di *poco o nessun impatto* sulla legislazione. L'autore ritiene importante sottolineare la differenza fra il primo e il secondo tipo di capacità legislativa: egli sostiene, infatti, che il *fare le leggi* sia definibile come la possibilità di influire sulle fasi iniziali dell'attività legislativa, ovvero tramite l'iniziativa e la formulazione, mentre l'*influenza* entri in gioco in un momento successivo: il parlamento, in questo caso, non ha il potere di iniziativa legislativa, ma soltanto quello di modificarla o rigettarla. Inoltre ritiene opportuno sottolineare che il ruolo di quei parlamenti che sono in grado di influenzare preventivamente l'iniziativa legislativa del governo, operando una sorta di controllo *a priori*, risulta tutt'altro che trascurabile, e che quindi sia necessario tenerne conto al momento dell'analisi. A quest'ultima categoria, infatti, sembra appartenere la Camera dei Comuni inglese

³¹ J. BLONDEL, *Comparative Legislatures*, cit., p. 15 (traduzione mia).

³² P. NORTON, *Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer*, in P. NORTON (a cura di), "Legislatures", cit., pp. 177-180.

³³ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit..

che, secondo l'autore, mostra sì una bassa incidenza sul processo legislativo, tendendo a non rigettare o emendare le leggi che le vengono sottoposte, ma sembra avere la capacità di influire sulle decisioni del governo prima che queste vengano formulate.

Anche Nelson Polsby si inserisce nel filone degli studi che hanno tentato di offrire analisi comparative dei parlamenti democratici, a partire dal tentativo di definirne le funzioni specifiche³⁴. Nell'analisi di Polsby la funzione legislativa riprende centralità: la partecipazione al processo legislativo non solo è considerata come *una* delle attività del parlamento, ma è definita come quella principale, che consente, studiata a fondo, di comparare i diversi sistemi ed operarne una classificazione. I parlamenti vengono quindi analizzati con riferimento al loro potere legislativo, ossia in base al *grado di indipendenza da influenze esterne* – principalmente da parte del governo – che mostrano nella fase di produzione legislativa. I diversi parlamenti nazionali, secondo Polsby, possono essere posizionati su di un *continuum* fra un massimo di potere legislativo e di indipendenza dall'esterno ed un minimo di partecipazione al processo legislativo governativo. Scrive l'autore: “Ad uno degli estremi si trovano quei parlamenti che possiedono la capacità indipendente, e frequentemente esercitata, di modellare e trasformare proposte, provenienti da qualsiasi fonte, in legge”³⁵. Questi tipi di parlamento sono detti *trasformativi*. All'altro estremo del *continuum*, invece, si trovano le *arene*, che sono descritte come “assetti formalizzati in cui si svolge l'incontro e lo scambio fra le forze politiche rilevanti nella vita di un sistema politico”³⁶. I casi che si trovano ai due estremi del *continuum* corrispondono, secondo Polsby, a due idealtipi di parlamento a cui, a livello empirico, si possano far corrispondere il Congresso statunitense, che tende al tipo trasformativo, e la Camera dei Comuni inglese, che si avvicina al modello del parlamento arena. Fra questi due casi limite, secondo Polsby, possono essere posizionati tutti gli altri casi nazionali.

Come abbiamo visto, quindi, attraverso la presentazione di alcuni degli studi empirici di prospettiva comparata incentrati sull'analisi della funzione legislativa, i parlamenti sembrano poter svolgere, in base alle diverse caratteristiche istituzionali che contraddistinguono il loro rapporto con l'esecutivo, un ruolo più o meno importante all'interno del processo legislativo stesso. Tuttavia, nessuno degli studi presi in esame

³⁴ N.W. POLSBY, *Legislatures*, in P. NORTON (a cura), “Legislatures”, cit., pp. 129-148.

³⁵ N.W. POLSBY, *Legislatures*, cit., p. 129 (traduzione mia).

³⁶ N.W. POLSBY, *Legislatures*, cit., pp. 129-130 (traduzione mia).

considera come del tutto marginale l'impatto del parlamento sull'attività legislativa. Infatti, anche nei casi in cui il parlamento esercita, per utilizzare la formulazione di Mezey, "poco o nessun potere legislativo"³⁷ (quei casi, ovvero, in cui non è in grado neppure di respingere o di modificare le proposte di legge dell'esecutivo) esso rimane tuttavia l'unica istituzione in grado, tramite il voto e l'approvazione, di renderle effettive per l'intero sistema politico. L'importanza del parlamento nel processo decisionale, quindi, sembra risiedere non soltanto nella sua capacità, posseduta in gradi differenti dai diversi parlamenti nazionali, di *fare le leggi*, ma anche nel suo potere di *approvarle*. Intesa in questo senso più ampio, la funzione legislativa può essere definita una prerogativa di ogni parlamento democratico, e consiste in un'attività da cui discendono conseguenze fondamentali per la legittimazione del sistema politico.

4. *La funzione di mobilitazione del consenso*

Ogni governo – e in misura maggiore un governo democratico – necessita, per ottenere il rispetto e la conformità alle proprie decisioni, di una quota di sostegno da parte dei cittadini. Gran parte della letteratura contemporanea concorda nell'attribuire all'istituzione parlamentare un ruolo fondamentale nella produzione del consenso all'interno della comunità politica. Tuttavia, la trattazione di quella che chiameremo, seguendo Beer, funzione di *mobilitazione del consenso* assume connotazioni anche profondamente diverse a seconda della prospettiva teorica nella quale si inserisce.

In primo luogo è necessario sottolineare che quella di mobilitazione del consenso è una funzione, a differenza di quelle trattate fino ad ora, che il parlamento svolge non in direzione del governo, bensì verso il corpo elettorale. Il parlamento è spesso descritto come *intermediario* nel rapporto bilaterale fra l'elettorato ed il governo: sembra svolgere, infatti, oltre che delle vere e proprie attività nei suoi rapporti con il governo, delle funzioni nei confronti dei cittadini³⁸, funzioni che

³⁷ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit. (traduzione mia).

³⁸ Walter Bagehot ha sottolineato per primo l'importanza del ruolo del parlamento nei confronti dei cittadini. Il parlamento è sì il luogo dove le opinioni e gli interessi dei cittadini vengono espressi, ma non è solo questo: ha, fra le sue funzioni, anche quelle di *educare ed informare* la comunità politica. L'istituzione parlamentare, ovvero, insegna ai cittadini, li avvicina alla politica per quello che riguarda i temi che vengono trattati e per quello che riguarda la prassi politica vera e propria. Una posizione simile è quella

sembrano in buona parte essere definibili, con Bernard Crick, quali funzioni di *comunicazione*³⁹.

La funzione di mobilitazione del consenso trova un'importante trattazione nell'analisi proposta da Samuel Beer⁴⁰. Secondo l'autore, la mobilitazione del consenso riveste un ruolo fondamentale fra le diverse funzioni del parlamento:

“I governi moderni impongono vasti e crescenti oneri sui loro cittadini, non solo nella forma di deprivazione in termini di denaro, tempo e così via [...], ma, ancora più importante, in questi tempi di stato sociale e gestione statale dell'economia, nella forma della richiesta di adesione a certi tipi di comportamento [...]. Le ragioni di queste imposizioni sono di solito tecniche, complesse, ed è difficile per l'uomo comune comprenderle e formarsi un'opinione in proposito. Se un governo deve governare con efficacia, non potendosi basare soltanto sulla forza, dovrà continuamente mobilitare consenso e guadagnarsi l'accettazione per le proprie politiche”⁴¹.

La ricerca del consenso è motivata dalla necessità del governo di ottenere sostegno per le proprie politiche, necessità che, secondo Beer, risulta ancora più impellente nelle società moderne. Il parlamento è una delle agenzie volte allo svolgimento di questo compito. È il parlamento che deve rendere pubbliche le decisioni del governo, informare i cittadini e metterli a conoscenza delle ragioni che ne influenzano le scelte. Beer porta come esempio il caso americano, in cui è evidente

assunta da Bernard Crick, che riprende l'analisi delle funzioni delineata da Bagehot. Egli definisce il parlamento come un intermediario fra il governo e l'elettorato, la cui principale funzione è quella che chiama di comunicazione. Questa funzione consiste nella comunicazione, appunto, fra il governo e i cittadini, in senso bilaterale. Da un lato i cittadini, attraverso il parlamento, fanno pervenire al governo le proprie opinioni e le proprie richieste. Dall'altro lato è il governo che, sempre attraverso il parlamento, comunica ai cittadini, e li informa di quello che accade al vertice della sfera politica. In questo senso il parlamento svolge quelle funzioni che Bagehot ha definito come educativa ed informativa, che vanno ad incidere sul grado di sostegno accordato al governo dai cittadini: cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit.; B. CRICK, *The Reform of Parliament*, cit..

³⁹ B. CRICK, *The Reform of Parliament*, cit.; P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit., p. 187.

⁴⁰ S.H. BEER, *The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*, in NORTON, *Legislatures*, cit., pp. 62-80.

⁴¹ S.H. BEER, *The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*, cit., p. 62 (traduzione mia).

un certo grado di reciprocità fra i membri del Congresso e la propria *constituency*⁴². Il rapporto fra eletti ed elettorato, che persiste anche lontano dalle tornate elettorali, si spiega in termini di continua ricerca del sostegno da parte dei rappresentanti, che vivono in una condizione che può dirsi, con Crick, di “campagna elettorale permanente”⁴³. Per Beer la mobilitazione del consenso non è soltanto una caratteristica strutturale dell’istituzione parlamentare, che il parlamento persegue tramite lo svolgimento dei suoi propri compiti, ma sembra consistere in un’attività vera e propria, svolta dal parlamento o dai suoi singoli membri.

Una prospettiva diversa nell’ambito di quella che abbiamo chiamato funzione di mobilitazione del consenso è quella proposta da Robert Packenham⁴⁴. La riproduzione del consenso, che Packenham chiama funzione di *legittimazione* del parlamento, non consiste in un’attività vera e propria, bensì in una rilevante conseguenza dello svolgimento delle attività tipiche del parlamento. La funzione di legittimazione consiste cioè negli effetti che l’attività politica del parlamento produce sul grado di sostegno accordato dai cittadini al sistema politico, in generale, ed al governo nello specifico. Nell’opinione dell’autore, l’attività parlamentare produce sostegno – per il sistema politico e per il governo – poiché immette nel sistema legittimità democratica. Egli, infatti, distingue fra una funzione di legittimazione in forma *manifesta*, derivante dal suggello dell’approvazione parlamentare alle proposte del governo, ed una in forma *latente*, dovuta alla stessa attività del parlamento, alla vitalità dei lavori parlamentari, alla quantità di incontri e dibattiti.

Fra gli altri autori che si sono occupati di trattare il ruolo del parlamento nella riproduzione del consenso, Mezey e Norton scelgono di distinguere e trattare separatamente la funzione di legittimazione da quella di mobilitazione del consenso. Sia l’uno che l’altro, infatti, includono entrambe fra le funzioni proprie del parlamento, pensandole come categorie distinte. Norton e Mezey, quindi, tentano di conciliare le proposte

⁴² A questo proposito, Beer riporta un passo del deputato americano John Brademas: “I membri del Congresso e i Senatori, organizzando conferenze pubbliche, inviando materiale, o in altri modi, possono fornire importanti informazioni, interpretazioni, giustificazioni e guida ai loro elettori [...]. Queste attività di spiegazione, giustificazione, interpretazione, intercessione, aiutano normalmente a ‘costruire accettazione’ per le politiche del governo”: cfr. S.H. BEER, *The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*, cit., p. 77 (traduzione mia).

⁴³ B. CRICK, *The Reform of Parliament*, cit, p. 39.

⁴⁴ R.A. PACKENHAM, *Legislature and Political Development*, cit..

di Beer e Pakenham e distinguono fra funzioni orientate alla legittimazione del sistema intese come conseguenze dell'attività del parlamento e funzioni, intese come vere e proprie attività, di mobilitazione del consenso con riferimento alle politiche del governo. La trattazione della funzione di legittimazione da parte di Mezey riveste particolare interesse. Per Mezey la legittimazione va intesa come una sorta di funzione *simbolica* del parlamento. Scrive Mezey: "I parlamenti simbolizzano – con la loro sola esistenza, le loro procedure e attraverso il processo in cui i loro membri vengono eletti – la partecipazione popolare nell'arena politica che li dota di una legittimità difficile da conseguire per le altre istituzioni"⁴⁵. Vi sono casi, come in quei sistemi autoritari dove persiste un parlamento, dove la funzione simbolica sembra essere l'unica funzione svolta dall'organo: in questi casi il parlamento non è chiamato a svolgere altre attività se non quella di sostegno dell'autorità del governo. È da notare, tuttavia, che Mezey sembra collegare la capacità del parlamento di legittimare il sistema alla sua salienza nel processo legislativo: maggiore è la salienza del parlamento all'interno del processo di decisione pubblica, maggiore sarà la sua capacità di produrre legittimazione per il sistema politico. È però importante sottolineare che in questo caso Mezey intende qualcosa di diverso dalla reale influenza del parlamento nel processo legislativo, che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente. Quello che conta non è il reale impatto del parlamento nel processo legislativo, bensì la *percezione*, da parte della comunità politica, della salienza del parlamento a dotarlo di un potenziale di legittimazione. Egli fa riferimento, infatti, alla continuità e regolarità degli incontri e dei dibattiti parlamentari ed alla copertura dedicata loro dai media, tutti aspetti che sembrano avere effetti positivi sulla percezione della legittimità del sistema politico. Per quanto riguarda, invece, la trattazione della funzione di mobilitazione del consenso, Mezey segue Beer nell'interpretarla come un'*attività* specifica del parlamento e dei suoi membri. Scrive: "I parlamentari collegano i cittadini con il governo articolando i loro bisogni. Nello stesso modo possono comunicare con i cittadini per conto del governo al fine di ottenere sostegno e conformità per politiche specifiche"⁴⁶.

⁴⁵ M.L. MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit., p. 271 (traduzione mia).

⁴⁶ M.L. MEZEY, *Third World Legislatures*, in G. LOEWENBERG, S.C. PATTERSON e M.E. JEWELL (a cura), "Handbook of Legislative Research", Cambridge, Harvard University Press, 1985, pp. 733-767 (traduzione mia).

La funzione che abbiamo chiamato di mobilitazione del consenso sembra quindi potersi dire composta da due aspetti differenti. Il primo consiste nella mobilitazione del consenso in senso stretto, che può essere considerata un'attività vera e propria svolta intenzionalmente dal parlamento e dai membri che lo compongono. Il secondo non consiste in un'attività specifica o intenzionale, bensì in un'importante conseguenza delle attività proprie del parlamento, quale quelle legislativa e di formazione dell'esecutivo, e si riferisce alla capacità del parlamento, quale organo rappresentativo per eccellenza, di fornire legittimazione al sistema politico stesso, nonché all'operato del governo in carica⁴⁷.

Conclusioni: il parlamento è in declino?

In questo lavoro abbiamo offerto una lettura di alcuni degli studi che si sono concentrati sull'analisi delle funzioni del parlamento. La letteratura esplorata, di carattere sia teorico che empirico, concorda nell'attribuire al parlamento una molteplicità di funzioni che non possono essere riconducibili esclusivamente al suo ruolo nel processo legislativo. Le categorie che abbiamo utilizzato – funzione di rappresentanza, funzione di formazione del governo, funzione legislativa e funzione di mobilitazione del consenso – sono in realtà esse stesse composte da numerosi aspetti e sotto-funzioni, e permettono di far luce sulla complessità del ruolo dell'istituzione parlamentare all'interno del sistema politico. Se, quindi, la tesi circa il declino del parlamento già suggerita da Lord Bryce e ripresa da autori contemporanei si basa sul ridimensionamento del peso del parlamento nell'ambito della mera funzione legislativa, è possibile sostenere che, poiché la funzione legislativa è solo una delle funzioni del parlamento, e non necessariamente quella più rilevante, l'istituzione parlamentare non vada incontro a nessuna fase di declino⁴⁸.

Abbiamo messo in luce, inoltre, lo stretto rapporto fra quelle che abbiamo definito come distinte funzioni del parlamento. Le varie funzioni sono, infatti, descritte come unità analitiche separate che

⁴⁷ Per un'interessante analisi della funzione di legittimazione del parlamento – definita in termini di *stabilizzazione del sostegno politico* – si veda F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei parlamenti democratici*, cit., pp. 461-469.

⁴⁸ N.D.J. BALDWIN, *Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength?*, in "Journal of Legislative Studies", 10, n. 2-3, 2004, pp. 295-302.

tuttavia, nella pratica, non possono che sovrapporsi. In particolare è rilevante notare come alcuni degli aspetti della funzione di rappresentanza del parlamento, quali l'attività di articolazione degli interessi e quella di controllo, nella pratica si risolvano in attività di formazione dell'esecutivo e di influenza sul processo legislativo. Il ruolo di rappresentanza del parlamento, inoltre, nonché la sua capacità, anche solo formale, di influire sulla formazione del governo e sul processo di approvazione delle leggi, risultano essere fondamentali per la sua funzione di legittimazione; in particolare, per un aspetto specifico della legittimazione che possiamo chiamare, seguendo Batteggazzorre, la *stabilizzazione del sostegno politico*⁴⁹.

A questo punto dell'analisi, tuttavia, sembra necessaria un'ulteriore riflessione sul ruolo del parlamento nella funzione legislativa. In questo studio abbiamo suggerito che, nonostante gran parte della letteratura concordi nell'osservare un ridimensionamento del ruolo del parlamento nella funzione legislativa, la tesi circa il declino del parlamento non coglie nel segno, in quanto quella legislativa è soltanto una delle molteplici funzioni che il parlamento svolge all'interno del sistema politico. È ora invece utile cercare di comprendere più da vicino la natura e l'entità dell'indebolimento del parlamento all'interno del processo legislativo. Come abbiamo visto, all'interno dei diversi sistemi politici possono registrarsi livelli differenti di influenza del parlamento sul processo legislativo in base, principalmente, alle differenti caratteristiche istituzionali che strutturano il rapporto fra questo e l'esecutivo. Alcuni degli autori citati si sono riproposti di offrire delle categorie in grado di spiegare i differenti livelli di potere legislativo che il parlamento detiene nei diversi contesti nazionali, ed hanno proposto delle classificazioni che li posizionano su di un *continuum* che va da un massimo ad un minimo di influenza nel processo decisionale. Categorizzazioni di questo tipo, basate principalmente sulle caratteristiche istituzionali – in particolare sulla capacità di iniziativa del parlamento e sulla sua possibilità di emendare o bloccare i progetti di legge del governo – sembrano evidenziare in effetti, in linea generale, un indebolimento dei parlamenti rispetto al potere dell'esecutivo⁵⁰.

⁴⁹ F. BATTEGAZZORRE, *Qualche riflessione sopra le funzioni dei parlamenti democratici*, cit., p. 462.

⁵⁰ Sul ruolo del parlamento nel processo legislativo nel caso italiano si vedano: G. CAPANO e M. GIULIANI (a cura), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, il Mulino, 2001; C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit..

Tuttavia, sembra importante osservare che, come suggerisce Wheare, le affermazioni circa il declino del parlamento nella sua funzione legislativa discendono spesso da un'errata valutazione del rapporto fra parlamento e governo⁵¹. È indubbio, sostiene l'autore, che nel corso dell'ultimo secolo si sia assistito ad un ampliamento e ad un rafforzamento del governo. Ma a questo sviluppo del potere esecutivo non sembra essersi affiancato un reale indebolimento del parlamento. Il parlamento ha mantenuto le prerogative che aveva in passato, ed in alcuni casi le ha addirittura incrementate. Il suo indebolimento non riguarda, quindi, l'attività legislativa in sé, quanto piuttosto il suo rapporto con il governo. Scrive Wheare: "In termini di tempo dedicato alla produzione legislativa e alla quantità di leggi approvate, il parlamento non ha subito alcun declino; se c'è stato un declino, questo riguarda soltanto il suo peso nella relazione con l'esecutivo"⁵².

A nostro avviso, inoltre, anche nella valutazione dello stesso peso legislativo del parlamento, è necessario un supplemento di analisi. Non sembra sufficiente, infatti, concentrarsi sullo studio del potere di iniziativa parlamentare, sull'esercizio del veto legislativo e sulla capacità di emendare disegni di legge per misurare il peso decisionale del parlamento. Anche in casi in cui il grado di potere legislativo visibile risulta essere minimo, non è detto che non vi siano altri modi attraverso i quali l'istituzione parlamentare partecipa al processo decisionale, modi che possono consistere in interventi informali, che difficilmente possono essere verificati attraverso un approccio istituzionalista. Riflessioni di questo tipo emergono, seppur partendo da punti di vista molto diversi, nel pensiero di due autori che si sono occupati in modo approfondito del parlamento inglese. Sia Nelson Polsby⁵³ che Philip Norton⁵⁴, infatti, riconoscono alla Camera dei Comuni una quota di influenza legislativa che va oltre quella misurabile in base all'effettivo intervento visibile del parlamento nella produzione legislativa, focalizzandosi piuttosto sulle forme di controllo, anche informali, *ex ante* ed *ex post*, che la Camera può esercitare sulle decisioni del governo⁵⁵.

⁵¹ K.C. WHEARE, *Legislatures*, cit., pp. 219-234.

⁵² K.C. WHEARE, *Legislatures*, cit., p. 222 (traduzione mia).

⁵³ N.W. POLSBY, *Legislatures*, cit..

⁵⁴ P. NORTON, *Does Parliament Matter?*, cit..

⁵⁵ Fra gli studi che superano la prospettiva strettamente legislativa all'analisi dei rapporti fra governo e parlamento è da annoverare quello proposto in R. ELGIE and J. STAPLETON, *Testing the Decline of Parliament Thesis: Ireland, 1923-2002*, in "Political Studies", 54, n. 3, 2006, pp. 465-485. Gli autori, nel tentativo di verificare la tesi circa un

La sfera dei comportamenti visibili del parlamento, quindi, non sembra esaurire l'insieme delle attività che possono avere influenza sul processo decisionale. Il parlamento può esercitare forme di potere che non sono osservabili dall'esterno, e che possono essere ricondotte, in alcuni casi, al concetto di "non-decisione"⁵⁶: le proposte di legge, ovvero, superano agevolmente il percorso di approvazione delle Camere a cui sono sottoposte, spesso senza opposizione od emendamenti, poiché il governo stesso si esime dal presentare al parlamento progetti che hanno un'alta probabilità di venire respinti, o perché i progetti di legge che raggiungono le Camere sono il risultato di una contrattazione preliminare fra i due organi, spesso in sedi extra-parlamentari quali le segreterie di partito. La funzione decisionale del parlamento sembra rimanere, quindi, una delle sue attività fondamentali, anche quando, apparentemente, sembra ridursi ad un mero compito di approvazione formale delle proposte del governo.

Abstract – In line with the principle of the separation of powers, parliament is traditionally considered the institution charged with legislative power. However, the thesis of the decline of parliaments, first formulated by Lord Bryce at the beginning of the twentieth century, claims that parliaments are losing their central role within democratic political systems, since governments are progressively taking over a wider range of their legislative prerogatives. In this article, the thesis of the decline of parliaments will be discussed

arguing that the legislative function is only one of the relevant functions played by parliaments within the political system. Along with the legislative function, we can identify other relevant activities of the parliament: the representative function, the government formation function and the legitimizing function. Accordingly, even if parliaments are losing legislative power in their relationship with the government, we cannot conclude that the central role of parliaments among political institutions is in decline.

declino del parlamento irlandese, basano il loro studio empirico sull'attività parlamentare del Primo Ministro, andando ad investigare quei casi in cui un dialogo fra governo e parlamento risulta necessario al fine del processo decisionale.

⁵⁶ P. BACHRACH, M. BARATZ, *The Two Faces of Power*, in "American Political Science Review", vol. 56, n. 4, 1962, pp. 947-952.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: AN OVERVIEW OF ITS HISTORY AND EMERGENCIES

by **Silvio Beretta**

1. Introduction: From the League of Nations to the United Nations

With the UN's imminent launch of the Sustainable Development Goals for the next fifteen years, from 2016 to 2030, development cooperation remains one of the most debated and controversial themes of international economics and of international economic policy. On the other hand, back in 2007, seven years after the unanimous approval of the Millennium Declaration by the General Assembly of the United Nations and the subsequent launch of the eight Millennium Development Goals which were to be achieved by 2015, two Italian academics – Mauro Mellano and Marco Zupi – in the introduction to their essay on *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*¹ warned that:

“We are going through a period of deep crisis and rethinking about international development cooperation. Over just a short period of time the general context has radically changed, especially since the end of the Cold War and the new phase of the so-called globalisation. The reasons for cooperation between countries and the nature of cooperation itself has changed just as much for the governments as for the international organisations, the non-governmental organisations and the companies in the North and in the South of the world”.

They also pointed out that:

University of Pavia and Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere

¹ M. MELLANO, M. ZUPI, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007.

“If we look at Italy and Europe, after the end of the Cold War a series of internal factors became increasingly important: the aging population and the growing costs for the elderly, the high level of unemployment and the consequent weight on public spending, the austerity in financial policies and the reduction of the public debt (especially in the euro zone countries), the abandoning of dirigism and the various forms of state intervention”².

At the time when the essay was written (to which I would add the geopolitical consequences following 11 September) there were already signs of the impending crisis whose premises should have been felt long before (but they were not); there wasn't even an awareness of the imminent crisis of the sovereign debts and the turbulence of the euro.

If on the one hand, half way along the chronological path of the Millennium Goals, debates and controversies were already underway and further reasons for uncertainties and discussions seemed incumbent, plans and programmes of international cooperation had already characterised history over the previous century, starting from important declarations of principles going back to the second decade of the twentieth century. The transatlantic agreements after the Second World War grew increasingly to take on a worldwide dimension. However, they never neglected – in fact they often considered – the prevalent geopolitical situation of the time and its interests, the then current dominant tendencies in economic thought as well as the overlap between the first and the second. In fact, the principles in the first two paragraphs of art. 22 of the Covenant, the constituent Pact of the League of Nations on 28th June 1919, were to be applied

“To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world”.

Therefore if

“...the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation...[therefore]...securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant”.

² M. MELLANO, M. ZUPI, *Economia e politica della cooperazione allo sviluppo*, cit., p. V (author's translation).

and consequently

“The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it...this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League”.

The subsequent paragraphs of the same article will specify that the degree of interference of the Mandatory will have to be differentiated and graded depending on the level of development, the geographic position of the territory, their economic conditions and any other important circumstances. In particular, some communities which were already part of the Ottoman Empire and already had a good level of development can be provisionally declared independent states under the guide and the advice of the Mandatory while

“Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as slave trade, the arms traffic and the liquor traffic...”.

Nevertheless

“There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size, or their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory...can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population”.

The unmistakable Wilsonian inspiration of the article coexists and is compatible with both the geopolitics of the time – according to which the colonial powers and winners of the Great War were preparing themselves to take the place of the defeated nations – as well as with the decision to differentiate among those countries who would

receive a Mandatory (a tendency which was to characterise different experiences in the decades to come).

There were to be other important declarations during and after the Second World War which would foreshadow the commitment of the major powers in terms of development cooperation. Speaking to the United States Congress in his traditional “Speech on the State of the Union” on 6th January 1941 (eleven months before the country’s entry into the war), Roosevelt listed the advantages of the democratic regimes. He put the *freedom from need* third among the four fundamental freedoms (after the freedom of expression and worship and before the freedom from fear); this was to be achieved through appropriate agreements to guarantee an adequate way of life for all the inhabitants of the world. The Atlantic Charter, a declaration of the principles of international politics agreed in August 1941 between Roosevelt and Churchill during their meeting in Terranova, will reaffirm, in eight points, the aims which will inspire the policies of the United States and the British Commonwealth at the end of the conflict. The first five stated that the two powers would abstain from any pretext of territorial expansion; they would not promote any territorial mutations which did not conform to the votes freely expressed by the populations involved; they would respect the autonomy of each population to decide its own form of government; *with due respect for their existing obligations*, they would promote equal access to all the States, big and small, winners and losers, to trade and the raw materials needed for their well-being; they would promote full collaboration among all the populations in the economic field to ensure the best working conditions for everyone, economic progress and social protection. Subsequently in art. 55 of the United Nations Charter, signed in San Francisco on 26th June 1945, the latter will promise to promote

“a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms, for all without distinction as to race, sex, language, or religion”.

Although extensive colonial empires still existed, the above three declarations, unlike the Covenant of 1919, lose the “colonial” framework and emphasis as well as the differentiated approach which had characterised the previous Pact. At least in the draft stage of the gen-

eral principles, the changed geopolitical situation (it is enough to remember the role of the Soviet Union during and after the Second World War) suggested the need to adopt a generalist and universal approach to the problem and to the promotion of world development. As a result, both the principle of self-government as opposed to the “colonial” approach and the multiplicity of well-being determinants were emphasised, and well-being had to be promoted in all the receiving countries, without prejudicial differentiation.

2. *From the Lend-Lease Act to the Marshall Plan*

Although in very general terms, at the root of the four principles above mentioned we can clearly see the existence of a strong nucleus within the group of the deciding countries made up of the United States and Great Britain with its empire. What is clear in the drafting of the Atlantic Charter and also underlies the other documents mentioned, is the role of this nucleus. Not even the large number of members involved can hide the operative importance of that nucleus, as in Orwell’s *Animal Farm*, where everyone is the same but some are more the same than others. This does not necessarily mean that the two principal parties had the same views: on the contrary it was while they were drafting the Atlantic Charter that the different aims of the United States and Great Britain came to light. The part which reads “*with due respect for their existing obligations*”, which has been deliberately highlighted above, was in fact the result of a difficult compromise between the American concept of “open doors” as regards international trade and the British one which was more interested in rejecting any attack to the system of imperial preferences established by Ottawa agreements in 1932. Right up to the end, Roosevelt insisted that the article should express the desire to abolish all restrictions and artificial controls on international trade which had in the past contributed to a dramatic fall in production and employment on a worldwide scale. Churchill, on the other hand, foresaw the possibility that the Dominions could refuse to ratify the Charter if such a radically free principle were included: the phrase “*with due respect for their existing obligations*” was therefore the compromise to overcome the *impasse*, and to postpone the time when the problem would eventually have had to be faced.

The circumstance we have mentioned might appear a historical curiosity, but it introduces at least two important considerations which are connected and are particularly important for the modern history

of international cooperation. The first refers to the inevitable role that rules and regulations of international trade relations have in this context. For example, for a period of time the structuralist approach, with its Latin-American roots, will be an important, authoritative alternative to the free trade orthodoxy especially for the theory and practice of international development cooperation. The second consideration strongly highlights that the first important deeds related to international cooperation were in fact *deeds within the West*, and as a result relations between the United States and Great Britain became increasingly important. The wording of point 4 of the Atlantic Charter, with the reserve highlighted and the connection it makes between trade and international cooperation, is evidence of both the considerations mentioned and their interconnection. The Lend-Lease Act issued by Roosevelt on 11 March 1941, which allowed for the President of the United States, among other things,

“To manufacture in arsenals, factories, and shipyards...any defense article for the government of any country whose defense the President deems vital to the defense of the United States”,

and furthermore “To sell, transfer title to, exchange, lease, lend, or otherwise dispose of,...any defense article” to those same governments a total of over 50 billion dollars in materials³, is emblematic, especially if we consider the exhausting negotiations which took place, starting from May 1941, between the American Secretary of the Treasury, Henry Morgenthau, and Keynes who was (informally) working for the British Treasury and which will lead to the signing of the Anglo-American Lend-Lease Agreement on 23 February 1942. There is a detailed reconstruction of the agreement in a chapter called *The Most Unsordid Act* (it is with this not wholly appropriate term that Churchill will refer to the agreement when speaking to the House of Commons) in a recent essay by Benn Steil on the history of the Bretton Woods Agreements⁴, and on the role of the two principal protagonists of that

³ Of the total amount paid between 1941 and 1945, the most conspicuous sum was given to Great Britain, but the Soviet Union, France, China and many other countries also benefited. Before the Lend-Lease Act, the so-called “Cash and Carry” law had helped Britain buy war materials, but Great Britain’s needs were by far greater than their ability to pay.

⁴ B. STEIL, *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, A Council on Foreign Relations Book, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2014, especially pp. 99-123.

extraordinary agreement (Harry D. White, for the United States and John M. Keynes, for Great Britain) against a background of strategic tension between the dominant power of the present and the future and the imperial power which had been in decline for a while. The United States (on that occasion the issue was the much debated art.VII of the Agreement) wanted to sanction the principle of non-commercial discrimination as one of the characteristics of the postwar world and to defend its commercial interests, while Great Britain wanted to defend – with the imperial preference which in itself was not compatible with that principle – its international position and that of the Dominions. Since it was not a declaration (unlike the Atlantic Charter), but “a contract between a desperate buyer and a monopoly seller”, in the end the English “were ultimately compelled to submit themselves to the calculated, fugacious goodwill of the American president”⁵.

Some of the distinctive characteristics in some of the policy statements starting from the Covenant of the League of Nations as well as in the agreement for aid to those nations under the threat of war signed in the postwar period, are part of what looks like a structured “prototype” of international organization aimed at helping development. An example of this was the United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), which was in force between 1943 and 1947

“to plan, co-ordinate, administer or arrange for the administration of measures for the relief of victims of war in any area under the control of any of the United Nations through the provision of food, fuel, clothing, shelter and other basic necessities, medical and other essential services”.

⁵ B. STEIL, *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*, cit., p. 121 and p. 122. The overall issue of the Bretton Woods Agreements (July 1944) will come to the same conclusion. It was a fundamental step in the ambitious geopolitical project set up by Morgenthau and White (that is, by the Department of the Treasury of the United States) to drastically re-dimension the international role of Great Britain, its empire and the pound to the advantage of the United States and the dollar in the prospect of a postwar victory. Even within this wider (and more strategic) context what emerges is the central position of the politically privileged (but conflictual) relationship between the United States and Great Britain (represented by the contrast between Keynes and White and between the respective plans for the reform of the international monetary system), as well as the decisive importance – within the postwar context – of the commercial and more generically “imperial” interests of the United States.

The organisation was a colossal effort of *aid in kind* (goods and services for almost 4 billion dollars at that time) which did not exclude important financial implications (remember the “Fondo Lire” set up at the Bank of Italy with the earnings from the sale of some of the products received and then sold at prices agreed with the UNRRA). It shared the universal idea of the great declarations of principles even though there was a “restricted destination” of resources towards post-war emergencies, an idea which also emerged from the identity of the 44 signatory countries, 32 of which were non-European belonging to all the continents. Furthermore, if the postwar context determined the destination of the resources, the geopolitics of the time dictated the underlying aim, that is the containment of the Soviet Union, an objective which also wanted to avoid the strategic errors of the postwar period after the First World War, especially the reparations which were to tragically influence subsequent developments. Unlike what had happened with the Lend-Lease Act, with the UNRRA organisation the United States fully confirmed their central position even though the British and Canadian contributions were also important. As regards the receiving countries, the majority of resources in descending order went to China, Poland, Italy, Yugoslavia, Greece, Czechoslovakia, the Ukraine and Austria (outside Europe the Philippines, Korea and Ethiopia also received aid). Even from this sequence we can see the incumbent objective of international politics which the UNRRA was geared towards. Once again from the point of view of the United States as a central power, the UNRRA mechanism was aimed at reducing production connected to the war emergency and the subsequent reconversion of the American economic system to civil destinations.

It will be with the European Recovery Program (the so-called Marshall Plan that implemented the Economic Cooperation Act issued in 1948 and in force for the four-year period 1948-1952) that the international system will adopt an organisation for development aid which was to last long enough and have the scope of achieving macro reconstruction objectives (more than 13 billion dollars at that time) and no longer emergency ones. The structure of the Marshall Plan will be systematically recalled (and the same will happen with the Bretton Woods institutions whenever there were systemic tensions on the monetary and financial markets) every time there is an urgent need for productive reorganization in important areas on the world chess board, and in any case it became a reference point (often implicit) for a large number of programmes for development cooperation in the years to

come. The aims of the Plan will be less universal compared to those of the UNRRA as regards the receivers, since its objectives will be the reconstruction of the European economies and their reallocation onto the international trade system, even overcoming the dollar shortage which was afflicting postwar Europe (Great Britain will be the major receiver of financial benefits followed by France and Germany). However, the final objectives will be even more wide ranging as we shall see in the formal heading of the Economic Cooperation Act of which the Plan is the implementation. The heading reads as follows:

“An Act to promote world peace and the general welfare, national interest, and foreign policy of the United States through economic, financial, and other measures necessary to the maintenance of conditions abroad in which free institutions may survive and consistent with the maintenance of the strength and stability of the United States”.

Therefore the emergency aspect is outweighed by the objective of reconstructing the productive power of Europe as well as providing the continent with infrastructures and in particular the re-establishment and the modernization of the industrial framework⁶. The priority of foreign policy, that is the containment of the communist world, seems further emphasized not only by the reference to the promotion of liberal institutions and the compatibility with the strategic interests of the United States but also by the special attention given to the reconstruction of Germany (this is in sharp contrast with the punitive measures of the “Morgenthau Plan” and the precedents of the postwar period following the First World War) as well as the rejection of the Plan by the Soviet Union, which also made the countries it supervised refuse. Even from a more strictly productive point of view the central role of the United States (and Canada) is confirmed and is even strengthened by the connection between the resources given out, the reconstruction of the European industrial framework, the overcoming of the dollar shortage, the reallocation of Europe onto the international trade system and the acquisition by European countries of manufactured products or raw materials from the United States (and Canada) following the re-establishment of Europe as a market outlet.

⁶ Without suggesting any causal connection, we can see that by the expiry date of the Plan the industrial production of the beneficiary countries was 38% higher than the level in 1938.

Finally, the Plan was to have two further important collateral effects: it promoted a stronger integration between the European economies (premise of further developments which were to lead to the Treaties of Rome) and it gave life to an institution which through its very own transformation was to take on a central role both in the increased integration of the continent as well as in the organisation of future international development cooperation: the Organisation for European Economic Cooperation (OEEC, which later became Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD). This organisation was set up to coordinate the aid given by the Marshall Plan to the beneficiary countries. For all the above mentioned reasons, from the identity of the financing countries to those of the beneficiary countries and to its economic and foreign policy objectives, the European Recovery Program, much more than its predecessor, the UNRRA, can be defined as a *deed of the West*.

3. *International Development Cooperation: Alternative Approaches*

Many, if not all, the contents of the declarations and the programmes which refer to international development cooperation can also be found in subsequent experiences, and it is for this reason that it is important to remember some of them: number of beneficiary countries, scope of intervention, objectives and constraints related to the system of international trade, and the existence or non-existence of hierarchically superior donating countries. These contents will alternate in subsequent experiences starting from the postwar period after the Second World War up to the end of the millennium and they will be conditioned – and often mostly conditioned – by the geopolitical urgencies of the time, by the progressive completion of the decolonisation process and also by the analytical approaches which emerged within the theory of international economics as much as in the politics of international relations. The modernization approach, with the connected concepts of big push, take-off and stages of development imposed by the Rostowian way of thinking and with the privileged – if not exclusive – role attributed to the transfer of capital and technologies for the promotion of development, will dominate (even following the positive experience of the Marshall Plan) the scene in the nineteen fifties. On the other hand, Prebisch's structuralism, which in principle was not in disagreement with the priority of modernisation and industrialisation as long term objectives even in the developing countries, will

bind their pursuit to the structural reform of the international trade system. The structuralist approach will then be “taken to extremes” by the neo Marxist “band of four”, as Immanuel Wallerstein, Samir Amin, Giovanni Arrighi and André Gunder Frank ironically liked to call themselves. Their analysis will subsequently come together to form the theory of dependence, with the idea of the division of the world system into “central countries” and “peripheral countries”. Although the modernisation approach was accompanied (and contested) by unorthodox theories in the different meanings these had taken on over time, the approach will characterize the basic trend of cooperation policies throughout the sixties, to which we have to add the importance given to the lack of foreign currency together with the lack of capital (the so called “financing gap”), within an international panorama characterized by strong tensions between the two blocks and consequently by the emergence of the geopolitical interests of the United States to guide the destination of resources for development. In the following decade, the seventies, the international tensions brought about by the petrol crisis, the establishment of a kind of alternative mainstream with a liberalist matrix, as well as the alluring performances of Asian countries with “command” economies, will all end up eclipsing the modernisation theories as well as the dependence theories in favour of a less general and therefore more pragmatic approach (proof of this is the Brandt Report in 1980), which (and in the end it will be the so called Washington Consensus to prevail) will end up ignoring the characteristics of the developing countries (and therefore their need for specific help) and putting them together with the developed countries in the need to open up to international trade and to carry out the necessary internal structural reforms. However, just as the modernization approach had had to first measure up to the structuralist idea and then to the dependentist idea, the resurrected neoclassical mainstream had to measure up to the theory of basic needs (food, health, education, housing, political participation, that is the elements of “human capital”), which promoted the need for policies aimed at guaranteeing individuals with the basic needs for survival and, in other words, to combat poverty. This personalistic approach will subsequently be strengthened by joining the capability approach developed by Amartya Sen⁷ (and the subsequent policies will be orientated towards the more general objective of human development and the quality of life) and it will give life to a multiplicity of intervention strategies promoted

⁷ It is enough to refer to A. SEN, *Development as Freedom*, New York, Knopf, 1999.

by major international institutions, which will go along, for example, with programmes of rural development. Nevertheless, it will be the neoliberal counterrevolution and economism to inspire the underlying attitude of the developed countries towards the rest of the world throughout the whole of the eighties, favoured by the eclipse of Keynesian interventionism: liberalisation, deregulation, privatisation, structural adjustment and internationalisation of the economies will therefore be the inspiration (the “passwords”) of the attitude of the developed countries regarding the developing countries, with the aim of making them able to cope with the increasing foreign debt: the “privatisation” of aid and the growing importance given to the private sector and to the non-governmental organisations will reflect the aim of limiting the importance of public operators in development policies. Confirming to some extent the “pendular” trend of the political-doctrinal orientations with regard to these policies, the nineties, instead, will see a greater awareness of the limited (if not damaging) effect of the neoliberal approach, with the subsequent return to the objective of promoting *human* capital, without neglecting the persistent importance of *physical* capital (almost exclusively emphasized in the fifties) but also of *social* capital (institutions, trust, relation networks), *cognitive* capital (information, communication) and *institutional* capital (good government; on this point it is enough to refer to the work by Douglass North⁸). The need for the identification and valorisation of the complementarity relations between the different meanings of capital therefore excludes the feasibility of development paths (and therefore the efficiency of the related policies) which ignore the complexity and the large number of interrelations among the different types of capital, as well as the way in which these interrelations manifest themselves in the individual underdeveloped situations. Within this renewed theoretical context the recovery of the local dimension and the introduction of the objective of environmental sustainability are two of the many further criteria which will be introduced in the formulation of the subsequent intervention policies in the years following the neoliberal approach. This is the idea that the initiatives of political planning for aid development by the United Nations will increasingly aspire to from the beginning of the nineties. These initiatives will come together in an intense succession of thematic conferences (from the one in New York on childhood in 1990 to the one in Kyoto on climate change in 1997) which will give birth to the Millennium Development

⁸ See above, among his other works, D. NORTH, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Goals set out in the Millennium Declaration in September 2000 which is due to be updated and reactivated, as well as the endless production, by the UN itself, of documents and reports on the monitoring activity which came about throughout the period 2000 – 2015.

4. *The Millennium Development Goals: Realisation, Criticisms and New Objectives*

If the UN's commitment to mobilize, consult, plan, and systematically control the results of the Millennium Goals has been impressive, what has been just as detailed (and strict) is the critical analysis of economists and other experts of the objectives achieved and the causal relations between the objectives and the results. The following questions can be asked: to what extent has the Millennium Declaration with its objectives and its complex battery of targets and indicators reached the objectives that the UN had set itself? To what extent can the progress registered in some strategic areas of the 2000 Declaration (poverty, hunger, education, health, protecting childhood, equal opportunities, environmental sustainability, partnership for development) be attributed to the policies promoted by the UN? To what extent are they a result of a multiplicity of determinants which are specific to each individual situation or country as well as the macro trends of certain individual systems (especially China and India) quantitatively pre-eminent but prevalently governed by internal factors? Beyond the undeniable political value of involving the whole planet around fundamental objectives, was the extraordinary mobilisation of will and knowledge set off in the nineties by the UN system effective? It might be useful to recall some authoritative answers to some of these questions, also to better evaluate the programmes which are due to be reactivated. Also the Secretary General of the United Nations, Ban Ki-Moon, in the introduction to the conclusive report, the *Millennium Development Goals Report 2015*⁹, will recognize the fact that although

“The global mobilization behind the Millennium Development Goals has produced the most successful anti-poverty movement in history”

⁹ UNITED NATIONS, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York, United Nations, 2015.

with results in terms of less “extreme” poverty (over one billion less poor people), less hunger, more widespread education for young people and more environmental sustainability,

“inequalities persist and...progress has been uneven. The world’s poor remain overwhelmingly concentrated in some parts of the world. In 2011, nearly 60 per cent of the world’s one billion extremely poor people lived in just five countries. Too many women continue to die during pregnancy or from childbirth-related complications. Progress tends to bypass women and those who are lowest on the economic ladder or are disadvantaged because of their age, disability or ethnicity. Disparities between rural and urban areas remain pronounced”¹⁰.

The *Report* will give details of the degree to which each of the eight prefixed macro objectives has been reached. The *2015 Progress Chart* gives a chromatic representation of the results achieved for different large areas and targets making a distinction between *target met or excellent progress*, *good progress*, *fair progress*, *poor progress or deterioration* and finally *missing or insufficient data*: a quick look at the table is enough to explain how big the areas of suffering still are in the world. Observing the *Chart* by geographic area we can see that the situation of the sub-Saharan African state is still serious. The only significant progress here has been made in the medical field. Instead, important progress in many fields has been made in countries of Eastern Asia; looking at the *Chart* in terms of objectives and related targets, it seems that the most significant results have been achieved in the reduction of extreme poverty (the number of people in this situation has gone from 1,8 billion in 1990 to 836 million in 2015), and also in the diffusion of primary education (children with no primary education went from 100 million in 2000 to 57 million in 2015) and in the reduction of infant mortality (from 90 to 43 out of 1,000 babies born alive in the fifteen year period). On the other hand, even Angus Deaton, a scholar who is extremely critical of aid development policies, admits:

“They may also be cases in which aid is doing good, at least on balance. I have already made that case for aid directed toward health. Other cases are likely to be found among countries with decent governments,

¹⁰ UNITED NATIONS, *The Millennium Development Goals Report 2015*, cit., p. 3.

where aid is a relatively small share of the economy, and where, against the odds, effective local providers have not been captured or deformed by the donors and use the aid for legitimate local purposes”¹¹.

On the other hand, since their approval the Millennium Goals have always aroused criticism. The objective of political participation, for example, was neglected apart from the problems regarding gender equality, and likewise the sustainability of the results reached at the end of the fifteen-year period was also neglected; there was no adequate evaluation of the difficulty involved in measuring the results nor of the problems posed by the lack of available/reliable sources, not to mention the rhetorical emphasis which characterised the whole declaration¹².

However, there was one criticism which prevailed over all the others right from the beginning: the fact that the objective of equality, or the containment of inequalities, was neglected, and even today at the end of

¹¹ A. DEATON, *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2013, p. 318. Deaton gives vital importance to “local conditions” of development: referring to part of an essay by Peter Bauer (P. BAUER, *Dissent on Development*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1971) with reference to the “optimal amount” of the help, he states (p. 273) that this is “... a crucial point:...’If all conditions for development other than capital are present, capital will soon be generated locally, or will be available to the government or to private businesses on commercial terms from abroad, the capital to be serviced out of higher tax revenues or from the profits of enterprises. If, however, the conditions for development are not present, then aid...will be necessarily unproductive and therefore ineffective”’. Deaton’s criticisms are radical when he refers to the “hydraulic” approach to the aid whereby “if water is pumped in at one end, water must pour out of the other end” (p. 272).

¹² For example, William Easterly in *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge MA, MIT Press, 2001 and in *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, Penguin Press, 2006 is radically critical as regards the planning approach of the Millennium Goals. On the other hand, Paul Collier in *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford, Oxford University Press, 2007 is moderately critical and in favour of non-generalist policies, i.e. those aimed at dealing specifically with the problems of those countries in the “trap of poverty”. Abhijit Banerjee and Esther Duflo in *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, Public Affairs, 2011, also based on extensive analysis in the field and using the *randomized control trials* as a means of investigation, attribute the unsuccessful aspects of “global” development policies to an insufficient knowledge of the *real* mechanisms of poverty. However, Jeffrey D. Sachs, special Advisor of the Secretary General of the United Nations for the Millennium Goals and coordinator of the volume *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, United Nations Development Programme, 2005 and author of the recent *The Age of Sustainable Development*, New York, Columbia University Press, 2015 remains a convinced believer in the “global” approach to the problems of underdevelopment.

the fifteen years this remains one of the principal criticisms against the Millennium Goals, their results, and the overall UN plan of action. This criticism is also a concern, if not *the* main concern, regarding the present economic and international political scene¹³. On the other hand, if we take a quick look at one of the many indices calculated by Angus Maddison in his classic essay on world economy, we can understand the extraordinary acceleration that the differential values of the *per capita* GDP of the great regions of the world have registered in the last 150 years after a stagnant period of several hundred years: 1,1:1 in the year 1000, 2:1 in 1500, 3:1 in 1820, 5:1 in 1870, 9:1 in 1913, 15:1 in 1950, 13:1 in 1973 (the only case with a significant reduction corresponds to the postwar reconstruction years and partially to the Marshall Plan), 19:1 in 1998¹⁴. The trend of inequalities attracts the privileged attention of economists encouraging them to look further into the causes, dangers and solutions, as demonstrated by the large amount of recent literature on the subject. Three references are enough. First of all the semantic clarification of the meanings of inequality (within a country, among countries with or without considering the

¹³ “What kind of world is this where the concentration of riches is such that Goldman Sachs’ bonuses for 2009 are equal to the income of 224 million of the poorest people on the planet?” This is the question Massimo Mucchetti (“Corriere della Sera”, 29 October 2011, p. 119, author’s translation) asked himself a few years ago before setting up a relation between the increase in the inequality of income and wealth, the increase of debt in the middle–lower classes favoured by the banking system which used this increased inequality to acquire extra resources, the increase in the number of uncollectable banking transactions, banking crises, bailout interventions, and the increase in the public debt. Mucchetti’s sequence was based on research carried out by Michael Kumhof and Romain Rancière of the International Monetary Fund, by Robert Frank of Cornell University, and by Lars Osberg of Dalhousie University in Halifax.

¹⁴ A. MADDISON, *The World Economy* (Vol 1: *A Millennial Perspective*, Paris, OECD, 2006, p. 126 (Table 3-1b. *Levels of Per Capita GDP and Interregional Spreads, 1000-1998*). A famous exercise which analyses relations over a one hundred year period is set out in the graph by Robert Fogel in an essay written in 1999 (R. W. FOGEL, *Catching Up with the Economy*, “The American Economic Review”, March 1999, pp. 1-21) which highlights the sharp increase in the birth rate over time in relation to the expansion of the productive capacity of the growing systems; the increase in the birth rate was due to the acceleration of technological progress and the ensuing structural transformations, with radical repercussions on the welfare of individuals. Regarding inequalities and the respective trends, recalling Sen Fogel observes (p. 13) that “*The economist’s traditional measures of income inequality are inadequate measures of both egalitarian gains and egalitarian failures...they focus on a variable – money income – that currently accounts for less than half of real consumption and which in a generation may slip to just a quarter of real consumption. The most serious threats to egalitarian progress – certainly the most intractable forms of poverty – are related to the unequal distribution of spiritual (immaterial) resources*”.

population, among citizens of the world) and the related trends carried out by Branko Milanovic¹⁵. Then the essay by François Bourguignon where right from the introduction (with the intention of looking further into the relation between globalisation and inequalities) the main aspects of the problem and the ensuing concern are clarified as follows:

“...il est indispensable de dissocier le niveau de vie *entre pays* et le niveau de vie *dans les pays*. À cet égard, un double retournement est en cours. D’une part, après deux siècles de hausse continue, l’inégalité des niveaux de vie *entre pays* a commencé à décroître: si l’on vivait en moyenne vingt fois mieux en France et en Allemagne qu’en Chine et en Inde il y a vingt ans, l’écart a aujourd’hui diminué plus que de moitié. D’autre part, l’inégalité a augmenté *au sein* de nombreux pays, souvent après plusieurs décennies de stabilité. Ainsi, aux États-Unis, l’inégalité est revenue aujourd’hui à un niveau jamais observé depuis un siècle. Dans une perspective de justice sociale, la première évolution semblerait éminemment favorable, si elle n’était pas entravée par la seconde”¹⁶.

Furthermore:

“Bien sûr, l’inégalité a augmenté dans une majorité de pays, notamment les pays développés...[and furthermore]...l’écart avec ce que l’on observe au niveau mondial reste, à quelques rares exceptions près, abyssal. Il y a moins de différences entre le niveau de vie d’un Américain riche et celui d’un Américain pauvre qu’entre un Américain moyen et un Somalien moyen”

and this situation

“...plaide en faveur d’une concertation internationale en matière de politiques redistributives et de lutte contre les inégalités”¹⁷.

Finally, reference should be made to the essay by Thomas Piketty who, in the context of his analysis geared to looking further into the prob-

¹⁵ B. MILANOVIC, *The Haves and the Have-Nots. A Brief Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, Basic Books, 2011.

¹⁶ F. BOURGUIGNON, *La mondialisation de l’inégalité*, Éditions du Seuil et La République des Idées, 2012, p. 8.

¹⁷ F. BOURGUIGNON, *La mondialisation de l’inégalité*, cit., p. 101 e p. 104.

lem of inequalities and redistribution related to different income categories, observes that, with reference to the inequalities in time and space, the

“...écart de 1 à 10 entre l’Occidental de 1870 et l’Occidental de 1990 est sensiblement équivalent, voire légèrement inférieur, à l’écart entre le revenu moyen d’un Chinois ou d’un Indien de 1990 et le revenu moyen d’un Occidental de 1990, d’après les meilleures estimations disponibles en matière de parité de pouvoir d’achat...”¹⁸.

Each of the analyses mentioned (naturally as example) confirms the priority of the topic¹⁹, and it explains why *Reduced inequalities* is the tenth of the seventeen objectives of the *Post-2015 Sustainable Development Agenda* which is due to be implemented soon. I would consider this objective together with the one immediately following, which is called *Sustainable cities and communities*²⁰.

As regards the theme of the general reformulation of the Millennium Goals for the next fifteen years, I will limit myself to observing how many and how fast both the analytical investigations and the repeated operative proposals have been, for example the one concisely formulated by Nemat Shafik, then Permanent Secretary of the Department for International Development, on the occasion of the tenth lecture named after Luca d’Agliano, where it is hoped that the new agenda for development will privilege: 1) intervention in favour of “the poorest”, especially in those countries without the will and/or the capacity to deal with the problem, 2) the promotion of a collective action to produce global public goods to avoid the *public bads* connected to global warming,

¹⁸ T. PIKETTY, *L'économie des inégalités*, Paris, Éditions La Découverte, 2004, p. 17. Cfr. also by T. PIKETTY, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013, especially pp. 105-23 in chapter 1, *Revenu et production*, pp. 71-123.

¹⁹ It is useful to read the essay by M. ZUPI, *Disuguaglianze in via di sviluppo*, Roma, Carocci editore, 2013 (especially chapter 3, *La nuova geografia della povertà e della disuguaglianza nel mondo*, pp. 81-125).

²⁰ Recent forecasts in fact, predict that in the next ten years the 65% increase in the population will be concentrated in the 600 biggest cities in the world: in 2050 the urban population could reach one billion people in China (compared to 630 million in 2010), 875 million in India (compared to 368), 365 million in the United States (compared to 255) and 218 million in Nigeria (compared to 73). This would have incredible consequences on the need for infrastructures. The phenomenon is obviously strictly connected to immigration: just think that 36,7% of residents in the mega European city of London were born outside Great Britain (this data comes from BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH, *Transforming World Atlas*, 4 August 2015).

epidemics and conflicts, which in turn sharpen extreme poverty and determine negative external effects because of the increased global interdependence²¹. Further analyses of the results achieved and the proposal of new, updated objectives (the so-called Bellagio Goals) are also formulated in the wide ranging *Report* which is a joint study carried out by the Centre for International Governance Innovation of the State of Ontario and the Korea Development Institute: this study is a review and a re-proposal of the objectives which are about to expire, which becomes necessary because if it is true that “The MDGs had a significant impact on development policy, perhaps more so than anyone originally anticipated”, and therefore “There are high expectations for a future framework to improve upon the substantial amount of progress already made”, it is also true that “The world continues to change rapidly: the majority of the world’s poor now live in middle-income countries, the burden of disease has changed and technology advances unpredictably”²².

5. Conclusion

I shall conclude with some considerations regarding the determinants of development and the related mechanisms with reference to backward countries, as suggested in an important essay by Michael Spence, which is mostly dedicated to these themes²³. The first consideration, which is relevant in relation to the problem of heterogeneity of the underdeveloped contexts, is connected to the concept of “feedback loop” and concerns the relation between institutional development and market dynamics, and more specifically the answer to the question of what relation between the first and the second can set off development. According to Spence, claiming the need for a necessary “before and after” (usually the institutions first and then the market) seems misleading, and is only the result of reasoning by prerequisites. However, Spence believes that:

²¹ N. SHAFIK, *The Future of Aid*, Torino, Eight Luca d’Agliano Lecture in Development Economics, 17 December 2010, p. 3.

²² N. BATES-EARNER, B. CARIN, MIN HA LEE and W. LIM, with M. KAPILA, *Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators*, Special Report, CIGI – KDI, 2012, p. 29.

²³ M. SPENCE, *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multispe-ed World*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

“...in reality when it comes to growth and effective government, it doesn’t work that way. Or, rather, it does, but in tiny steps and positive feedback loops. From a distance, then, it looks like things run in a smooth parallel process. But in reality there are millions of small positive interactions and feedback loops...It is impossible to keep track of all the interactions and multipliers...Of course not all the feedback loops are positive. Increased demand for labor by itself might raise its price (a good thing) but lower the return on and therefore the rate of investment, which by itself might slow growth”²⁴.

This quoted text clearly sets out the possibility, if not the high probability, that the development paths in backward countries can diverge as a result of divergent trends and the different intensity of the relevant interactions: the singular positive performances of individual countries (it is usual here to mention Botswana) could be a result of a *singular* (in the sense that it cannot be repeated with a sufficient degree of probability) sequence of positive interactions. The second consideration, connected to the first, consists in an unorthodox approach to the policies of development aid, which means facing up to the fact that:

“...the problems faced by the numerous small poor states are too hard to solve on a stand-alone basis...There are seventy-eight countries with populations of less than 2 million, and sixty-eight of those have populations of less than a million. While partial political and economic mergers are difficult, they may be the only realistic alternative for countries of this size”²⁵.

The third consideration deals with the classic theme of the relationship between the type of government and development²⁶. The conclusion is that governance which allows for a high level of sustainable growth does not necessarily coincide with a democratic form of government. Spence specifies that:

²⁴ M. SPENCE, *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multi-speed World*, cit., pp. 39-40.

²⁵ M. SPENCE, *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multi-speed World*, cit., pp. 120-121.

²⁶ Obviously, this theme does not overlap with the traditional criticism against development aid policies based on the claimed inclination of beneficiary countries and their governors to mismanage aids.

“If one constructs an overly simple 2x2 matrix in which the horizontal options refer to governance, democratic or autocratic, and the vertical dimension has two options, excellent economic performance and very poor performance, that gives us four boxes. There will be lots of countries in every box. In other words, there are both high-performance and low-performance democracies. There are also high-performance autocratic systems and many others where the economic performance is disastrous”²⁷.

To what extent these hypotheses and proposals supported by experience, theoretical reflection and empirical investigation can be in part or wholly included and become operative (and efficient) in the new Millennium Goals is a topic for the immediate future.

Riassunto – Nell'imminenza dell'attivazione, da parte delle Nazioni Unite, dei nuovi Obiettivi del Millennio per il quindicennio 2016-2020, i temi della cooperazione per lo sviluppo e le discussioni circa l'efficacia delle relative politiche originano tuttora dibattiti e controversie. Dichiarazioni autorevoli e impegnative al riguardo risalgono tuttavia agli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale e si succedono lungo l'intero secolo. Esempi ne sono l'art. 22 del Covenant della Società delle Nazioni, il Discorso sullo stato dell'Unione pronunciato da Roosevelt nel 1941, la Carta Atlantica dello stesso anno e infine l'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite del 1945. In tutti questi documenti si rinvencono affermazioni rilevanti circa la necessità di porre attenzione allo sviluppo dei paesi arretrati: sono tuttavia diverse, al passare del tempo e al mutare delle situazioni politiche e dei rapporti di potere, le modalità operative finalizzate a raggiungere tali obiettivi. Lend-Lease Act, UNRRA e Piano Marshall rappresentano inoltre altrettanti programmi intesi a fare fronte in primo luogo alle necessità di paesi europei belligeranti e, alla fine del secondo conflitto mondiale, a promuovere la ricostru-

zione dell'Europa, delle sue infrastrutture e della sua capacità produttiva, soprattutto industriale. Oltre che dalle vicende politiche, la cooperazione allo sviluppo è stata tuttavia condizionata dalla riflessione economica: dalle teorie della modernizzazione allo strutturalismo, alle teorie della dipendenza, al neoliberalismo e infine alla teoria dei basic needs l'articolo delinea il succedersi degli approcci analitici a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso e le rispettive implicazioni per le politiche di cooperazione allo sviluppo. Gli Obiettivi del Millennio 2000-2015 segnano un punto di svolta in tali politiche, in ragione sia dell'universalità dell'approccio adottato sia del complesso sistema di finalità, obiettivi e indicatori attivato per rendere operative le politiche stesse. Anche nei confronti di queste, tuttavia, le critiche sono state e restano numerose, e di alcune di esse vengono sinteticamente esposte le principali motivazioni. È tuttavia nel permanere delle disuguaglianze che numerosi economisti individuano sia la lacuna più rilevante delle politiche poste in essere fino a oggi dal sistema delle Nazioni Unite, sia il problema più drammatico da affrontare nel prossimo quindicennio.

²⁷ M. SPENCE, *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a Multi-speed World*, cit., p. 106.

**DA YALTA A HELSINKI:
PER UN NUOVO ORDINE DEL GRANDE MEDIO ORIENTE**

di Antonio Badini

Introduzione

Si parla da tempo di un Mediterraneo in fase di cambiamento, e di fatto gli accadimenti degli ultimi quindici anni testimoniano della ricerca, da parte sia dei Paesi della Regione sia di quelli a essa esterni, di nuovi equilibri geopolitici ma anche dei tentativi – i casi di Tunisia, Marocco ed Egitto ad esempio – di dare vita a processi di modernizzazione, con soprassalti in qualche caso cruenti, fra riformismo e restaurazione. Non è facile comprendere se si debba classificare il succedersi degli sconvolgimenti osservati nei tempi più recenti come *back and forth* ovvero come *stop and go*, ma la prima ipotesi sembra la più verosimile. È indubbio che almeno per qualche anno sarà difficile per l'Occidente, responsabile di errori e negligenze, concorrere a preservare la sicurezza globale dalle insidiose sfide multiple che avvolgono la Regione e lanciano strali mortali nei nostri stessi Paesi. L'analisi che il saggio propone fa riferimento al cosiddetto Mediterraneo allargato o Grande Medio Oriente e quindi in pratica ai MENA (*Middle East and North Africa Countries*). Una macro-regione, dunque, con l'avvertenza tuttavia che, alla luce della inquietante minaccia posta dalla "Jihad globale", essa appare di fatto superata per difetto, e questo in ragione di due fattori.

Il primo fattore si riferisce al "contagio terrorista" nei Paesi a sud del Sahara; il secondo riguarda lo spostamento del baricentro dell'area verso il Golfo e oltre, tenendo conto che Afghanistan e Pakistan, principalmente a causa del radicalismo religioso, sono da tempo "ri-

Già Ambasciatore d'Italia e Direttore Generale del Mediterraneo e Medio Oriente, Ministero degli Affari Esteri. Docente Luiss, Roma.

succhiati” nella geopolitica del Medio Oriente. E non è escluso che già con il recente attacco terroristico al *West Gate Shopping* di Nairobi il perimetro della “Jihad globale” potrà presto ulteriormente estendersi in Africa acuendo una crisi che ha radici profonde e di cui non si scorge la fine. È ormai evidente che, nonostante le gravi conseguenze già prodotte e che investono l’Europa, il potenziale conflittuale generato dall’ estremismo religioso – che rischia di saldarsi da un lato con istanze indipendentiste e dall’altro con lotte per l’egemonia – sia tutt’altro che esaurito.

Sebbene gli sviluppi occorsi e quelli prossimi già prefigurino una inevitabile revisione dei confini definiti dal cosiddetto Accordo Sykes-Picot, la profondità delle modifiche dello *status quo*, pur non facilmente prevedibile, sarà di portata storica. Certamente il Medio Oriente non risponderà più a un ordine plasmato sugli interessi di sicurezza occidentali, e soprattutto americani; nel gioco diplomatico dovrà rientrare la Russia, che vanta sulla regione diritti storici superiori rispetto agli stessi Stati Uniti, oltre a obiettive ragioni di sicurezza. In questo senso nell’analisi si ipotizza una sorta di “Yalta 2”, e un passaggio a Helsinki, dove prese corpo una Organizzazione che gettò le basi per principi, procedure e meccanismi destinati a regolare tensioni e crisi e a prevenire conflitti.

Il *maelstrom*, o vortice, che minaccia un profondo e forse irreparabile sconvolgimento del Grande Medio Oriente, per secoli e secoli crocevia di civiltà e sviluppo dei popoli, evoca il bisogno urgente, come nel 1943 tra le rovine di una guerra terribile, di arrestare morte e distruzione e di reintrodurre prospettive di convivenza costruttiva. Il che implica la necessità di ridisegnare confini e regole rispettosi delle libere scelte degli Stati della Regione e pur tuttavia con la comune disponibilità ad attenersi agli impegni derivanti dal diritto internazionale e ad assolverli.

Un fattore chiave del cambiamento sarà verosimilmente funzione del rapporto che si dovrà cercare di stabilire su basi realistiche tra Iran e Arabia Saudita, nel contesto di un auspicabile graduale avvicinamento all’unità dell’Islam, o almeno a una forma di reciproca tolleranza tra Sciiti e Sunniti, dal momento che entrambe le nazioni sono destinate a essere parti influenti del nuovo ordine. Una posizione importante spetterà a Israele, che dovrà essere indotta a prendere coscienza del fatto che il tempo non è più dalla sua parte e che lo sradicamento del terrorismo e la messa in sicurezza della Regione non potrà prescindere da una soluzione negoziata della sempre più grave e intricata questio-

ne palestinese. Lo disse a Bettino Craxi Re Fahd nel novembre del 1984, spingendolo ad adoperarsi per spiegarlo a Stati Uniti ed Europa, cosa che egli fece, come si dirà nelle conclusioni, assumendosi pesanti rischi che si palesarono soprattutto nella vicenda di Sigonella.

Nel nuovo ordine occorrerà altresì impegnarsi per prevedere adeguate forme di protezione politico-istituzionale degli sciiti, il cui *status* appare nettamente sottovalutato nell'attuale geopolitica della regione. Emerge dall'analisi che il quadro politico-istituzionale più congruo, sull'esempio della CSCE nata a Helsinki nel 1975, sarebbe la creazione di una Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione per il Grande Medio Oriente (OSICOM) che riprenda, aggiornandola e adattandola, la proposta a suo tempo formulata da un gruppo di diplomatici e analisti, promossa dalla *World Peace Foundation* della Cambridge University, illustrata in un volume distribuito dalla *Brookings Institution* di Washington¹.

La formula venne poi mutuata dall'UE con la creazione, nel 1995 a Barcellona, del Partenariato euro-mediterraneo, con i tre "cesti" (politico e di sicurezza, economico e socio-culturale). Fu infatti una decisione improvvida quella di sostituire il Partenariato euro-mediterraneo, secondo i voleri della Germania, con la Politica di Buon Vicinato, che ha miseramente fallito sia a Est che a Sud. È incoraggiante che un nuovo Gruppo *Forward thinking*, anch'esso costituito da analisti e diplomatici, si sia formato per svolgere un esercizio teso a elaborare, sotto il significativo nome di *Helsinki Policy Forum* (HPF) proposte di regole, principi e meccanismi, questa volta per restituire pace nella giustizia alla regione del Grande Medio Oriente. Nei capitoli che seguono, è bene chiarire, saranno tuttavia illustrati concetti e riflessioni totalmente autonomi da quelli dell'HPF con il quale, a tempo debito, potrebbero crearsi feconde interrelazioni.

Apparirebbe riduttivo, alla luce di questa premessa, il proposito espresso dal Presidente francese François Hollande di considerare lo "Stato Islamico" come il peggior nemico della Francia² anche se l'obiettivo di distruggerne le strutture e il potenziale militare appare, con talune precauzioni, condivisibile. Ma è importante collocarsi da subito nella corretta prospettiva di una lotta in cui i protagonisti di domani

¹ Cfr. J. W. HOLMES (ed.), *Maelstrom: The United States, Southern Europe, and the Challenges of the Mediterranean*, Cambridge Mass., The World Peace Foundation, 1995.

² Cfr. O. ROY, *The Strategic Limits of ISIS, Revealed*, in "The New York Times", November 17, 2015.

appaiano ben intuibili poiché essi dovranno al più presto mettere mano alle opportune strategie, al momento nemmeno abbozzate. Giusta dunque la richiesta del Presidente del Consiglio Matteo Renzi di andare oltre la mera dimensione militare, destinata a creare, come il passato ci insegna, ancora più disordine. Si dovrà invece, come nel caso della CSCE-OSCE, individuare gli strumenti e i meccanismi concreti che i “tre cesti” offrono per passare gradatamente da una sicurezza strettamente militare a una politica *lato sensu*, che sia basata sul convincimento che la coesistenza dei diversi credi e il reciproco rispetto delle diverse tradizioni sono il presupposto di uno sviluppo socio-economico condiviso.

Ma la via diplomatica sarà tutt'altro che facile a causa degli interessi spesso contrapposti dei diversi *players*. È quindi controproducente, per la bontà dell'idea, enucleare uno o due Paesi (Siria e Libia) per le soluzioni prioritarie, poiché l'intreccio che si è prodotto nell'area richiede una sistemazione “a incastro”, che risalga alla radice dei problemi e ne tenga conto, come nel gioco della dama. In effetti, come si dirà in seguito, l'OSICOM dovrà essere una Organizzazione da costituire rapidamente, assai flessibile e senza gerarchie formali oggi irrealizzabili, ma basata su principi ben fermi fondati sull'interesse condiviso dei partecipanti e sul diritto internazionale. L'unico sconfitto da subito dovrà apparire solo il terrorismo, non solo per ragioni di etica politica o di morale, ma per la convinzione che esso non paga. Solo addossandosi il costo della sconfitta, come avvenne al terrorismo “laico” degli anni '70 e '80 legato soprattutto alla causa palestinese, si potrà rispondere “nessuno” a chi interroga e si interroga su quale raggruppamento estremista succederà all'ISIS, alla fine inevitabilmente sconfitto.

Preoccupa tuttavia che l'Occidente non abbia ancora tratto le lezioni appropriate dalle sconsiderate offensive militari in Irak e in Libia condotte senza una reale legittimazione internazionale (in Libia ci fu un inopinato avallo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che dette solo valore legale all'operazione) e prive di un piano per il consolidamento dei nuovi regimi interni, errore che si è tentati di ripetere oggi con la Siria. Putin non dice niente di nuovo quando afferma le responsabilità dell'Occidente nella destrutturazione di alcuni Stati arabi – cui vanno aggiunte le non meno gravi colpe della precedente invasione sovietica dell'Afghanistan – azioni che hanno aperto la strada al terrorismo ma, sostenendo una lotta unitaria allo Stato Islamico, egli lascia spazio al superamento della comprensibile reazione emotiva nei

confronti della Turchia, specie se le potenze europee e gli Stati Uniti sapranno venire incontro alla sua richiesta di considerare la Russia alla stregua di un pari.

La classe politica occidentale deve con urgenza tornare a tracciare l'agenda invece di reagire agli eventi, e lavorare per recuperare una fattiva collaborazione con la Russia. E l'Europa, alla luce della irrilevanza dell'attuale *leadership* dell'UE, potrebbe essere pronta a costituire una sorta di *Emergency Security Cabinet* senza modificare i Trattati, poiché le azioni sarebbero, sotto i profili della responsabilità e finanziario, a carico degli Stati nazionali. E normale perciò attendersi, prima o poi, il ripristino del G5 che l'ex Presidente del Consiglio Bettino Craxi, sfidando i timori reverenziali allora imperanti nel nostro *establishment*, riuscì a fare arenare a vantaggio di un più assertivo G7, ove l'Italia era attivamente presente³.

Quanto alla decisione di rafforzare i servizi di sicurezza nazionali, essa va certamente nella direzione corretta se sarà preceduta da un loro aggiornamento per migliorarne la capacità di analisi e di proposta. Ma ancora di più va rafforzato il controllo politico-democratico sulla loro azione, come richiede l'osservazione delle esperienze passate (quella dell'Irak insegna). Il rincredimento, encomiabile ma tardivo, espresso da Tony Blair per avere dato troppa fiducia alle segnalazioni dei Servizi di Sua Maestà nella decisione di sostenere l'invasione militare dell'Irak, fortemente voluta dal Presidente Bush, avrebbe richiesto analoghe dichiarazioni da parte di politici italiani, che in realtà non ci sono state.

Per dare una idea del lavoro diplomatico da mettere in atto e del rischio in esso insito, questo scritto si concluderà con una rapida ricostruzione della vicenda di Sigonella, in particolare con un commento testimoniale sul perché l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi decise, lasciando andare via Abu Abbas, di sfidare gli ammonimenti degli Stati Uniti, rivelatisi infondati, e di salvare Yasser Arafat e con lui la dirigenza moderata araba, prevenendo l'offensiva che il Fronte del rifiuto, già a quel tempo propenso a cooptare elementi dell'emergente radicalismo islamista, sarebbe stato pronto a sferrare. Che Craxi abbia visto correttamente, nonostante le critiche dei conformisti *politically correct* che egli subì su tutti i fronti, lo dimostrarono i fatti successivi; l'accordo di Oslo fra Arafat e Ytzhak Rabin nel 1993, con

³ Cfr. G. ACQUAVIVA, L. COVATTA, *Decisione e processo politico. La lezione del Governo Craxi (1983-1987)*, Venezia, Marsilio Editori, 2014.

l'avallo del Presidente americano Bill Clinton che poi funse da *driving force*, e quello successivamente tentato da Ehud Barak, sempre con Arafat, che rinunciò inopinatamente all'ultimo istante a firmare, con motivazioni incomprensibili e sotto pressioni mai confessate.

1. *Uno sguardo dal vecchio continente al pantano mediorientale*

Si è accennato al fenomeno del “contagio”. In effetti, il raggio di azione di Boko Haram, un gruppo di brutale ferocia che opera nel nord-ovest della Nigeria e che è recentemente passato da Al Qaeda nelle file dello Stato Islamico, si è già esteso ad alcuni Paesi africani, in particolare a quelli che costeggiano il Lago Chad – Niger, Camerun, Mali — mentre più a est il sud della Somalia è controllato dai miliziani di Shabab, una organizzazione terroristica rimasta fedele ad Al Qaeda. Un fenomeno, quello del contagio, che deriva dall'espansione di forme di violenza indotte tutte dall'estremismo religioso, anche se al momento manca un preciso disegno strategico⁴. Va detto che il radicalismo islamista ha poco a che fare con il vero Islam, quello predicato dalla stragrande maggioranza degli Imam e praticato dalla stragrande maggioranza dei musulmani. E tuttavia, nonostante le sempre maggiori prese di distanza da parte delle istanze islamiche, i fatti mostrano come il fanatismo che all'Islam si richiama assuma sempre più la funzione di un vessillo per una vasta umanità di *underdog* senza frontiere, persone unite spesso da mal riposti sensi di riscatto, rivincite e frustrazioni in un mondo che, è opportuno ammetterlo, una mal governata globalizzazione ha reso colmo di disequaglianze, ingiustizie e divisioni.

Ora è tempo che l'Occidente prenda coscienza delle proprie manchevolezze ed errori e programmi politiche virtuose in grado di arrestare o rallentare il fenomeno, senza tuttavia resuscitare un “dialogo delle culture” stantio e ingannevole, che ha fatto il suo tempo. Sollecitano questa presa di coscienza i suoi stessi interessi di sicurezza: cioè salvaguardare la propria sovranità, proteggere i propri cittadini e preservare i propri modelli di valori e libertà, che hanno permesso di fare crescere la civiltà, inclusa quella del diritto, oggi da molti offesa anche da parte di potenze occidentali; ricordiamo di nuovo, a questo

⁴ Cfr. *Le Califat imaginaire*, Entretien avec l'historien Nabil Mouline, Cédric Baylocq, 30 Septembre 2014.

proposito, l'invasione americana dell'Irak e il mancato sostegno alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in materia di negoziati di pace israelo-palestinesi basati sul principio del *Land for Peace*.

È sotto gli occhi di tutti, e quindi dell'opinione pubblica mondiale, che l'islamismo violento non è più limitato all'interno dei singoli paesi islamici, ma lambisce e talvolta entra con violenza nei nostri luoghi, in Europa, disseminando il terrore che mina il vivere civile e tenta di arruolare adepti in Occidente. I tragici attentati in Francia costituiscono l'esempio più eclatante della barbarie dello Stato islamico, conosciuto anche con gli acronimi ISIS e DAESH (Stato dell'Iraq e della Grande Siria). Una barbarie che ha lasciato il segno: la gioventù spezzata del Bataclan costituirà per molti un appello a non dimenticare. Il terribile attentato di Parigi, che segue quello all'inizio dell'anno contro *Charlie Hebdo*, ha infatti scosso la coscienza non solo della Francia ma dell'intero mondo civile, mobilitando contro una siffatta ferocia le stesse comunità islamiche, che hanno condannato l'uso della violenza in nome di Allah. Tale reazione potrebbe col tempo ritorcersi contro gli obiettivi dello stesso Stato Islamico che punta, come si dirà in seguito, sulla repressione delle autorità per alimentare odio e rabbia nei musulmani europei e reclutare in tal modo nuovi adepti per estendere la propria strategia del terrore. In realtà, almeno al momento, ciò non è avvenuto sia per il rifiuto del Governo francese di colpevolizzare l'Islam e i musulmani in genere, sia per la determinazione a riconfermare l'attaccamento ai valori repubblicani, tra cui il rispetto delle libertà e il pluralismo culturale negli spazi pubblici, sia infine per la volontà espressa dalla larga maggioranza della popolazione parigina di non rinunciare alle proprie radicate abitudini di vita. Ma tutto ciò potrebbe, nel futuro, non essere facile da preservare.

È infatti immaginabile che vi sarà un rafforzamento delle difese dal terrorismo e la Francia, così come altri Paesi, potrebbe trovarsi di nuovo impegnata a individuare dove tracciare la linea di confine tra sicurezza e libertà. L'affermazione di Hollande secondo il quale la Francia condurrà una guerra contro lo Stato islamico su tutti i fronti già di per sé la dice lunga sull'orientamento a usare con inflessibilità lo strumento militare, con i rischi che ne discendono. In primo luogo, infatti, questo tipo di reazione costituisce, nel diritto internazionale, proprio quella rappresaglia che lo Stato Islamico intendeva provocare e che con tutta evidenza, come si è già accennato, non mostra di temere. Anzi è possibile che gli faccia gioco, poiché è dalla catena-

zione tra attacco terroristico e rappresaglia che si pongono le basi di una possibile guerra civile, con costi umani non tollerabili in regimi democratici⁵⁶.

Gli stessi bombardamenti che le autorità francesi hanno da subito effettuato a Rakka, nel territorio siriano dell'ISIS, potrebbero con il tempo produrre ulteriori distruzioni e provocare nuovi esodi, con danni umani indiscriminati suscettibili di acuire la rabbia e di alimentare la spirale dell'odio. Esempi nella storia recente non mancano, a cominciare dalla tragica guerra civile in Irak, che ha provocato una reazione violenta prima contro gli sciiti e poi contro i sunniti, da cui ha preso forma e sostanza proprio l'ISIS. Ma ci possono essere anche altri fattori, che nelle reazioni a catena sprigionate dal terrorismo possono influire sull'atteggiamento dei Paesi che ne sono colpiti; come è avvenuto nelle elezioni regionali della stessa Francia, con l'avanzata dei partiti della destra nazionalista, suscettibile di influire sui futuri comportamenti delle autorità in materia di prevenzione e repressione del radicalismo religioso.

Altro interrogativo che nasce dai propositi espressi dal Capo dello Stato francese è l'identificazione del terrorismo con l'ISIS, che è oggi sicuramente l'entità sovversiva più efficace e temibile ma che certo non esaurisce la minaccia islamista⁷. Anche se recentemente meno visibile, Al Qaeda rimane infatti l'altra faccia della medaglia del terrore. L'Organizzazione creata da Bin Laden, e ora guidata dall'egiziano Ayman al-Zawahiri, mantiene tuttora un primato in Africa, ispirandosi a essa lo Shabab, che ha perso il controllo di Mogadiscio ma che imperversa nella Somalia meridionale con attacchi nei paesi limitrofi.

Quanto alla forza di attrazione dell'islamismo violento, specie dell'ISIS, il Paese occidentale oggi più colpito, Francia a parte, appare la Gran Bretagna. Si ricorderà il cittadino britannico nell'atto, mostrato dai video diffusi dall'ISIS, di decapitare un giornalista americano. Le autorità britanniche stimano che 700 loro cittadini abbiano ingrossato le file degli islamisti, soprattutto donne e giovani che svolgono "lavoro umanitario" occupandosi di feriti e di assistenza fuori delle linee

⁵ Cfr. M. KALDOR, *New & Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*, Stanford, Stanford University Press, 2017.

⁶ Cfr. A.J.R. MACK, *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, in "World Politics", n.2,1975, pp. 175-200.

⁷ Cfr. P. COCKBURN, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, Verso, 2015.

del fronte, circostanza che sembra preoccupare sempre più il Governo e l'opinione pubblica. Lo scorso giugno Il Primo Ministro David Cameron ha annunciato l'adozione di misure restrittive (*"The disruptive extremism orders"*) per colpire le attività di organizzazioni, comunque definite, che diffondono una retorica estremista, ritenuta porta di accesso al terrorismo.

Tra gli osservatori più attenti ha destato perciò sorpresa che il Presidente della Repubblica François Hollande abbia dichiarato lo Stato islamico come il "peggior nemico della Francia", probabilmente inorgogliendo la stessa Organizzazione terrorista per essere assurta a così temibile avversario di una delle maggiori potenze mondiali. Ciò, ovviamente, in nulla diminuisce la vasta solidarietà ricevuta dalla nazione francese. Il problema riguarda la concezione dell'ISIS come minaccia all'ordine mondiale costituito⁸. Nessun altro paese ha in effetti considerato l'ISIS come la più grande minaccia strategica a livello mondiale. E tuttavia molti Paesi alleati hanno assicurato il proprio sostegno all'impegno del Governo francese alla distruzione dello Stato islamico: con una implicazione, tuttavia, non dichiarata ma importante sotto l'aspetto politico e di sicurezza, cioè la indivisibilità della minaccia della "Jihad globale". Se questa vede oggi una maggiore pericolosità dell'ISIS, non si deve dimenticare né sottovalutare l'impegno a distruggere le altre organizzazioni terroristiche, e in generale a sradicare interamente il fenomeno del fanatismo violento: questo conosce infatti un "prima", un "durante" (e speriamo senza un dopo) la nascita del califfato di Abou Bakr al-Baghdadi, momenti che sono tutti parte della dinamica della Jihad globale che si deve sradicare, a cominciare da Al-Qaeda e dai gruppi a questa affiliati.

Al tempo stesso, come ha correttamente affermato il nostro Presidente del Consiglio, sarà necessario mantenere nell'agenda internazionale altri obiettivi oltre a quello militare, per sconfiggere l'ISIS inaridendo le fonti da cui si alimenta la sua ferocia (vendita di greggio, rifornimenti di armi e altro) e allargando il campo di azione dell'impegno, ad esempio includendo la Libia più efficacemente di quanto non si faccia oggi con un pio volontarismo. La Libia è un'altra fonte di pericolosa destabilizzazione e di violenza per i suoi vicini e di grave inquietudine per l'Italia. Qui, tuttavia, Governo e Parlamento si con-

⁸ Cfr. M. WEISS, H. HASSAN, *ISIS: Inside the Army of Terror*, New York, Regan Arts, 2015.

traddicono, non essendo apparsa notizia pubblica di eventuali azioni per denunciare il traffico di armi promosso o protetto dalla Turchia e dal Qatar a favore delle formazioni islamiste, in violazione dell'embargo previsto dalla Risoluzione 1970 approvata dal Consiglio di Sicurezza il 26 febbraio del 2011.

Anche la stampa specializzata parla di *dossier* presentati su tali traffici dal Gruppo di Esperti al Consiglio di Sicurezza, così come parla di reti per il finanziamento dell'ISIS attraverso l'acquisto di greggio prodotto in aree da esso occupate. (finalmente una risoluzione delle NU che vieta transazioni con la Libia). Sarebbe tuttavia il momento di premere per più incisive inchieste internazionali, con la collaborazione alle Nazioni Unite da parte delle organizzazioni competenti tra cui il Fondo Monetario Internazionale. Tutti sospettano intrecci di operazioni illegali ma, al momento, manca la volontà di sollecitare solennemente l'apertura di inchieste. Perché di queste cose non si discute abbastanza in Parlamento? Non basta affermare l'opportunità di avvalersi di strumenti alternativi ai poco efficaci interventi militari: occorre che ciascuno faccia la propria parte in concreto, mobilitando le proprie competenze e ponendo fine alle *flying words*.

Per dare maggiore autorevolezza all'Italia sarebbe forse utile una nostra più efficace partecipazione al *do ut des* che si pratica molto nelle Cancellerie ma nel quale noi sembriamo sguarniti. Ad esempio la posizione di Matteo Renzi, pur corretta nel prefigurare una iniziativa diplomatica in alternativa agli attacchi dell'aviazione, pecca nella presentazione. Sarebbe stato infatti utile qualche affidamento sull'avvio di azioni alternative alla partecipazione italiana alle operazioni militari contro le roccaforti dell'ISIS (non solo per la protezione della grande diga di Mosul), operazioni alle quali ha dato invece la propria adesione la Germania, che ha deviato per evidente calcolo politico (ricordiamo il Gruppo 5+1) da una prassi ben consolidata.

Sia chiaro che nella circostanza dell'attacco alla Francia occorre assoluta risolutezza, come mostra di saper fare il Governo di Parigi, ma occorre anche rimanere, come pure si afferma, moralmente al di sopra degli aguzzini e non lasciarsi trasportare dalla tentazione della "legge del taglione": questo è proprio quello che ambirebbe vedere lo Stato islamico il quale, come si è accennato, ha mostrato di non temere rappresaglie, anzi le provoca, per confondere, nella lotta che ne consegue, il confine tra il bene e il male, specialmente quando le ritorsioni, in conseguenza dei bombardamenti aerei in cui essenzialmente si manifestano, recano con sé, anche se la stampa non sempre

lo dice, un carico di morti e distruzioni che non colpiscono soltanto la militanza jihadista.

Il bersaglio deve essere invece la “Jihad globale”. È noto che (così come agiva prima di al-Baghdadi il suo mentore, al-Zarkawi, poi ucciso dagli americani) uno degli obiettivi dello Stato islamico è proprio quello di scatenare, con la sua brutale violenza, reazioni forti dell’Occidente per mostrare, attraverso la spirale dell’odio, che la coesistenza fra Islam e Occidente non è possibile. E sappiamo che Al Qaeda, anche se fa meno ricorso alla propaganda brutale che invece al-Baghdadi predilige e che non ha un territorio, non dispone di un sistema di riscossione e di spesa, né si preoccupa di realizzare opere sociali da trasmettere in video per attirare nuove reclute: tuttavia è pur sempre l’organizzazione responsabile dell’abbattimento delle Torri Gemelle e continua a colpire, insieme con i gruppi suoi affiliati, con non minore spietatezza, seppure al riparo dal video che è invece sempre presente nei miliziani dell’ISIS. Molti ricorderanno il terribile massacro perpetrato al *West Gate Shopping* di Nairobi nel settembre del 2013, dove rimasero sul terreno 67 persone e altre 200 furono più o meno gravemente ferite.

Al Qaeda opera poi con una struttura basata sul decentramento nelle diverse sub-regioni del mondo islamico in Africa e nel Medio Oriente, come l’AQIM (nei paesi maghrebini) e l’AQAP (nella penisola araba). Essa lascia spazio alle *leadership* locali, galvanizzandone lo spirito d’iniziativa e favorendo le scalate nella gerarchia. Oltre a Shabab che, dopo aver perso Magadiscio, imperversa nella Somalia meridionale, sono legati ad Al Qaeda gruppi di miliziani riuniti in una organizzazione-ombrello, “Ansar al-Sharia” (i partigiani della legge coranica) che operano in Yemen, Libia, Tunisia, Mali ed Egitto. Inoltre Al Qaeda è incorporata, in Pakistan, in una rete di gruppi locali di sostegno, che va dai Talibani a “Lash-kar-e-Tabia”. Sebbene meno brutale dell’ISIS, Al Qaeda mantiene quindi una struttura diffusa che le consente di scatenare attacchi in vari Paesi a seconda delle circostanze. Pericolosa per l’Italia è AQIM, Al Qaeda nel Maghreb islamico, che cerca di approfittare del caos post Gheddafi per creare un “Arco di instabilità” attraverso il Sahara e il Sahel.

La formazione di una coalizione militare chiesta dalla Francia, che ambisce a essere più serrata e finalizzata di quella inizialmente costituita e guidata dagli americani, può rappresentare dunque la risposta immediata, possibilmente attrezzandosi con un sistema di coordinamento migliore per evitare il “fuoco amico” con incidenti che fanno

felice l'ISIS, come l'abbattimento del caccia russo da parte turca. Ma occorre subito passare a una strategia che dia sostenibilità all'offensiva militare e respiro politico a livello regionale alla lotta contro l'eversione islamista. Per l'Italia, come si è accennato, è certo importante la pacificazione della Siria, ma senza dimenticare la Libia che è in grado di "infettare" la Tunisia e forse anche l'Egitto: occorre tuttavia essere realisti tenendo conto di altri interessi che stanno a cuore di altri Paesi chiamati a partecipare a una grande iniziativa politica quale certamente sarebbe l'OSICOM.

Il contrario lascia invece presagire la mediazione delle Nazioni Unite, che sembra essersi arenata, sostanzialmente inerte di fronte alle ripetute violazioni dell'embargo di armi alla Libia da parte di Turchia, Qatar ma anche degli EAU. Secondo comunicazioni venute in possesso dei giornali inglesi "The Guardian" e "Times", i due Stati del Golfo avrebbero infatti continuato a inviare in Libia, almeno fino all'agosto 2015, alle milizie islamiste della "Lybia Dawa" numerosi armamenti, e ciò mentre l'ex inviato dell'ONU Bernardino Leon negoziava, secondo quanto rivelato dai due quotidiani inglesi, un progetto di accordo tra le diverse fazioni⁹.

Viene inoltre rilevato che Leon negoziava in contemporanea l'incarico milionario di Direttore Generale dell'Accademia diplomatica degli EAU, configurando così un clamoroso conflitto d'interessi, per altro non sanzionato dal Segretariato Generale dell'ONU. Nessuno, apparentemente, ha sollevato proteste o avanzato richieste di smentite. Sarebbe forse il caso, da parte del Governo italiano, di chiedere l'apertura di una inchiesta per appurare i fatti. Non ci si può quindi sorprendere se il generale Khalifa Haftar, Capo delle Forze Armate del Governo di Tobruk internazionalmente riconosciuto, non abbia voluto consentire al progetto mediato dalle Nazioni Unite e se la situazione nel Paese resta caotica con conseguenze gravi per l'Italia, che continua a ricevere imbarcazioni colme di migranti che salpano proprio dalle coste libiche. Fino a quando quindi non emergerà l'"uomo forte", garante di un equilibrio tra i maggiori tribù più importanti (incluse le filiazioni paramilitari) e le forze armate, l'accordo firmato in Marocco il 17 dicembre 2015 fra i due Parlamenti di Tripoli e di Tobruk per la costituzione di un Governo di unità nazionale appare un mero involucro che rischia di lacerarsi quando si passerà a prefigurare

⁹ Cfr. D.D. KIRKPATRICK, *Leaked Emirati Emails Could Threaten Peace Talks in Libya*, in "The New York Times", November 12, 2015.

la distribuzione dei poteri esecutivi e militari del nuovo Stato che succederà alla disciolta Giamahiria.

Intanto l'ISIS ha provveduto a costituire la "Provincia di Tripoli" dopo quella di Derna sulla costa orientale. Le sue milizie occupano inoltre Sirte e decine di chilometri di costa a est e a ovest, avendone il controllo esclusivo. Tra gli analisti sono in molti a temere che la Libia possa diventare il vero *hub* per la mobilitazione terroristica del Mediterraneo occidentale. Il momento che ci separa da atti terroristici perpetrati nei confronti dell'Italia dalla base di Sirte potrebbe quindi non essere così lungo, dal momento che le coste della Sicilia distano appena 400 miglia. Chi avrebbe immaginato che proprio la Francia, che si oppose in Consiglio di Sicurezza all'invasione dell'Irak non rilevando, a ragione, la sussistenza delle necessarie premesse sarebbe stato il Paese che qualche anno dopo avrebbe assunto l'iniziativa di costituire una coalizione per lanciare una offensiva contro Gheddafi?

E questo a seguito di informazioni fornite all'allora Presidente Sarkozy da Bernard Henry-Levy (un filosofo, non un analista politico né un uomo dei Servizi di Informazione) circa una imminente repressione ordinata dal *leader* libico contro la dissidenza a Bengasi. Ma, a prescindere dai forti dubbi circa la consistenza delle prove che avrebbero potuto giustificare il ricorso al principio della ingerenza umanitaria, la Francia si comportò in quella occasione con la stessa leggerezza dell'Amministrazione americana in Iraq, senza cioè alcuna strategia, né un piano per evitare il caos del "dopo", che si è poi immancabilmente prodotto e che dilania il Paese da quattro anni. Sono errori che non vanno dimenticati nel valutare questa o quella nuova iniziativa.

Il Governo italiano, purtroppo, non fece sentire la propria voce; anzi fu lo stesso Capo dello Stato di allora, Giorgio Napolitano, a spingere lo smarrito Esecutivo guidato da Silvio Berlusconi ad appoggiare la decisione francese offrendo le basi aeree, in violazione dell'impegno assunto dall'Italia nel Trattato di Amicizia, che al momento non sembra sia stato ancora denunciato. Sfuggì a tutti quello che era invece chiaro ad Andreotti e a Craxi, che cioè Gheddafi costituiva, purtroppo, il male minore, essendo l'unico a poter controllare autorevolmente le tribù, e dunque in grado di "gestire", grazie anche ad un possente apparato di sicurezza, l'ordine nel Paese.

Ricordo che quando il generale Walters venne a Roma per informarci della decisione americana di portare un attacco militare a Gheddafi nella sua abituale dimora nel distretto militare di Bab Al Aziz,

Craxi e Andreotti fecero presenti le proprie perplessità ricordando al generale Walters che, senza Gheddafi, la Libia sarebbe piombata nel caos più assoluto e si sarebbe certamente prestata a ospitare i maggiori gruppi terroristici, divenendo in pratica una terra senza legge. Il governo rifiutò comunque l'autorizzazione al sorvolo. Ci fu anche, da parte del nostro responsabile dell'allora SISMI, ammiraglio Fulvio Martini, una cauta informativa agli uomini del Rais: questi si salvò quindi dall'attacco aereo americano, che sorvolò il territorio spagnolo anziché quello italiano.

2. *L'auspicabile disgelo fra Arabia Saudita e Iran*

Il secondo fattore menzionato all'inizio consiste invece nello spostamento dell'epicentro dei sommovimenti etnico-religiosi dal Mediterraneo verso il Golfo Persico e oltre, verso l'Iraq e lo Yemen: inoltre verso il popolo curdo il quale, sebbene ancora diviso in tre Stati (Turchia, Siria e Iraq), nutre aspettative di maggiore autonomia (problema, questo, che chiama in causa la Turchia oltre alla futura Siria), e verso i due Stati asiatici, Afghanistan e Pakistan, da tempo risucchiati nella geopolitica mediorientale, nella quale entra di prepotenza l'Iran: questo, dopo l'accordo nucleare raggiunto con l'Occidente, guadagna indubbi crediti, il cui merito va decisamente ascritto all'opera paziente e tenace del Presidente Rohani.

Teheran, al di là di una perdurante lotta sotterranea tra conservatori e riformisti, ambisce, secondo i più avveduti osservatori, a vedersi riconosciuta dalle potenze occidentali una posizione di rilievo nella ricerca dei futuri equilibri della Regione. Ambizione che sarebbe nell'interesse dell'Occidente soddisfare non solo per rafforzare Rohani, ma anche per indirizzare verso soluzioni non ideologiche l'influenza, invero rilevante, che il Paese degli Ajatollah può realisticamente esercitare su molti Paesi dell'area, quindi non solo dove Teheran gode di intese privilegiate (la Siria di Bashar, l'Irak, Hezbollah in Libano, Hamas a Gaza e gli Huthi nello Yemen del Nord), ma anche in Paesi dove l'Iran può vantare un indubbio ascendente grazie alla significativa presenza sciita (Bahrein, Kuwait e la stessa Arabia Saudita). Ci si domanda quindi perché, in un momento in cui si vuole rafforzare la coalizione per sconfiggere lo Stato islamico, non si assumano serie iniziative per migliorare ulteriormente l'intesa e il clima di fiducia con l'Iran di Rohani.

Occorre infatti diffidare dei dubbi che taluni nutrono sul coinvolgimento dell'Iran nella soluzione dei problemi della Regione. Sarebbe infatti un errore pensare a un doppio gioco di Teheran, atteggiamento che frustrò i tentativi, pur onesti nel giudizio di molti analisti, dell'ex Presidente Khatami, con cui l'Italia ebbe rapporti importanti e fecondi ma in qualche modo di impatto politicamente contenuto soprattutto per l'atteggiamento diffidente degli Stati Uniti. Se è vero, come si pensa generalmente, che l'azione militare non sarebbe sufficiente a sconfiggere lo Stato Islamico, quale altra opzione sarebbe opportuno avviare in maniera seria e sostenibile se non quella politico-diplomatica con Paesi, come l'Iran, in grado di abbassare il livello delle tensioni e favorire soluzioni di pace, su cui ci si soffermerà più avanti?

Chi scrive ha partecipato in passato agli intensi colloqui tra i due Governi. L'ex Ministro degli Esteri Lamberto Dini compì una visita memorabile a Teheran con colloqui di alto significato politico. Ricordo i complimenti che ricevetti dai colleghi stranieri incontrati nella capitale iraniana: era allora chiaro come l'Italia fosse impegnata a ridurre la diffidenza di taluni Paesi occidentali. Non va poi sottaciuto il fatto che Khatami scelse l'Italia come primo Paese occidentale al quale rendere visita. L'intesa con l'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi fu eccellente. Ma Khatami, senza che lo dicesse, aveva bisogno di fatti concreti per isolare chi, nell'*establishment* vicino a Khomeini, non era affatto soddisfatto delle aperture iraniane all'Occidente. Evidentemente non fummo sufficientemente convincenti per neutralizzare chi, come Israele, metteva in guardia gli americani. Anche Francia e Gran Bretagna non mostrarono particolare interesse a iniziative concrete da noi proposte per rafforzare la posizione di Khatami all'interno della *leadership* iraniana, specialmente fra gli uomini del Consiglio dei Guardiani vicini a Khamenei. È da auspicare che lo stesso non si ripeta con il Presidente Rohani, ma occorre sapersi muovere bene e subito.

Va osservato d'altra parte che lo spostamento dell'epicentro verso il Medio Oriente si sta ripercuotendo gradualmente sulle classi sociali più evolute dei paesi del Golfo, il cui coinvolgimento nel dibattito internazionale può servire a rendere più trasparenti i comportamenti delle rispettive dirigenze politiche. Ciò è di per sé un fatto eccezionale per l'effetto che le aspettative di una maggiore democrazia che salgono dal basso certamente produrranno. È generalmente condivisa l'opinione secondo la quale i *social media* avrebbero un ruolo crescente nei Paesi tradizionalmente meno aperti alle influenze esterne; già si nota il

loro impatto sugli atteggiamenti pubblici dei loro governanti, divenuti più coscienti della necessità di tenere conto degli umori del pubblico: tanto più che in quei Paesi emergono le prime manifestazioni di dissenso, che non possono più essere facilmente soffocate dagli strumenti di controllo e di repressione di cui le Case regnanti dispongono.

È questo il caso dell'Arabia Saudita, ma non solo di questa. Sebbene l'ISIS tragga il proprio puritanesimo dal wahabismo saudita, a Riad cominciano ad avvertirsi timori circa i propositi di Al-Baghdadi. È certamente in questa direzione che va vista la recente decisione di Riad di creare una nuova alleanza cui hanno aderito 34 Paesi islamici ma che potrebbe sovrapporsi con quella promossa dall'Occidente soprattutto se mancherà, come sembra probabile, un centro unificato di *Command and Control* (il rischio forte è che si vada in ordine sparso). Sono oltre mille i sauditi entrati nelle milizie dell'ISIS e questo preoccupa molto la dirigenza del Paese.

Sia il principe ereditario Mohamed Bin Nayef sia il suo giovanissimo vice, Mohamed Bin Salman, sembrerebbero intenzionati ad accelerare riforme nell'apparato pubblico, introducendo indicatori di merito come la qualità delle prestazioni degli alti funzionari¹⁰. L'obiettivo è chiaro: offrire nuove opportunità ai giovani e ampliare la loro capacità di incidere sul futuro del Paese. Ma altre riflessioni sono all'attenzione del Regno. È un fatto che la coalizione militare guidata proprio dall'Arabia Saudita per contrastare l'avanzata degli Huthi non ha dato risultati incoraggianti; anzi, si profila anche nello Yemen un insediamento molto agguerrito dell'ISIS che ha rivendicato l'attentato al Governatore di Aden, la regione meridionale dove operavano con qualche successo uomini di Al Qaeda.

Altri Stati sembrano già avanti nella direzione di offrire opportunità alla popolazione giovanile. Fra questi sicuramente il Kuwait, che viene comunemente considerato il più vicino alla concezione occidentale dello Stato di diritto, grazie soprattutto all'apprezzabile sindacato politico che il Parlamento esercita sul Governo. Il Kuwait può essere un esempio di come le tensioni settarie in campo internazionale rischiano di avvelenare il clima in cui vive il Paese, la cui popolazione è composta per un 25-30% da sciiti e per l'altro 70% dalle diverse confessioni del sunnismo, i tradizionalisti salafiti e wahabiti che debbono tuttavia convivere con le tendenze emergenti più moderniste. Di

¹⁰ Cfr. T. L. FRIEDMAN, *Letter from Saudi Arabia*, in "The New York Times", November 25, 2015.

qui il duro monito dell'Emiro Al Sabah dopo l'attentato compiuto da presunti aderenti allo Stato Islamico alla grande Moschea della capitale, in cui sono rimasti uccisi 27 sciiti, e inoltre l'iniziativa, assai significativa, assunta da un gruppo di parlamentari sciiti e sunniti di riunirsi in preghiera¹¹.

Potrebbe essere, questo, un segnale sia pure timido di minore ostilità e diffidenza tra le due maggiori confessioni dell'Islam che renderebbe, se consolidato, un po' meno illusoria l'invocazione del Grande Imam di Al Azhar, Ahmed Tayeb, a una maggiore unità dell'Islam e che darebbe indubbiamente più forza ai Paesi islamici del Medio Oriente, con conseguente maggiore peso politico sulla scena internazionale. Anche qui sarebbe utile avviare un dialogo di "buona volontà" o, per dirla con un linguaggio più professionale, "di buoni uffici", non tuttavia del tipo di quello lanciato anni or sono, addirittura con l'avallo del Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban-ki-moon, fra culture e civiltà, che non ha portato a risultati di rilievo e che è stato alimentato anche da false premesse come quella della trasferibilità ai Paesi musulmani di esperienze di modelli di democrazia maturati in molti decenni nelle società occidentali.

In verità, così come si stanno mettendo le cose, un avvicinamento tra Arabia Saudita e Iran opportunamente guidato, come si dirà appresso, potrebbe dare un contributo serio alla coalizione anti-ISIS e per la messa a punta di una piattaforma d'intesa di respiro regionale. Uno dei fattori che potrebbero giocare a favore è proprio la situazione nello Yemen, che l'Arabia Saudita considera come il "cortile di casa" e che è diventato preda di lotte settarie con ingerenze da parte dell'Iran. Al momento l'Arabia Saudita si trova alla guida di una coalizione formata dagli Stati del Golfo più la Giordania, per arrestare l'offensiva degli Huthi, milizie sciite che lottano con le forze militari di Ali Abdullah Saleh, l'ex Presidente dello Yemen depresso nel 2012, e che gli Huthi vogliono reintegrare contro il candidato dei sauditi, Abd Rabbo Mansour Hadi.

È evidente che, in Yemen, Arabia Saudita e Iran combattono una guerra per procura, con una inquietante "vicinanza" venutasi a formare tra Riad e "Al Qaeda Arabian Peninsula" (AQAP) la quale, nell'aprile del 2015, ha strappato agli Huthi il controllo del porto di Mukalla nel Golfo di Aden: ciò che tuttavia non può fare piacere a Washington,

¹¹ Cfr. *Kuwait and Islamic States: Terrorists v Muslims*, in «The Economist», August 15, 2015.

tanto più che, a onta dell'offensiva militare, l'ISIS è riuscito anch'esso a ritagliarsi una posizione significativa nel Paese mettendo in evidenza come gli attacchi aerei, senza la presenza di adeguate truppe di terra, non siano decisivi. Il successo dell'ISIS potrebbe tuttavia favorire un avvicinamento fra Riad e Teheran convincendoli ad attenuare le proprie mire sul Paese, il che potrebbe indicare a Washington che questo è il momento di intervenire.

Nonostante le nuove tensioni insorte tra Riad e Teheran a seguito dell'esecuzione da parte saudita di un clerico sciita, resta fondamentale per gli Stati Uniti e la Russia convincere i due Grandi della regione a sedersi attorno a un tavolo di discussione: occorrono tuttavia garanzie precise che solo Mosca (tramite l'Iran) e Washington (tramite l'Arabia Saudita) possono fornire. E' quindi da auspicare che non prevalgano, tra i Paesi del Golfo, i fautori di forti misure restrittive nei confronti dell'Iran e che sia presto sanata la nuova frattura dopo le dimostrazioni davanti all'Ambasciata saudita a Teheran. A questo punto, tuttavia, è prevedibile che si inserisca il problema di Israele, che difficilmente farà da spettatore. E chiaro infatti che qualsiasi ulteriore fornitura di armamenti a Riad per elevarne il potenziale offensivo all'incirca al livello di quello iraniano potrebbe mettere in questione la superiorità militare israeliana, che al momento è la principale garanzia per Gerusalemme contro attacchi esterni.

3. *Il “Regime change” e la “Primavera Araba”*

È importante, quando si ragiona delle iniziative di pacificazione, avere memoria della dinamica dei rivolgimenti occorsi nel Grande Medio Oriente. Tutto è cominciato con l'avventata decisione dell'ex Presidente americano George W. Bush di invadere militarmente l'Iraq sotto la negativa influenza del Vice Presidente Richard “Dick” Cheney e del Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld e con la malaccorta complicità di Tony Blair, allora Primo Ministro del Regno Unito, a sua volta depistato dai suoi Servizi di informazione aiutati dai Servizi israeliani e, malauguratamente, da quelli italiani. Questi ultimi prevalsero, nel giudizio dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, sulla Farnesina che invece aveva messo in guardia sulla inconsistenza delle asserite prove, connesse ad acquisti di minerale di uranio dal Niger. L'Amministrazione americana teneva moltissimo a fornire all'opinione pubblica internazionale, e in particolare alle Nazioni Unite,

ogni prova utile ad avvalorare la tesi secondo cui Saddam Hussein stava rafforzando il proprio arsenale di armi di distruzione di massa: un falso storico bello e buono.

Come si ricorderà, fu proprio sull'accusa a Saddam di volersi dotare di armi di distruzione di massa che ruotò, con la forte e circostanziata opposizione del Primo Ministro francese De Villepin, il dibattito al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che si concluse con un "non voto", facendo mancare all'annunciata operazione militare americana il crisma della legalità, oltre a quello della legittimazione internazionale, se non quella basata sulla sola superiorità militare. Era comunque chiaro che la discussione al Consiglio di Sicurezza fosse una semplice "foglia di fico" all'invasione militare dell'Irak, che gli Stati Uniti volevano comunque condurre. L'invasione venne inquadrata nella roboante quanto manifestamente fallace politica del *regime change*, in pratica l'imposizione dall'esterno di modelli di democrazia, avulsi dalle tradizioni e dalle inclinazioni locali, che avrebbero dovuto rimuovere, a partire dall'Iraq, le dittature di autocrati ispirati dal male e quindi pericolosi per l'umanità.

Una missione, quella del *regime change*, quasi messianica per il mondo civilizzato. L'allora Amministrazione americana di fatto scioglieva, a favore del primo corno, il dilemma tra libertà e stabilità che aveva congelato sino a quel momento l'imposizione di sanzioni alle dittature e alle monarchie assolute, di gran lunga prevalenti nell'intero scacchiere dei Paesi MENA in ragione del mancato riconoscimento ai cittadini dei diritti umani e delle libertà fondamentali: dimenticando tuttavia l'impronta occidentale, e soprattutto americana, alla quale si ispirava l'ordine internazionale prevalente sin dal periodo del confronto Est-Ovest sull'intero scacchiere, ove si eccettui l'Iran a partire dalla rivoluzione degli Ajatollah di Komeini¹².

È un fatto che l'occupazione americana ha negativamente risentito della mancanza di un piano che progettasse una *governance* responsabile, efficace e vicina alla popolazione, unitamente a una credibile transizione verso un regime meno dispotico, senza tuttavia fare terra bruciata delle forze locali utili a cooperare per una transizione che fosse il meno intrusiva possibile. Un siffatto approccio, a giudizio di analisti europei, avrebbe potuto evitare di distruggere completamente e aprioristicamente le strutture del partito Baath favorendo piuttosto

¹² Cfr. F. ZAKARIA, *The Post-American World*, New York, W.W. Norton & Company, 2011.

un'opera di epurazione meglio filtrata, che avesse escluso le persone non legate direttamente all'élite militare che rispondeva direttamente a Saddam Hussein. Lo sviluppo che è opportuno sia messo meglio in luce come fattore che ha influito sugli eventi del post-Saddam, è stata la decisione di Abu Musab al Zarkawi – un jihadista giordano ritenuto il progenitore dello Stato islamico – di non dirigere le proprie milizie contro l'invasore americano ma di predisporre a una lotta da condurre al momento opportuno contro gli sciiti. Una mossa, questa, che gli accadimenti successivi mostrarono ben finalizzata a una strategia al momento non compresa: quella di favorire, come oggi fa al-Baghdadi nei confronti dell'Occidente, una violenta risposta sciita alla *governance* americana e successivamente di istigare una forte aggregazione armata sunnita contro i primi governi locali a maggioranza sciita; un risentimento che egli avrebbe cavalcato per poi dare corpo al disegno, da lui già vagheggiato, di rifondare il Califfato. Da notare, infatti, che l'idea del Califfato era coltivata inizialmente da Al Qaeda di Bin Laden, nelle cui file era schierato al-Baghdadi, poi staccatosi per fondare il Califfato sotto lo stendardo di ISIS-DAESH. Sullo sfondo appariva già allora l'obiettivo di creare una nuova importante formazione da affiancare tatticamente ad Al Qaeda ma con un bersaglio diverso, che col tempo avrebbe reso le due militanze jihadiste più concorrenti che alleate. Il bersaglio di al Zarkawi, e poi di al-Baghdadi, era infatti quello di attaccare non già i "nemici lontani", come era nella strategia di Bin Laden (registra dell'attacco alle Torri gemelle e ucciso nel 2011 dagli americani) ma i *competitors* vicini, *in nuce* avversari di domani, per dare forma e vigore a una guerra totale contro l'Occidente da una posizione di forza, individuata appunto nella rifondazione del Califfato¹³.

Fallito il tentativo di promuovere dall'esterno la "democrazia globale", è toccato alle stesse popolazioni arabe, un decennio più tardi, spezzare il dilemma stabilità-libertà e diritti umani, con insurrezioni cruente che, come si dirà in seguito, dopo i primi timidi e apparenti successi hanno avuto come epilogo, a eccezione della Tunisia, il caos istituzionale ovvero un ritorno alla "stabilità", che molti preferiscono definire repressione o restaurazione, sia pure presentate come pre-condizione per sviluppi forieri di migliori condizioni di vita. Purtroppo quella che è stata poi definita, ovviamente dagli occidentali, "Primavera araba" cioè stagione di speranza, ha ceduto il passo, almeno finora,

¹³ Cfr. *The Fortunes of War*, in «The Economist», May 30, 2015.

a nuovi protagonisti del cambiamento: ieri Al Qaeda oggi soprattutto l'ISIS, i quali, anziché il ricorso al libero consenso dei cittadini, hanno scelto la violenza e il terrore.

Ma anche l'Europa ha i suoi torti; intanto confondendo la modernizzazione con l'occidentalizzazione (un vezzo duro a morire anche da chi professa il "Dialogo delle culture") e inoltre ignorando che la democrazia si conquista giorno dopo giorno e che il processo che aiuta a conseguirla è innescato dalle classi sociali e dai gruppi di interessi locali, che debbono liberamente confrontarsi senza violenze all'interno e indebite intromissioni dall'esterno. E tuttavia sono necessari regole e meccanismi propri di uno Stato di diritto (obiettivo arduo da conseguire da un giorno all'altro) che assicurino l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Anche l'UE ha troppo presto brindato all'avvento delle nuove democrazie promettendo premi e aiuti ai "buoni" e inducendo così le emergenti dirigenze politiche a compiere passi troppo veloci. Non si è capito che, a Tunisi come al Cairo, la protesta non era condotta per invocare l'avvento della democrazia, almeno come consapevole obiettivo immediato e come il concetto è inteso in Occidente. Si trattava soprattutto della tutela della propria dignità calpestata da Stati repressivi e da una polizia ottusa. Si sarebbe dovuto intervenire aiutando il soddisfacimento dei bisogni urgenti delle popolazioni in sofferenza, colpite da gravi carenze nei loro bisogni fondamentali, prima ancora che dalla privazione delle libertà politiche: segnatamente l'accesso a una decente alimentazione, all'assistenza sanitaria, a un alloggio adeguato ai bisogni, all'educazione dei figli e quindi all'inserimento dei padri di famiglia e dei giovani nel mercato del lavoro; cose che l'UE e le Organizzazioni internazionali non hanno saputo fare, né progettare sia pure mediante programmi gradualisti.

Anche quella tunisina poi, considerata la rivoluzione meglio riuscita, registra da qualche tempo contraccolpi inquietanti. Preoccupano i dissidi intervenuti recentemente nel partito di maggioranza dello schieramento politico che, si teme, potrebbero destabilizzare il Governo. Si avverte inoltre il rischio che la vicina Libia, sempre lacerata da tensioni tribali, possa ospitare campi di addestramento per la militanza dello Stato Islamico, cui vengono imputati attacchi terroristici, tra cui quello al Museo del Bardo, alla città turistica di Sousse e più recentemente quello contro un minibus che trasportava dodici unità della Guardia presidenziale. Sembra insomma sia in atto una continua e bene organizzata sobillazione di una gioventù disorientata, e purtroppo

po ancora una volta delusa dalla mancanza di prospettive di lavoro e da precarie condizioni di vita¹⁴. Si ricorderà che il Paese aveva tenuto nel 2014 elezioni presidenziali giudicate eque e regolari e aveva adottato una Costituzione relativamente liberale, tra l'altro prevedendo il diritto di cittadinanza senza discriminazione per i non musulmani.

Si ritiene che sia proprio come riconoscimento del modello di pluralismo democratico, non più troppo lontano rispetto a quelli prevalenti nei paesi moderni, che sia stato conferito lo scorso ottobre il Premio Nobel per la pace a quattro organizzazioni della società civile tunisina, con il non dichiarato auspicio che un siffatto prestigioso riconoscimento aiutasse il regime a tenere il passo del pluralismo politico e delle riforme economiche. E ciò nonostante le sfide poste da una situazione non ancora pienamente normalizzata in ragione di una ripresa della corruzione e di politiche che privilegiano di fatto le vecchie élite. Si vede dunque chiaramente come ormai le dinamiche nei paesi dell'area si intreccino con effetti non in linea con un *governance* capace di conseguire contemporaneamente una maggiore sicurezza e uno sviluppo economico esteso alle classi più deboli.

4. *I presupposti per il lancio dell'OSICOM*

Appare al momento difficile separare il breve dal lungo termine. Una coalizione da realizzare con rapidità per “Distuggere le strutture su cui poggia l'ISIS”, come è stato detto, costituisce un obiettivo condivisibile. Ma pensare che la coalizione rilanciata dal presidente Hollande e in via di formazione possa rappresentare la soluzione all'attuale caos regionale sarebbe un grave errore. Troppo difforni sono gli obiettivi immediati e contrastanti le priorità dei principali attori. Se per Hollande il nemico da distuggere è l'ISIS, per altri le preoccupazioni sono ben diverse e occorre molta abilità diplomatica per comporre il mosaico. Per la Turchia, ad esempio, il principale nemico è il separatismo curdo.

Forte è il sospetto da parte del Governo di Erdogan che un contributo sostanziale e riconoscibile dei “peshmerga” alle eventuali vittorie sull'ISIS possa accrescere le aspirazioni indipendentiste, con l'intreccio di più forti legami con il PKK (*Kurdistan Workers' Party*) di Oçalan.

¹⁴ Cfr. *The great Arab hope struggles*, in «The Economist», November 21, 2015.

Non si tratta di una preoccupazione peregrina. Fanno molta paura ad Ankara le “Unità di Protezione Popolare” (YPG), che assomigliano a un proto-Stato curdo in Siria e che potrebbero offrire “santuari” ai dissidenti curdi che vivono in Turchia. Di qui la mossa di Erdogan di inviare un contingente militare, dichiaratamente costituito da istruttori, nell’area di Mosul evidentemente con l’accordo dell’Amministrazione (di fatto autonoma) curda per ingraziarsela e prevenire la saldatura con i curdi di Siria. La pronta protesta del primo Ministro irakeno Haider El Abadi segnala una messa in guardia che parte da lontano, cioè da Teheran, che non vuole rafforzare i curdi né la Turchia.

Cresce in parallelo, in seno all’Amministrazione americana, il favore per i combattenti “peshmerga” che operano in Siria. A Washington si è perfettamente coscienti del fatto che molto del merito della riconquista di Kobane, cittadina siriana di etnia curda non lontano dal confine con la Turchia, va proprio attribuito ai “peshmerga”. Facile è il raffronto “a contrario” con la perdita di Ramadi finita nelle mani dell’ISIS, anche se sono finalmente riusciti i tentativi delle forze governative irachene di riconquistarla. Ramadi è la capitale della provincia di Anbar, la più grande dell’Iraq, popolata da sunniti: una sconfitta che bruciava poiché era avvenuta nonostante la netta sproporzione delle truppe a favore dell’esercito iracheno. Ma sarebbe un grave errore ritenere che averla riconquistata rimuova nel Paese la minaccia costituita dalle milizie dello Stato islamico. A rendere aggrovigliata la situazione vi è ora il fatto che il nemico principale della Russia è diventata la Turchia a seguito dell’abbattimento di un caccia russo da parte di un F-16 turco. Si assiste così a un crescendo di misure di ritorsione di Mosca, che non lasciano presagire, a breve, un riavvicinamento tra i due Paesi. Teheran, nell’azione di contenimento turco, potrà quindi contare sulle tensioni di Mosca nei confronti di Ankara.

Per Bashar, a sua volta, il nemico immediato sono invece i ribelli cosiddetti moderati dell’Esercito Siriano Libero (ESL), che tuttavia al momento non pare si coprano di gloria a motivo soprattutto delle divisioni al loro interno e che hanno accettato di recente una tregua con il regime per la città di Homs. C’è chi pensa che per il dittatore di Damasco un certo livello di attivismo dell’ISIS potrebbe tornare utile per fare apparire il suo regime come l’ultimo baluardo contro l’islamismo, ciò che farebbe aumentare il suo potere negoziale. Un problema di cui l’Europa dovrà tenere conto è inoltre la scarsa efficienza delle truppe combattenti dei Paesi arabi. La sconfitta di Ramadi non è un caso isolato. L’osservazione delle vicende in Medio Oriente mostra infatti

l'obiettivo debolezza degli eserciti regolari dei Paesi arabi rispetto alle milizie islamiste. Gioca, innanzitutto, la diversa motivazione e determinazione; i miliziani sono più pronti al sacrificio e meglio addestrati; vi è poi la dubbia lealtà al Paese dei soldati regolari, prevalendo in molti casi la fedeltà alla persona del leader o alla propria appartenenza etnico-religiosa.

La Siria, lo Yemen, l'Iraq e la Libia costituiscono esempi lampanti. Mette conto poi rilevare la scarsa autonomia degli ufficiali inferiori, che non possono assumere senza autorizzazione iniziative che la dinamica delle operazioni di guerra suggerirebbe. Il che può avere conseguenze negative. È comunque generalizzata la consapevolezza che i *raids* aerei non sono risolutivi e che molti Paesi occidentali non sono pronti a inviare truppe di terra; vi è poi il rischio di incidenti, ma anche di miglioramenti nei dispositivi contraerei delle milizie islamiste, che possono infliggere perdite agli schieramenti della coalizione, che peserebbero molto sulle opinioni pubbliche interne e dunque sulle decisioni dei Governi.

Oggi il problema più urgente è di giungere a una intesa per porre termine alla guerra civile in Siria. I colloqui di Vienna del novembre scorso non sono stati negativi; è stata redatta una "Road Map" ancora per la verità un po' vaga, stabilendo il cessate il fuoco, un periodo di transizione e nuove elezioni. Resta ancora irrisolta la *vexata questio* del destino di Bashar Al Assad¹⁵. Ma questo non è o non dovrebbe essere un grande problema poiché al momento opportuno Bashar farà sicuramente il passo indietro. I colloqui a tre, Barak Obama, David Cameron e Vladimir Putin, su cui tuttavia grava la *querelle* russo-turca, sembrano acquistare credibilità, tanto da far pensare a quelli tenuti nel 1943 a Yalta dai leader degli stessi tre Paesi: Roosevelt, Churchill e Stalin. Paragone eccessivo? Non necessariamente: la prima guerra mondiale cominciò infatti per molto meno e nessuno si attendeva una mobilitazione e una "assunzione di campo negli opposti schieramenti" così rapida come in realtà ci fu.

È difficile, si è accennato, nelle condizioni attuali pensare a una soluzione militare. Il contrasto mediante l'uso della forza aiuta moltissimo, specie per preconstituire posizioni autorevoli al tavolo negoziale, ma da solo non basta ed è rischioso. Al riguardo alcune considerazioni tornano utili. La prima è la decrescente disponibilità da parte dei paesi

¹⁵ Cfr. R. HAASS, *Opponents of ISIS must influence not isolate Russia*, in «The Financial Times», November 24, 2015.

leader, Stati Uniti in testa, a inviare truppe di terra in operazioni di pacificazione o di ristabilimento del controllo di territori importanti. La recente affermazione di Obama di assicurare, nell'impegno a sconfiggere l'ISIS, una *American leadership at his best* implica che non sempre così è stato.

C'è poi il problema dell'opinione pubblica, che in passato ha indotto paesi militarmente più forti ad abbandonare il campo di battaglia. Indocina, Indonesia, Algeria, Vietnam sono tra i tanti esempi in cui non è bastata una netta superiorità militare per vincere una guerra. Oggi, nelle cosiddette guerre asimmetriche, è tattica diffusa quella di trasferire, da parte delle forze militarmente inferiori, il confronto sul terreno politico con lo scopo di rendere insostenibile il conflitto a motivo della reazione dell'opinione pubblica¹⁶. Strumento principe diventa il compimento di atti particolarmente crudeli videotrasmessi e attacchi terroristici nel territorio dello Stato militarmente più forte, sistema al quale ricorre appunto l'ISIS.

D'altra parte i successi militari, nell'attuale contesto caratterizzato dalla presenza sempre più minacciosa di milizie terroristiche, sono talvolta ingannevoli ed effimeri. Caso emblematico sono le dichiarazioni fatte lo scorso aprile dal Primo Ministro iracheno Haider El Abadi, il quale disse "di aver vinto la battaglia psicologica contro l'ISIS" dopo avere cacciato le sue milizie da Tikrit, città natale di Saddam Hussein. Sappiamo come poi andarono a finire le cose: neanche un mese dopo, il 14 maggio, cadde per mano dell'ISIS la città di Ramadi – poi riconquistata, come si è ricordato sopra – nonostante la sproporzione delle forze in campo a favore dell'esercito regolare iracheno. La conquista di Ramadi da parte dell'ISIS ha preceduto di un paio di settimane la presa di Palmira, con la distruzione di parte importante dei resti dell'antica città fondata dai Romani.

Occorrono perciò una visione e un progetto politico per venire a capo dell'attuale caos istituzionale che domina molta parte della Regione. Ciò si può ottenere sia lavorando sulle singole situazioni di crisi (Irak, Siria e Libia) con assoluta priorità, sia concependo in parallelo un quadro d'insieme; una intesa-ombrello sui principi e le condizioni di base per poi passare a trovare le soluzioni negoziate per i singoli casi ma anche per consolidare e prevenire nuove crisi e tensioni. Ma la diplomazia non è arte semplice e richiede fiducia e maestria. Cerca-

¹⁶ Cfr. H. A. KISSINGER, *The Vietnam Negotiations*, in «Foreign Affairs», Vol. XLVII, January 1969.

re di rifugiarsi nel lavoro diplomatico solo per sfuggire agli impegni militari avrebbe il fiato corto, tanto più che quasi sempre al tavolo del negoziato ci si siede con la necessaria autorità solo se si sono guadagnati crediti sul terreno ovvero avendo la forza e i mezzi per fare apprezzare o pesare le soluzioni di pace. Ciò che richiede, oltre a intuito, una grande influenza che non si ottiene senza continuità negli sforzi di dialogo; le navette di altri tempi affidate a politici di peso tra cui, per la regione mediorientale va annoverato Bettino Craxi, possono costituire, come si dirà in seguito, un modello.

Di certo le Nazioni Unite debbono cambiare passo e cessare di inviare nel mondo inviati di scarso peso, ridotta esperienza e dubbia abilità. Egualmente l'UE appare "fuori centro". Torna dunque inevitabilmente lo Stato-nazione come base delle *Power politics*, le "Politiche di potenza". Queste richiedono tuttavia, nel caso specifico, una condivisione di sforzi a due livelli; il primo è la sincera accettazione, senza ambiguità né riserve, dell'apporto della Russia e quindi del ritorno di un dialogo-confronto russo-americano, ripristinando, se utile, un sano e responsabile condominio Est-Ovest. Il secondo, egualmente importante, è il riconoscimento del ruolo dell'Iran che potrebbe far valere la propria capacità di estendere il "terreno comune" che si è stati in grado di individuare per il raggiungimento dell'intesa nucleare.

Gli obiettivi che una buona analisi suggerisce sono chiari anche se non facili da conseguire. Proviamo a indicarli: una Federazione in Siria, Iraq, Yemen e verosimilmente Libia, che dia garanzie alle diversità etnico-religiose alle quali concedere uguali prerogative; garanzie alla Turchia che non vi saranno pressioni per l'indipendenza delle regioni a maggioranza curda ma riconoscendo il diritto di opzione ai curdi che chiederanno di trasferirsi negli Stati federali Iraq e Siria. Una siffatta prospettiva, collocata senza riserve mentali sul tavolo negoziale, sarebbe in grado di concorrere a una condivisione di responsabilità tra Russia e Stati Uniti in parallelo alle assicurazioni che verrebbero date a Sciiti, Sunniti, Alawiti e Curdi. Ma una "architettura di pace" sostenibile presuppone un negoziato equo che raggiunga una soluzione internazionalmente accettabile del conflitto israelo-palestinese e sulla scia di questo ponga fine al confronto arabo-israeliano con accordi internazionalmente garantiti per le alture del Golan, da estendere in qualche modo al problema degli Hezbollah in Libano, che operano come uno Stato nello Stato grazie agli aiuti iraniani.

E' certamente plausibile che la Siria sia il *test* su cui misurare le capacità dei mediatori, Stati Uniti e Russia in testa, ma è impossibile che il consenso su cui una soluzione politica per la Siria deve contare sia concesso senza garanzie agli Stati che potrebbero ricevere pregiudizio da tale soluzione. In particolare la soluzione siriana dovrà tenere conto delle preoccupazioni della Turchia che presuppongono a loro volta le inquietudini dell'Irak, Paese che non gradisce intromissioni turche nel proprio territorio anche in presenza di una eventuale intesa federale. E in ogni caso senza l'assenso di Iran e Arabia Saudita non sarà agevole chiudere i *dossier* iracheno e yemenita.

Ecco perché una "Yalta 2" sembra non lontana dalla realtà diplomatica. Ci vuole un nucleo di potenze (e anche di persone motivate e ambiziose) che abbia la necessaria influenza sui diversi attori ai quali dovrà fornire la garanzia di sapere prendere in carico le loro preoccupazioni e aspettative. La Russia, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, eventualmente insieme a Francia e Germania, potranno svolgere il ruolo di "start up" e di cerniera, e all'occorrenza coinvolgere le Istituzioni di Bretton Woods (Banca Mondiale, FMI) e quelle regionali per assicurare il sostegno economico-finanziario insieme all'UE. Ecco perché una Organizzazione, anche meno formale di quella che costituì l'ossatura della CSCE, appare la più idonea ad assicurare sicurezza e sviluppo in una regione ormai segnata da guerre, vessazioni e distruzioni e che ha bisogno di un lungo periodo di pace al quale ancorare i piani di una ripresa economica capace di generare un benessere diffuso in condizioni di sicurezza. L'Italia, all'interno di questa opzione, può recuperare con professionalità il terreno perduto.

Conclusioni

Come si è detto in precedenza, il fattore chiave per venire a capo del groviglio delle crisi e dei conflitti in Medio Oriente è la capacità di capire quali siano le risposte alle vere preoccupazioni dei diversi attori, risposte da fornire senza creare nuove tensioni. Credo che un caso di scuola siano i tentativi esperiti nel periodo 1984-87 da Bettino Craxi e Giulio Andreotti, allora rispettivamente Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri del Governo pentapartito, volti ad avvicinare le posizioni dell'OLP e di Israele rimuovendo in tal modo quella che era allora la maggiore fonte di insicurezza della regione. L'obiettivo era quello di fare cessare gli atti di terrorismo da un lato, e dall'altro

di dare nuova spinta allo sviluppo del Mediterraneo, che incoraggiasse riforme politiche in favore dei diritti umani e di maggiori libertà politiche.

L'Italia era allora di gran lunga la più impegnata nell'opera di pacificazione, e dunque era bersaglio di atti di terrorismo da parte del "Fronte del rifiuto", ma anche della dissidenza all'interno dell'OLP. Fu da elementi di quest'ultima, esattamente dal Capo del Fronte della Liberazione della Palestina (FLP), Abou Abbas, che partì l'idea di usare la nave da crociera "Achille Lauro" per compiere un attentato nel porto israeliano di Ashdod. I quattro palestinesi incaricati dell'atto terroristico vennero tuttavia scoperti dal personale di bordo e reagirono sequestrando la nave e uccidendo un cittadino americano, Leon Klinghoffer, di religione ebraica. L'intermediazione di Arafat, che obbligò Abbas a mobilitarsi, riuscì a convincere i dirottatori ad abbandonare il progetto criminoso e a consegnarsi alle autorità egiziane di Porto Said.

L'aereo su cui viaggiavano in direzione della Tunisia – un Egypt Air con protezione diplomatica – fu intercettato da caccia americani e costretto ad atterrare a Sigonella. Gli americani chiesero a Craxi di consegnare i quattro dirottatori e Abou Abbas, ritenuto il mandante dell'uccisione. Quando Craxi si trovò a dover decidere sulla sorte di Abu Abbas egli, oltre a questioni prettamente giuridiche – che non giustificavano l'estradizione del palestinese – avvertì la necessità di non disperdere i progressi decisamente incoraggianti sino a quel momento conseguiti per instradare il dialogo di pace tra israeliani e palestinesi dell'OLP. In pratica, egli voleva evitare che le vicende dell'"Achille Lauro" intralciassero l'iniziativa di mediazione italiana.

Facciamo ora qualche passo indietro. Craxi e Andreotti riuscirono a ottenere dal Consiglio Europeo di Dublino del novembre 1984 un mandato a esplorare ed eventualmente a portare avanti colloqui israelo-palestinesi suscettibili di fare avanzare la soluzione negoziata conforme alla Risoluzione 242/67 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, basata sul noto principio del *Land for Peace*.

A quel momento – siamo alla vigilia della presidenza italiana della Comunità Europea che sarebbe cominciata il 1° gennaio 1985 – Craxi e Andreotti rompono gli indugi e mettono in priorità la questione palestinese. Il primo imperativo era di indurre Arafat a scegliere in maniera univoca la via negoziale al conflitto israelo-palestinese; il secondo, una volta acquisito il primo, era di difendere la credibilità del leader palestinese nei riguardi del Governo israeliano e dell'Amministrazione americana, allo scopo di permettergli di fare progredire

concretamente il processo di pace e di rafforzare conseguentemente la propria posizione come leader dell'unica Organizzazione palestinese internazionalmente riconosciuta, cioè l'OLP.

Il momento topico fu l'incontro segreto avvenuto nelle vicinanze di Tunisi la notte del 5 dicembre 1984. Craxi e Andreotti ebbero un lungo colloquio con Arafat e i suoi più fidati collaboratori. Forti del mandato europeo, essi presero impegni precisi di lavorare come mandatarî della Comunità Europea, come allora si chiamava l'Unione, con i Governi di Washington (in pratica, il Presidente Ronald Reagan) e Gerusalemme (cioè con il Primo Ministro Simon Peres) e ottennero in cambio da Arafat l'impegno a seguire una condotta estremamente lineare e coerente con la scelta del negoziato di pace.

La posta in gioco era alta e rischiosa, poiché l'iniziativa diplomatica avrebbe potuto scatenare una controffensiva delle formazioni che si richiamavano al "Fronte del rifiuto", che poteva contare sulle forze radicali del Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina-Comando Generale (FPLP-CG) di Jibril, oltre che di altri due leader, Habbash e Hawatmeh. Dopo circa tre ore di discussione talvolta aspra si arrivò all'intesa. Il leader palestinese illustrò la strategia degli "irriducibili", che pensavano di inasprire la lotta armata contro Israele, di creare tensioni all'interno dei Paesi arabi più moderati (Egitto e Giordania soprattutto) e di alimentare le azioni terroristiche in Europa, sul tipo dell'attentato che funestò le Olimpiadi di Monaco nel 1972.

Arafat fu chiaro: non avrebbe potuto iniziare un percorso verso l'acquisizione della fiducia di Israele in assenza di precise garanzie di un esito negoziale favorevole alla creazione di uno Stato palestinese, come appunto sanciva la risoluzione n. 242: Craxi e Andreotti, al riguardo, gli dettero le massime assicurazioni di impegno; l'Italia avrebbe condotto una forte azione diplomatica con l'obiettivo di sbloccare il veto americano sulla delegazione palestinese e di isolare Israele se avesse continuato a frapporre pretesti all'avvio negoziale. Cosa che puntualmente venne fatta, lavorando specialmente con Re Hussein, Mubarak e Re Fahd per la nomina di una delegazione mista giordano-palestinese e per un eventuale passaggio a una Confederazione giordano-palestinese prima dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione riconosciuto dalla Dichiarazione di Venezia del 1980. Purtroppo quei buoni risultati restarono per qualche tempo in sospenso a causa delle incertezze del Primo Ministro israeliano Simon Peres.

Questa era la situazione alla vigilia della intercettazione del velivolo Egypt Air e del suo atterraggio alla base di Sigonella. Il suo svol-

gimento, specie con il rilascio di Abbas, registrò momenti di grande tensione e fu normale che la stampa internazionale cogliesse gli aspetti più esteriori della vicenda. Si parlò di grave frattura fra due alleati di ferro. Craxi fece di tutto per smorzare i toni. Si preoccupò di non essere frainteso soprattutto a causa della dubbia correttezza di chi interpretò il suo iniziale colloquio telefonico con Reagan, poi ripreso in varie versioni dalla stampa. Dominava da parte sua la preoccupazione che, se non collocata con decisione su un percorso negoziale, la questione palestinese avrebbe costituito un' arma pericolosa in mano ai diversi movimenti radicali, all'inizio laici ma progressivamente ispirati dall'estremismo religioso.

Sta qui la risposta al quesito sul perché Craxi ha rischiato l'amicizia di Reagan e il valore strategico del maggiore alleato prendendo le difese di Arafat, uomo certamente di difficile affidabilità e tuttavia premuto da tanti dei suoi, veri e falsi, luogotenenti, che chiedevano progressi netti e visibili del negoziato per conservargli l'appoggio. Eppure il Presidente del Consiglio italiano intuì che dopo Arafat sarebbero "saliti" verso l'Italia e l'Europa i nuovi vandali, cioè i vassalli di quella che si è autodefinita la Jihad islamica: Yassin, Bin Laden, al-Baghdadi e altri ancora che emergeranno dal ginepraio mediorientale.

Del fatto che Craxi non sbagliò a non far cadere Arafat dà autorevole conferma un grande uomo di Israele, Yitzhak Rabin, il quale – certamente con più coraggio e lungimiranza di Peres – accettò di stringere la mano di Arafat e di firmare con lui gli accordi di Oslo del 1993. Altri dopo di lui, vilmente assassinato, seguirono le stesse orme, innanzitutto Ehud Barak. In *My life*, il suo libro autobiografico, Bill Clinton afferma che "Arafat si lasciò sfuggire con Barak l'opportunità di una pace lunga e duratura". Clinton fece di tutto, sul finire del suo secondo mandato, per giungere all'agognata pace israelo-palestinese. E gli analisti si interrogano sulle incomprensibili paure che assalirono Arafat e che ancora oggi restano nelle nebbie di una reticenza frammentata a sfiducia e rabbia.

Quella del rifiuto di Arafat fu comunque un'altra storia. In quel momento Craxi e Andreotti erano usciti di scena e cominciò per la politica estera italiana un periodo di alterne vicende, di poca luce e di tante ombre. Conta qui sottolineare come l'Italia abbia saputo farsi carico di una questione allora di assoluta priorità, assumendosi responsabilità precise nei confronti dei Paesi arabi moderati e al tempo stesso esponendosi con coraggio a rischi di azioni terroristiche da parte del radicalismo palestinese che non credeva, avversandola, all'opzione

negoziale, come furono il sequestro dell'Achille Lauro e l'attentato del dicembre del 1987 all'aeroporto di Fiumicino. Ci vorrebbe un po' di quel coraggio e di quella visione politica perché l'Europa, e l'Italia in particolare, affrontino una minaccia che mette a repentaglio il futuro di una Regione che è alle nostre porte. Oggi, purtroppo, stenta ancora a prendere corpo la consapevolezza del pericolo che la mancata sicurezza della Regione può rendere illusorie le previsioni di crescita nostre e di molti altri Paesi.

Abstract – The Greater Middle East today resembles Maelstrom and Western leaders stand accused of not having a comprehensive and sustainable strategy in the region. The roots of the Arab malaise run deep and require forward-looking solutions. The military interventions in Iraq and Libya were squandered by the failure to help rebels create a stable government. Civil wars are devouring Syria, Libya, Iraq and Yemen: the resulting political and social chaos leads to humanitarian disaster and millions of people leave their countries for an uncertain future. The Islamic State, also known as ISIS and DAESH, initially solely a terrorist organization, went to seize land to govern, thereby taking advantage of the void of leadership and stability. ISIS has transformed itself into a functioning state with decent governance for those who live under its jurisdiction. Probably due to the influx of Saddam – era Baathists, ISIS knows how to play the game of tribal alliances; it brought an order through effective and brutal methods and developed an economy based on a network of the smuggling of oil. The current alignment being shaped against the Islamic State looks still temporary and ISIS lacking cohesion. Unlike France, that has identified ISIS as its greatest enemy, the other main actors engaged in the fighting consider other enemies more important. To be sure, President Bashar's main adversary is the Syrian opposition, which seems more willing to compromise, while the main enemy of Turkey is Kurdish separatism: the Kurds, be they Syrian or Iraqi, focus on defending their newly-established borders as opposed to seeking to destroy ISIS. After the downing of a Russian jet by Turkish F-16, tensions have heightened within the coalition: Turkey has become Russia's main

enemy. Iraq's government has denounced Turkey for sending ground troops into areas near Mosul. The region's future prospects look bleak. The main members of the coalition are not prepared to deploy ground forces and experience has shown that air raids are not decisive. The region's stability has therefore to depend to a large degree on the fighting ability of Arab armies, but are they up to the job? Judging by their past performance there is little reason for optimism. The Iraqi army's defeat to smaller forces of ISIS in Mosul and Ramadi is evidence of that. Put to the test at home, the Armies in Yemen and Libya have simply splintered. Efforts to build up the Free Syrian Army (FSA) have been feeble and its performance is yet quite modest. Under these circumstances, Putin's quest for a bigger role for his country should be welcomed as long as it substantially contributes to winning the fight against ISIS. The civil war in Syria has involved a number of outside actors; it has placed Russia and Iran, tacitly backed by China, on the side of Bashar al-Assad; on the other side stands the West along with Sunni powers such as Turkey and Saudi Arabia. A round of peace talks in Vienna produced a vague road map for a ceasefire, a period of transition and elections but left unresolved the question of Assad's future. A difficult process of distinguishing between terrorists to select those that can join the transitional government has been assigned to Jordan. The central role for convening the Vienna talks has been carried out by US President Obama, Russian President Putin and British Prime Minister Cameron, prompting some commentators to draw parallels to the anti-Nazi alliance that in 1943 brought together Roosevelt, Churchill and Stalin at the Yalta conference. That the

Vienna process now includes Iran is reason for some optimism, as Tehran and Riyadh will be the key actors to define a sustainable “new order” of the region. The situation on the ground calls for a substantive revision of the borders as defined by the so-called

“Sykes-Picot” accords. However, in order for the region to become more stable, it would be necessary to promote a Helsinki-like comprehensive agreement on security and cooperation, endorsed by the United States, Russia and the EU.

TWO MEDITERRANEAN POPULATIONS: ISRAEL AND ITALY COMPARED

by Sergio DellaPergola* and Sara Grubanov-Bošković**

Introduction

Israel, like Italy, is a Mediterranean society. For sure, Israel is a much smaller country than Italy with a surface of 21,671 km² – similar to one Italian region like Emilia-Romagna – and with a total population of 8 and a half million, as against Italy's 301,230 km² and over 60 million inhabitants. However, the two countries share more historical and structural similarities than generally thought, even if they also display deep demographic, social, economic and cultural differences. This article initially describes Israel's major population characteristics, followed by comparisons with Italy's population and society: a summary of several major social indicators, and a more in-depth analysis of fertility and mortality patterns in the two countries. One of the rationales for such comparisons is that Israel's population and society is often not perceived as an integral part of a Mediterranean context while it actually is much closer to the Western countries than to the Middle East where Israel is geographically located. Another more specific rationale for a comparative focus is that Israel's population composition by age currently ranks among

*Avraham Harman Institute of Contemporary Jewry, The Hebrew University of Jerusalem. Mainly responsible for the Introduction and Sections 1-2 in this article.

**Dipartimento di Economia e Statistica Cognetti de Martiis, Università di Torino. Mainly responsible for Section 3.

The authors wish to thank The Avraham Harman Institute of Contemporary Jewry and Uzi Rebhun of the Hebrew University of Jerusalem and Luigi di Comite of the Department of Political Sciences of the University of Bari Aldo Moro for the financial and scientific support offered for the purpose of this study.

the youngest among developed societies, while Italy has long been characterized by a steady aging process. These two Mediterranean countries, therefore, find themselves quite at opposite ends of the continuum that relates the modern demographic transition to main population, social and policy trends. Such a great contrast needs to be understood, and possibly explained.

A few preliminary remarks are necessary to outline some of the basic historical and sociological premises of demographic developments in Israel and in Italy. One shared trait linking the State of Israel and the Republic of Italy is the basic assumption about their being the sovereign political expressions of ancient nations, each characterized by a long standing sentiment of nationhood, by a common language, and by a unique culture. Both countries struggled for national independence after long periods of being ruled by foreign dominations and bloody wars of independence. To some extent the major proponents of a Jewish national and political revival were inspired by the main thinkers of Italy's Risorgimento¹. Both countries aspire and proclaim in their fundamental laws to be democratic states sensitive to providing equality in front of justice and civil rights, while at the same time preserving a particular national legacy. Both countries, in spite of the aspiration to unity and internal equality, are characterized by persisting and sharp internal social, economic and cultural differences and gaps. In the case of Italy, the main gradient goes along the North-South geographical axis. In the case of Israel, differences rather reflect the heterogeneity of massive immigration from countries in Europe, America, Asia, and Africa, as well as the hiatus between Jews and Arabs, which too, in a sense, can be reduced to a global North-South typology. In Israel different population groups are dispersed all over the territory and are present in each district, though with variable local proportions, so that North and South are present everywhere next one to another.

Large scale immigration was indeed the main initial driver of Israel's fast population growth, whereas Italy long was a country of emigration. However over the last tens of years, Italy's international migration balance was reversed and growing numbers

¹ SHLOMO AVINERI, *La natura intellettuale degli italkim*, in S. DELLA PERGOLA, C. NIZZA, A. PIATTELLI (eds.), *L'Italia in Israele. Il contributo degli ebrei italiani alla nascita e allo sviluppo dello Stato d'Israele*, "La Rassegna Mensile di Israel", vol. 80, n. 2-3, 2014, pp. 23-28.

of foreign workers and asylum seekers entered the country, thus contributing to its growing cultural heterogeneity and making the immigrants absorption issues more similar to those that have prevailed in Israel since its onset. In addition, and unlike Italy, since its inception Israel was involved in a continuing conflict with the surrounding Arab states and societies, which involved repeated periods of emergency, significant investments of manpower and economic resources in national security. This deeply affected the political outlook and the constraints and opportunities of development of the country.

In both Israel and Italy these different factors generated highly fragmented political party systems, and quite fragile multi-party government coalitions. As a consequence, in both countries there was a permanent conflict between democratic representation of widely diverse political orientations and needs, and governability. One final common trait between Italy and Israel concerns the significant role of religion in civil society, Judaism in Israel and Catholicism in Italy. In spite of arrangements advocating separation between state and church, in neither case such separation ever was complete and on the contrary significant mutual influences, and sometimes conflicts, between religion and civil society affected the daily life of citizens, their outlook and governance. Population trends and the policies that were enacted to variable extents in both countries consequently reflected, among other factors, also references to the role of religious values in human behaviors, the family and demographic outcomes.

1. *Israel's population growth and composition*

Israel's population has been one of the fastest growing in the world, and still is today among the most rapidly increasing among developed countries. The total population, estimated at 805,600 on Independence day, May 15, 1948, grew to 2,841,000 at the end of 1968, 4,477,000 at the end of 1988, and 8,462,000 by end of 2015, an increase of 10.5 times over 67 years². Such rapid increase largely occurred through intensive and quite heterogeneous immigration of Jews from a large number of countries across the world, in turn

² ISRAEL CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, *Statistical Abstract of Israel*. Jerusalem, annual.

characterized by a wide range of development and modernization. In the longer term, however, the population's natural increase played an even more significant role in population growth. The net international migration balance indeed contributed 65% of total growth between 1948 and 1960, but it constituted overall 35% of Israel total population growth since 1948 to 2015. Demographic variables, such as relatively high fertility levels but also good health standards and relatively low mortality, were significantly influenced not only by economic development but also by culturally oriented values, norms, and behaviors operating at the community level. To a large extent, wide processes of convergence occurred in the course of time between the different religious, ethnic and sub-ethnic community components of Israeli society. However on some accounts such convergence has not yet been completed, generating different structural and dynamic features across various sub-populations in Israel.

1.1 *Jews and Arabs*

Since independence, Israel included on its legal territory a majority of Jews and minorities of non-Jews, mostly Arabs. In November 1948, Israel's first population census reported 716,700 Jews and – after the exodus or separation from the respective land properties of 6-700,000 Palestinian Arabs – 156,000 Arabs, of which 108,000 Muslims, 34,000 Christians (mostly Greek Orthodox), and 14,000 Druze (plus tiny numbers of other religions). At the end of 1966, Jews had grown to 2,283,600 and Arabs to 392,700. On the aftermath of the June 1967 war, Israel incorporated East Jerusalem, with about 70,000 Arabs. In 1981, the Golan Heights were incorporated, with about 10,000 Druze. At the end of 2000, Israel population consisted of 4,955,400 Jews, 970,000 Muslims, 135,100 Christians, and 103,800 Druze. By the end of 2015, numbers had grown to 6,335,000 Jews, 1,457,000 Muslims, 164,000 Christians, and 136,000 Druze (including others). There were as well 370,000 persons without religion, most of them immigrants or descendants of immigrants from the former Soviet Union (FSU)³.

³ ISRAEL CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, *Statistical Abstract of Israel*, cit.

The speed of growth of the different ethno-religious components of Israel's population was indeed very different. Israel's total population annual growth rate between 1948 and 2015 was 3.6%-3.5% for Jews and 3.8% for Arabs (including Druze and other small religious groups). Between 1948 and 1960, the Jewish population grew at an annual rate of 9.2% – quite a unique growth rate in a global perspective. In more recent years growth rates have settled down at 1.8-1.9% – 1.7% among Jews and 2.7% among Arabs. Remarkably then, between May 1948 and the end of 2015 the Jewish population in Israel grew by a factor of 8.8, Muslims multiplied by 13.5, Christians by 4.8, and the Druze by 9.7. Israel is the only country in the Middle East where Christians grew by such a high factor over the last tens of years. In most other countries in the Middle East the Christian population significantly diminished.

Regional population distributions of Jews and Arabs remain significantly different, in part as a reflection of the original allocation of the territory of the British Mandate in Palestine that ended in May 1948, following the United Nation's General Assembly resolution 181 of 29 November 1947. The original intention had been to create two states, one Arab and one Jewish, with an autonomous jurisdiction for Jerusalem and Bethlehem, and collaboration arrangements between these different geopolitical units. But the war that erupted in 1948 prevented this plan from being implemented. With the armistice agreements signed at Rhodes in 1949 the initial boundaries of the two states had changed and Israel – the successor of the UN's Jewish state – had effectively incorporated certain areas initially allocated to the Arab state. The Arab population in those areas is still significant and often represents a majority of the local population. Figure 1 shows the percentage of Arabs in Israel's Natural Areas which constitute tertiary geographical divisions after Districts and Sub-Districts. Arabs constitute the majority of population in the Northern district (also including the Golan Heights), and in certain areas of the Haifa and Central districts, besides important minorities in the Judean Mountains sub-district in the Jerusalem district, and in the Be'er Sheva sub-district in the Southern district.

Figure 1 - Percentage of Arabs among total population, by Natural Areas, Israel, 2015



Source: Israel Central Bureau of Statistics (CBS).

The issue of a population majority and, for that matter, the size of the Jewish majority within the State of Israel, has been a constant policy concern and a recurring theme in political discourse, in the context of an unresolved Israeli-Palestinian conflict⁴. In this framework it is interesting to note that because of the higher Arab natural increase, the share of Jews (including “other” family members) out of Israel’s total population was 81.1 percent in 1948, reached a high of 89.2 percent in 1957, and diminished to 85.9 percent in 1967 after the incorporation of East Jerusalem, continued to decline to 81.9 percent in 1992 in spite of the massive immigration of Jews from the FSU, and to 79.2 percent

⁴ R. BACHI, *The Population of Israel*, Jerusalem, CICRED 1974 World Population Year Series, 1977; D. FRIEDLANDER, C. GOLDSCHIEDER, *The Population of Israel*, New York, Columbia University Press, 1979; S. DELLAPERGOLA, *Demographic Trends in Israel and Palestine: Prospects and Policy Implications*, “American Jewish Year Book”, 103, 2003, pp. 3-68; S. DELLAPERGOLA, *Jewish Demographic Policies: Population Trends and Options in Israel and in the Diaspora*, Jerusalem, The Jewish People Policy Institute, 2011; S. DELLAPERGOLA, *World Jewish Population 2015*, in A. DASHEFSKY, I. SHESKIN (eds.), “American Jewish Year Book”, 115, Dordrecht, Springer, 2015, pp. 269-360.

at the end of 2015⁵. These data do not include the Palestinian population of the West Bank and Gaza occupied by Israel following the June 1967 war. The Jewish population mentioned so far also includes those who have settled in the West Bank (also denominated in Israel as Judea and Samaria), estimated at about 370,000, and on the Golan Heights, estimated at about 20,000, at the end of 2015. A smaller set of settlements in the Gaza strip, comprising at the time about 8,000 Jews, was entirely disbanded with the Israeli disengagement in August 2005.

In order to better delineate the general contours of Israeli society, two additional factors must be stressed, besides the major divide between Jews and Arabs. One is the geographical origins of the Jewish population by major areas and continents. The other is the different levels of religiosity among different sections of the Jewish population.

1.2 *Continents of origin and sub-ethnicity*

By and large Jewish populations can be divided according to the major civilizations they were exposed to during their prolonged experience as a Diaspora: Islam in the Middle East and North Africa, and the various forms of Christianity in Europe and later in extra-European continents. The former communities are often popularly described as *Sephardi* – from the Hebrew denomination of ancient Spain – or Oriental, and the latter as *Ashkenasi* – from the Hebrew denomination of ancient German lands – or Western. The geographical divide is actually not East-West but rather South-North. Largely because of the different levels of development of surrounding societies abroad, Jewish immigrants brought to Israel a range of different demographic and socioeconomic characteristics. Israel's Jewish population composition by continents of origin of the immigrants and later of their Israel-born children varied over time. The overall proportion born in Israel was 35% in 1948 and grew all the time to over 75% in 2015. In other words, while continuing to be a country of immigration, Israel's population is overwhelmingly native.

In 1948, of the total born abroad 85% were from Europe with a minority from America and 15% were from Asia and Africa. The share from Europe and America out of the total foreign-born diminished

⁵ ISRAEL CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, *Statistical Abstract of Israel*, cit.

to 53% in 1972, and then gradually increased again to 67% in 2015. Among the growing share of Israel born, those of European-American origin represented 54% in 1948, declined to 40% in 1995 and raised again to 44% in 2015. All in all, considering the growing impact not only of the second but also of the third and further generations of descendants of immigrants, this continental dichotomy – for what it is worth – shows two sub-populations numerically rather balanced if not of nearly equal size.

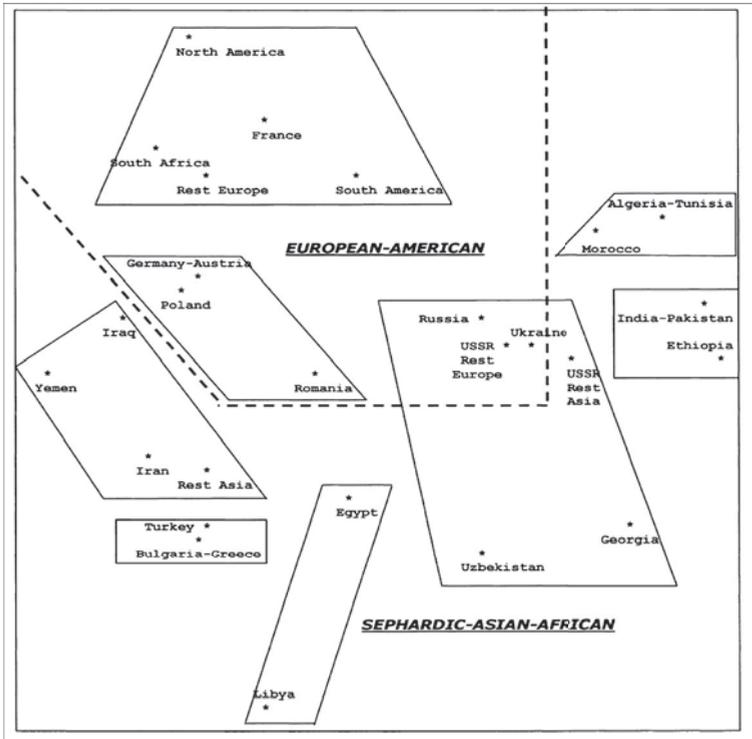
One important element for the appraisal of the process of immigrants' absorption relates to the preoccupation of Israeli governments with strategic population dispersal over the national territory. Despite its small size, Israel features significant regional climatic and socioeconomic differences. The incoming population naturally tended to concentrate in the more developed and geographically more accessible areas. The veteran population, mostly of European origin, thus tended to occupy geographical locations closer to the central areas in the country, in and around the Tel Aviv-Yafo Metropolitan Area, along the Mediterranean coast, and in the Haifa urban area. Subsequent immigrants from Asia and Africa in the 1950s and 1960s, but also more recently from the FSU, were largely settled in northern and southern areas which besides being more peripheral were also less economically developed and more often affected by security problems. Looking at the countrywide distribution of Jewish population by countries of origin and by residential districts, one obtains a synthetic picture of similarity and dissimilarity across different origin groups.

Figure 2 represents a Structural Similarity Analysis (SSA) which graphically compares the distances between percentage distributions of each country of origin, by district, as of the 1995 Israel population census⁶. While each country of origin is represented in each district, definite patterns of concentration and convergence outline the complexity, dynamics and resilience of Israel as an immigrants' absorption country. European origins appear indeed as more concentrated and Asian-African origins are more dispersed. People from the countries that appear at the external borderlines of the map are more concentrated in specific areas. This applies in

⁶ S. DELLA PERGOLA, "Sephardi and Oriental" Migrations to Israel: Migration, Social Change and Identification, in P. MEDDING (ed.), "Studies in Contemporary Jewry", 22. New York, Oxford University Press, 2007, pp. 3-43.

particular to Jews from North Africa, India, Ethiopia, Libya, Yemen, but also the United States and Canada. Some of this segregation reflects as noted the timing of arrival of different origin groups and the resettlement policies of Israel governments, but some of it depends on the voluntary propensity of immigrants from the same country to stick together. Over time internal geographical mobility significantly operated to reducing segregation and distance between the different countries of origin, and a similar effect was generated by rising frequencies of marriages of younger people from different origins. Nevertheless the influence of different immigration backgrounds and histories is still well visible in Israel's social structure.

Figure 2 - Structural similarity analysis (ssa) of Jewish population distribution in Israel, by country of birth and sub-district, 1995



Source: S. DELLA PERGOLA, cfr. note 6.

1.3 Religiosity

A further issue of interest in the ideological sphere, also deeply affecting many aspects of demographic dynamics and socioeconomic stratification, concerns Jewish population composition by degrees of religiosity. It would be deeply inaccurate to describe Israeli society as polarized between one religious and one secular end whereas the real configuration is a continuum of several shades of intensity from totally secular to totally religious⁷. What characterizes the latter group is not only strong commitment to religious precepts and practices, but perhaps even more significantly geographical self-segregation, fertility rates much above average, and relatively low labor force participation and income.

Taking into account the traditionalist religious characteristics of Jews in the Diaspora before immigration, especially in North Africa and the Middle East, Israel allowed a process of secularization in the long term. However in more recent years the more religious segment has grown faster, reflecting higher birth rates and the decline of large scale immigration of secularized Jews, like in the case of the FSU. Israel's social survey, covering adults aged 20 and over, found the following percentage distributions: very religious, 9% in 2013 vs. 6% in 2002; religious, 11% vs. 10%; traditional religious, 14% vs. 13%; traditional not so religious, 23% in 2013 vs. 28% in 2002; not religious/secular 43% at both dates⁸. All in all, these changes are far from dramatic and result in the very religious and religious side together gaining 4%, the traditional altogether losing 4%, and the secular remaining unchanged. If anything, polarization between the very extremes of opposite religiosity groups somewhat increased at the expense of the intermediate positions.

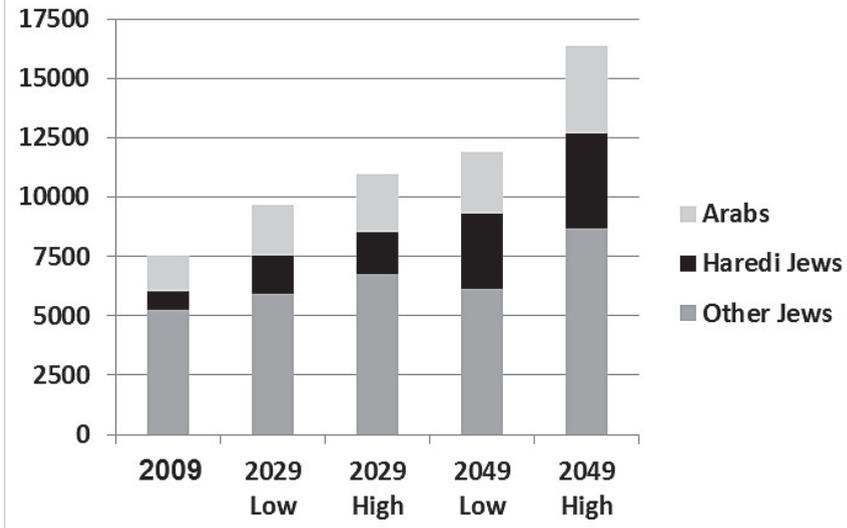
Figure 3 illustrates Israel's population composition in 2009, according to three major divisions: Arabs, Haredi (very religious) Jews, and other Jews (also including other family members not recorded as Jews in the population register). Population is also projected to 2029 and 2049 according to a high and a low assumption. Population growth is expected to be significant for all major population components, but both Arabs and more religious Jews are expected to grow faster, thus attain-

⁷ S. LEVY, H. LEVINSOHN, E. KATZ, *A Portrait of Israeli Jewry: Beliefs, Observances and Values in Israel 2000*, Jerusalem, The Guttman Center of The Israel Institute for Democracy & Avi Chai, 2002.

⁸ ISRAEL CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, cit.

ing a growing share of total population and changing the overall balance between the different groups. These projections do not take into account the possibility of major immigration, in accordance with the moderate immigration levels that have prevailed in Israel over the last ten years.

Figure 3 - Population projections by major population groups, Israel, 2009-2049, Thousands



Source: our processing of CBS data.

2. Major social indicators

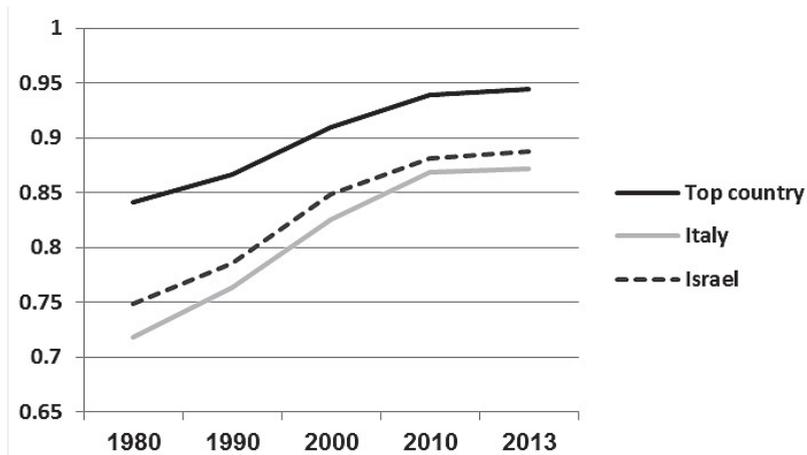
2.1 Human and socioeconomic development

We turn now to an overview of several major social indicators in the aim to provide a sense of the general societal context of major demographic changes in Israel and in Italy. Selected data for the two countries are compared with each other and with those of the most developed country according to each indicator chosen. Overall, according to the latest measurement by the Index of Human Development (HDI)⁹ the leading country in 2013 was Norway. In the same year, Israel's HDI was ranked 19th out of 187 countries, and Italy's was 26th. The

⁹ UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014, Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, New York, UNHPD, 2014.

HDI is a composite of measures of health, education, and income by the real purchase power of the US Dollar in each country. Figure 4 shows the HDI growth over time in Israel and in Italy, also compared with the country that at each date had the highest index worldwide. This was Australia in 1980 and 1990, and Norway subsequently. Growth over time was quite parallel for all countries, but at least since the 1980s Israel preceded Italy in terms of human development. This fact is remarkable in view of the ethno-religious heterogeneity of Israel's population including a large Arab minority, its incorporation of high numbers of immigrants from less developed countries, and its significant and ceaseless involvement in a military conflict that absorbed large shares of its national product.

Figure 4 - Index of Human Development (HDI), Israel, Italy and most developed country at each date, 1980-2013

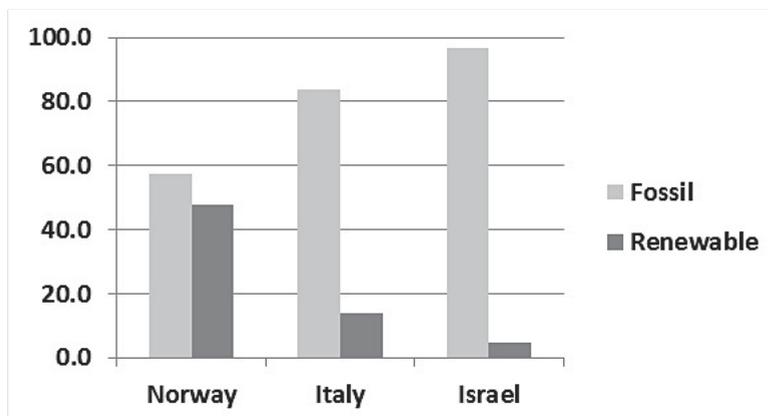


Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

One leading measure of economic development is provided by the use of sources of energy, and in particular by a country's advancement in introducing renewable instead of fossil sources. On this account both Israel and Italy quite significantly lagged behind the leading country, Norway, where in 2013 nearly half of all energy supplies was through renewable sources (Figure 5). Italy surpassed 10% and Israel was around 5% of renewable sources of energy. The recent discovery of large reservoirs of submarine gas off Israel's shores, while important in enhancing the country's energetic independence, might

also have the effect of slowing down the transition from fossil toward renewable energy sources.

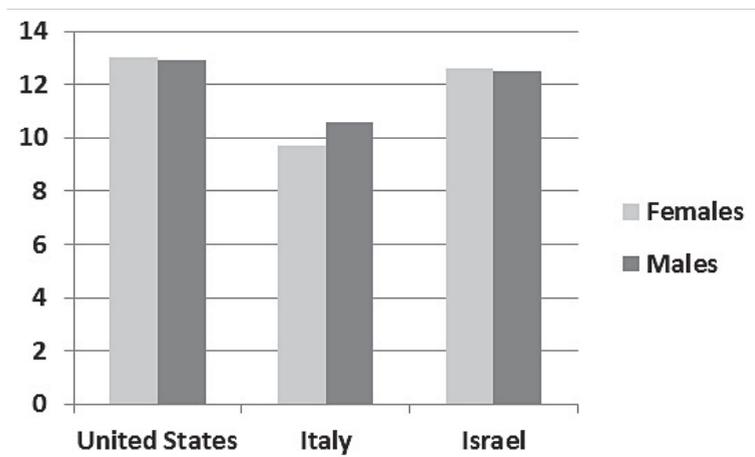
Figure 5 - Energy supply by type, in Israel, Italy and Norway, 2013



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

Average years of schooling constitute one of the components of the total HDI (Figure 6). The country with the highest school achievements in 2002-2012 was the United States with 13 years for women and 12.9 for men. Israel's achievement was not much behind with 12.6 and 12.5 years of schooling, respectively. In Italy, average school achievement was significantly lower, 9.7 years for women and 10.6 for men. Data on prospective and expected final years of schooling, not reported here in detail, would however point to significantly better indicators for Italy, similar or slightly better than Israel's, while the United States would not only hold but also increase its educational edge.

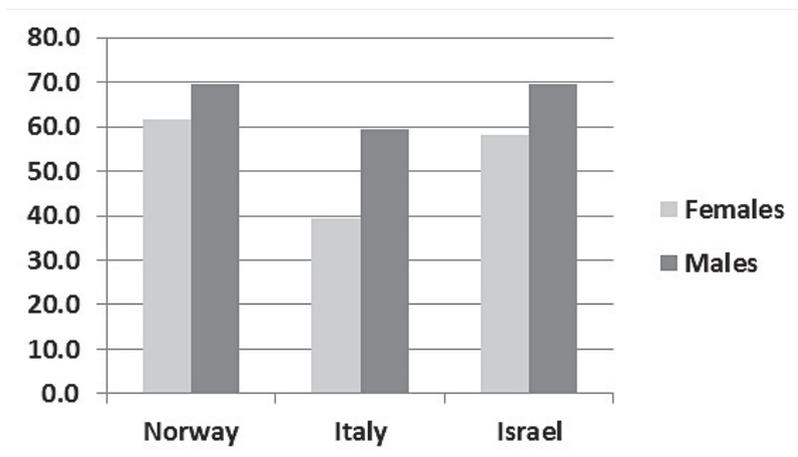
Figure 6 - Average years of schooling by gender, in Israel, Italy, and the United States, 2000-2012



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

Labor force participation was nearly the same in Israel and in Norway at levels close to 70% of men and around 60% of women – slightly more in Norway, slightly less in Israel (Figure 7). Italy's labor force participation was considerably lower, at about 60% for men and only 40% among women.

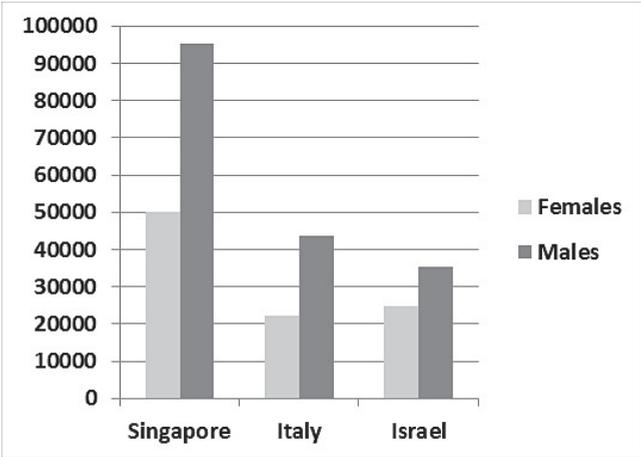
Figure 7 - Labor force participation by gender, in Israel, Italy, and Norway, 2013



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

Countries with the highest Gross National Income (GNI) per capita in 2011 were all Emirates of the Gulf, where income was high but its distribution was extremely skewed. Besides tiny Lichtenstein, the next country with the highest GNI per capita adjusted for the purchase power of the US Dollar was Singapore with 72,371 Dollars (Figure 8). Remarkable inequality characterized income by gender in Singapore, with a male/female ratio of 1.91. Italy had a higher GNI per capita than Israel, 32,669 versus 29,966 Dollars, but the gender gap was clearly larger in Italy (1.96) than in Israel (1.44).

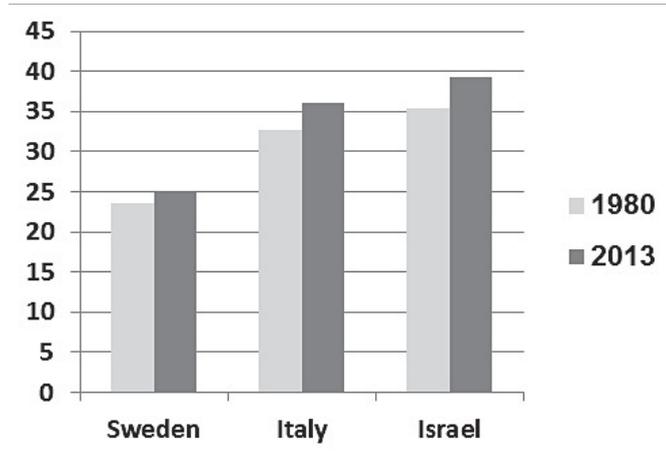
Figure 8 - Gross National Income (gni) per capita by gender, in Israel, Italy, and Singapore, 2011 – Purchase power adjusted us Dollars



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

Income distribution can be measured through the Gini inequality index (Figure 9). In 2013 the least inequality was found in Sweden with an index of 0.25. Both Italy and Israel featured indexes above 0.35, but Israel’s index was the higher. In each country income inequality rose since the 1980s with increases in inequality standing in direct relation with the level of already existing inequality. The increase in Gini index thus was more visible in Israel, which also was the country where improvement in the country’s standard of living was more significant, and inequality was the highest.

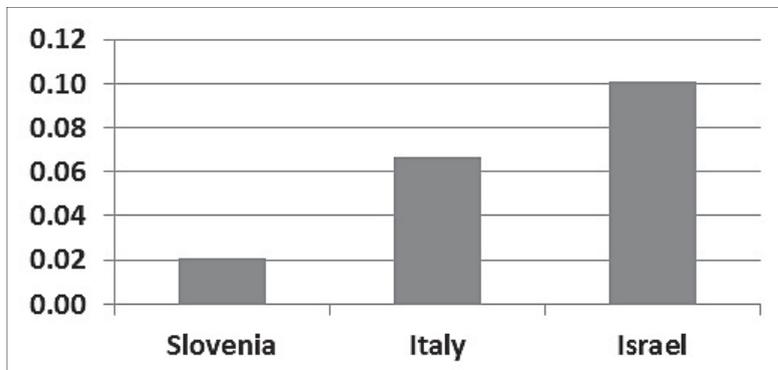
Figure 9 - Gini income distribution inequality index in Israel, Italy and Sweden, 2013



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*; OECD, *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings*, Paris, OECD Publishing, 2011.

An index of gender inequality was computed on the basis of several legal and socioeconomic indicators, including income and the amount of representation in the public sphere. Slovenia resulted as the most egalitarian country globally in 2013 (Figure 10). Israel significantly lagged behind, especially because of a relatively low number and proportion of women among members of parliament and government. Nonetheless Israel was ranked 17th out of 150 countries. Italy was ranked 8th, quite an egalitarian position.

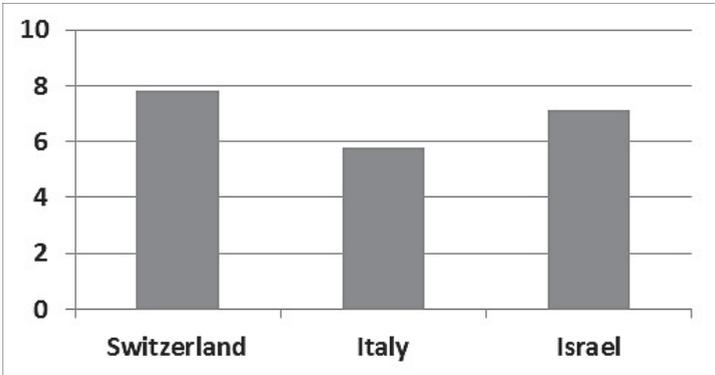
Figure 10 - Gender inequality index for Israel, Italy and Slovenia, 2013



Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

Finally a good synthesis of many of the features reviewed so far is provided by an overall index of satisfaction with life (Figure 11). On a scale between 0 and 10, over the period 2007-2012 Switzerland was the country with the highest rate of satisfaction: 7.8. In spite of its disadvantages vis-à-vis the most developed country on several of the variables outlined above, Israel's index of personal satisfaction, 7.1, was only modestly lower. Italy lagged significantly behind in personal satisfaction, with an index of 5.8. This indicates that material conditions enjoyed by an individual do not necessarily constitute a definitive predictor of personal gratification, and that other factors probably related to cultural propensities and personal family and social networks do play an important role.

Figure 11 - Overall personal satisfaction with life index for Italy, Israel, and Switzerland, 2007-2012



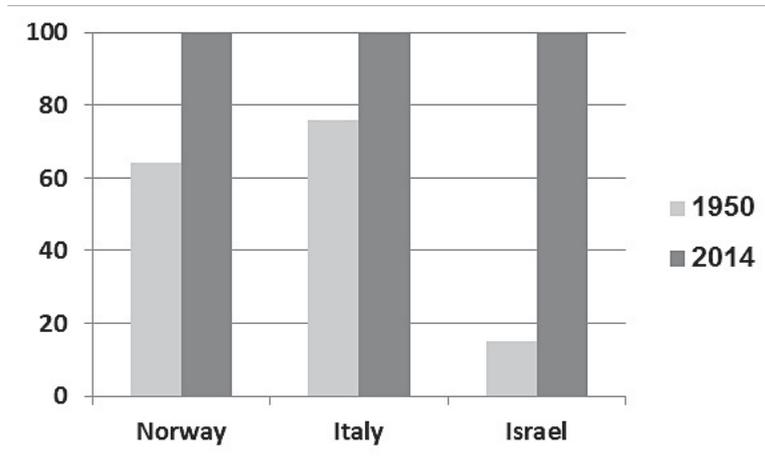
Source: UNITED NATIONS, *Human Development Report 2014*.

2.2 Demographic characteristics

Socioeconomic and human capital developments in Israel and Italy occurred in the context and under the impact of overwhelmingly different demographic trends. Figure 12 compares indexes of population growth between 1950 and 2014 in Israel and Italy – as well as in Norway as the country with the highest HDI. While Israel grew by a factor of more than five, from 1,258,800 in 1950 to 8,297,000 in 2014, Italy's population growth was only around 25%, from 46,367,000 to 61,300,000. Demographic increase in Italy was even significantly slower than in Norway whose population grew by 56%

from 3,265,000 in 1950 to 5,100,000 in 2014. This indicates that socioeconomic development may not be dependent on slowing down the pace of demographic increase, provided adequate technological, logistic and socioeconomic capabilities are developed in time to meet population growth.

Figure 12 - Population Growth in Israel, Italy and Norway, 1950 and 2014 – Index: 2014 = 100



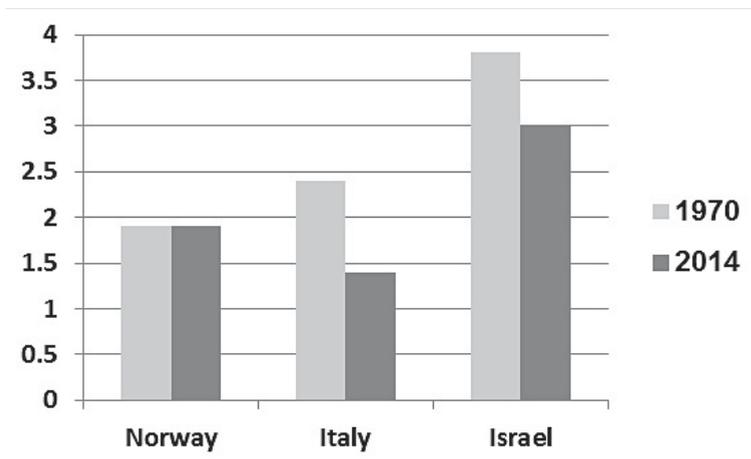
Source: UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2012 Revision*; Population Reference Bureau, 2014 World Population Data Sheet, Washington d.c., 2014.

One of the main engines of population growth was and continues to be the birth rate which in turn reflects fertility levels. With a Total Fertility Rate (TFR) of 3 in 2014, Israel was by far the developed country with the highest and a relatively stable fertility (Figure 13). Israel's TFR in 2014 had incurred a reduction of 21% versus 1970. In Italy, with a TFR of 1.4 in 2014, the parallel decrease since 1970 was 42%. Norway – the country with the highest HDI – displayed a stable TFR of 1.9 at both dates. TFR's in Israel were highly differentiated by religiosity¹⁰, with the more religious displaying a TFR of 6.5, but the least religious, too, staying above replacement levels with a TFR higher than 2.1 – namely 50% higher than the Italian average. In the case of

¹⁰ S. DELLAPERGOLA, *Fertility Prospects in Israel: Ever Below Replacement Level?* New York, United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Expert Paper* No. 2011/9, 2011.

Israel, another significant differential related to the Jewish and Arab sub-populations. While the Jewish majority was the most influential factor in determining the total national TFR, the Arab minority and especially its Muslim component underwent a relatively late transition from some of the highest TFR's on record back in the 1960s (around 10 children per woman), to a moderately high plateau of around 4.5 from the mid-1980s to the beginning of the 2000s. Only then did a gradual convergence toward the national average TFR of around 3 begin. Such convergence might be completed toward the end of the second or the beginning of the third decade of the 21st century. Israel's TFR remained remarkably high also considering the already noted high participation of women in the labor force, much higher than in Italy, whose TFR is much lower. This would indicate that it is not female labor force participation as such that depresses the birth rate, and that fertility differences should be explained with other personal and institutional factors¹¹.

Figure 13 - Total fertility rates in Israel, Italy and Norway, 1970 and 2014

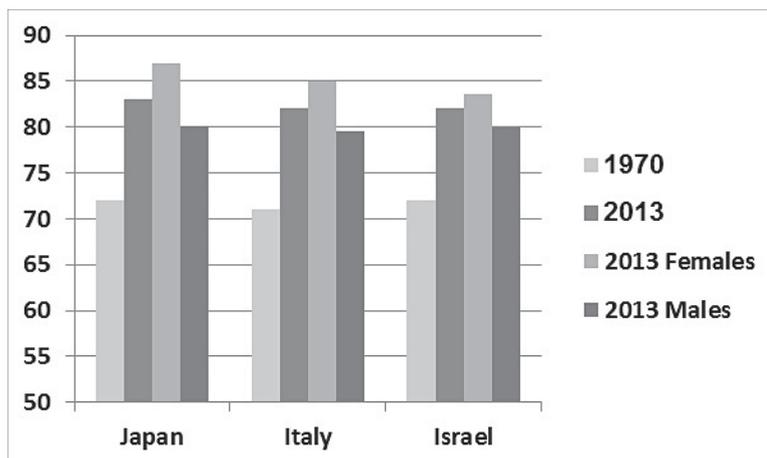


Source: POPULATION REFERENCE BUREAU, 2014 World Population Data Sheet.

¹¹ S. DELLAPERGOLA, *View from a Different Planet: Fertility Attitudes, Performances and Policies among Jewish Israelis*, in S. BARACK FISHMAN (ed.), *Love, Marriage and Jewish Families: Paradoxes of a Social Revolution*, Waltham, Brandeis University Press, 2015, pp. 123-150.

Turning to mortality, in 2013 the highest life expectancy worldwide pertained to Japan, with 83 years on the average, 87 years for women and 80.1 years for men (Figure 14). Both Italy and Israel were among other countries with some of the highest life expectancies. Between 1970 and 2013, Italy was the country among the three where life expectancy increased the most, 11 years versus 10 years in Israel and 9 years in Japan. In other words, country survivorship gaps slightly diminished over time. Gender wise, Italy had a better performance among women with 85 years versus 83.6 in Israel. Israel on the other hand did better among men, with 79.9 years versus 79.6 in Italy. These gender differences are not new and have prevailed historically with Jewish communities around the world typically displaying narrower life expectancy between genders. This appears to be related to differences in the detailed typology of causes of morbidity and death among different populations¹². In Israel, mortality gaps that existed in the past between the Jewish and the Arab populations greatly diminished but did not disappear as shown by a life expectancy of 84 for females and 80.6 for males among Jews, and of 80.9 and 76.9, respectively, among Arabs in 2009-2013¹³.

Figure 14 - Life expectancy in Israel, Italy and Japan, by sex, 2013



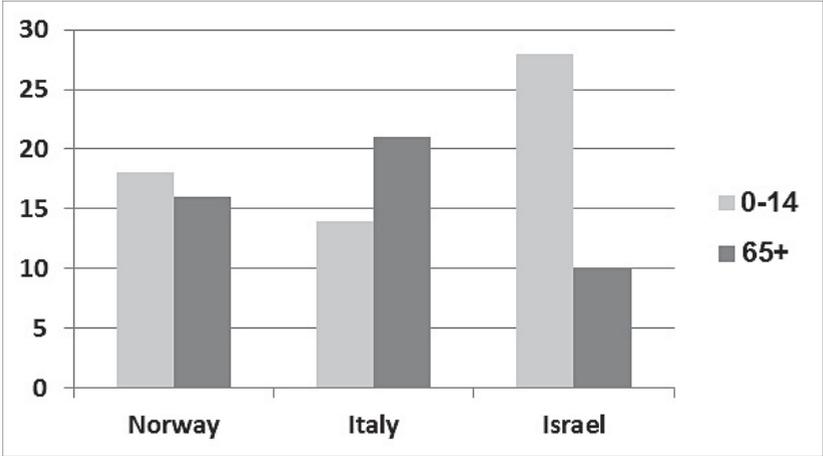
Source: POPULATION REFERENCE BUREAU, 2014 World Population Data Sheet.

¹² S. DELLA PERGOLA, *Some Fundamentals of Jewish Demographic History*, in S. DELLA PERGOLA, J. EVEN (eds.), *Papers in Jewish Demography 1997*, Jerusalem, The Hebrew University, 2001, pp. 11-33.

¹³ ISRAEL CENTRAL BUREAU OF STATISTICS, cit..

Age composition of a population reflects the dynamics of birth rates in previous years as well as changes in mortality rates and international migration. Figure 15 presents the percentages of population aged under 15 and 65 and over. Israel and Italy represent two extremely different cases, with a clear predominance of children over the elderly (a child/elder ratio of 2.8) in the former country, and the opposite (a child/elder ratio of 0.7) in the latter. Norway represents an intermediate case with a rather balanced proportion of the younger and older age groups (a child/elder ratio of 1.1), yet with a moderate predominance of children over the elderly. Translating these data into conventional dependency ratios – the ratios between the sum of population aged less than 15 and 65 and over as against the total of those aged 15-64 – in theory Italy is the more advantaged country with a lower ratio of 0.449, followed by Norway with 0.515, and by Israel with 0.612. Higher dependency ratios translate into high social costs because of the greater economic burden on the labor force and the need of special public investments to overcome it. However, the health and social costs related to maintaining the elderly are quite higher than those related to child support, so that Italy’s aging population may turn into a severe disadvantage in terms of national resources allocation.

Figure 15 - Age composition in Israel, Italy and Norway, 2014 – Percent under 15, and 65 and over



Source: POPULATION REFERENCE BUREAU, 2014 World Population Data Sheet.

3. *The current state of demographic aging and internal territorial heterogeneity*

Emerging relationships between fertility, mortality, migration, and population composition are discussed in greater detail in this section with particular attention to aging in Italy and in Israel. Significant territorial differences that prevail within each of the two countries provide important insights about the dynamics of demographic events and their implications. Analyzing internal territorial differences indeed offers an efficient approach in the study of the phenomenology of demographic aging. It is relevant to study, in the first place, how the internal heterogeneity of population aging processes is associated with socioeconomic variables. In the second place, one wishes to investigate how this heterogeneity might differ in territorial contexts that, for a long period of time, were subject to intensive policies that either aimed at enhancing economic development, as in the case of the South of Italy, or at promoting population dispersal and redistribution patterns, as in the Israeli case¹⁴.

Using official data for 2013, the analysis of the Italian internal scenario was carried out separately for the North and the South by distinguishing, on the one hand, the 69 provinces that constitute 12 regions of central-northern Italy¹⁵ and, on the other hand, the 41 provinces that form 8 regions of the southern-insular part of Italy¹⁶. Territorial variation concerning Israel was studied in relation to 16 sub-districts that form 7 districts, and by distinguishing the demographic contexts of the Jewish and of the Muslim sub-populations¹⁷.

¹⁴ The achievement of the objectives postulated by those policies has been questioned by various studies. In the Italian case cfr.: A. ANELLI, *Mezzogiorno d'Italia: quale futuro? Le strategie per lo sviluppo alla luce del QSN 2007-2013*, 2009, Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche Università degli Studi di Foggia; In the Israeli case cfr.: S. DELLA PERGOLA, *Jewish Demographic Policies. Population Trends and Options in Israel and in the Diaspora*, cit..

¹⁵ Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardy, Marche, Piedmont, Trentino Alto Adige, Tuscany, Umbria, Valle d'Aosta and Veneto.

¹⁶ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardinia and Sicily.

¹⁷ Regardless of its particular legal status – given that the topic is not the subject of this work – we considered as an Israeli sub-district also the territorial unit of “Judea and Samaria” (the West Bank). All data concerning this area refer exclusively to the residing Jewish population which, according to official data, in 2013 counted some 350,000 inhabitants distributed in 125 cities and settlements. Cfr.: http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm

3.1 Demographic aging in Northern Italy's provinces

The traditional Italian gap between the North and the South is still visible today both in economic and socio-demographic terms. The consequent imbalances can be traced, for example, in the fact that in 2013 the share of households living in a condition of relative poverty was equal to 7.5% and 6.0%, respectively, in central and northern Italy whereas in southern Italy poverty concerned around one quarter of all households¹⁸. Similar gaps can be found in the demographic sphere by observing, for instance, how life expectancy in the North continues to be higher – despite convergence – than in the South¹⁹. These slightly different survivorship patterns were accompanied by a period of slight but constant recovery in fertility levels in the North which, however, has not yet appeared in the South²⁰.

Unavoidably these gaps have affected the respective demographic transition processes and, consequently, the process of population aging in itself. In this regard, northern Italy's population results to be the most intensively involved in progressive demographic aging. More specifically, northern areas that recorded the highest concentration of population aged 65 and over include the provinces of Savona ($P_{65+} = 24,8\%$ for men and 31,2% for women) and Genoa ($P_{65+} = 24,3\%$ for men and 30,9% for women) in the Liguria region, together with the province of Trieste (with 24,0% of men over 65 years of age and 31,4% of women over 65). Vice versa, the relatively youngest areas can be identified in the provinces of Bergamo ($P_{65+} = 16,1\%$) and Bolzano ($P_{65+} = 16,2\%$) among men, and in the provinces of Latina ($P_{65+} = 20,5\%$) and Bolzano ($P_{65+} = 20,8\%$) among women.

Looking at Figure 16²¹, it is possible to identify three main areas as drivers of the aging process in the North: the first one includes all

¹⁸ The regional level represents the smallest territorial unit for which the official data on relative poverty are available. According to these data, Calabria and Sicily which reported almost one third of poor households were the two regions mostly affected by the phenomenon whereas the lowest share of relatively poor households (less than 5.0%) was registered in regions of Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna and Tuscany.

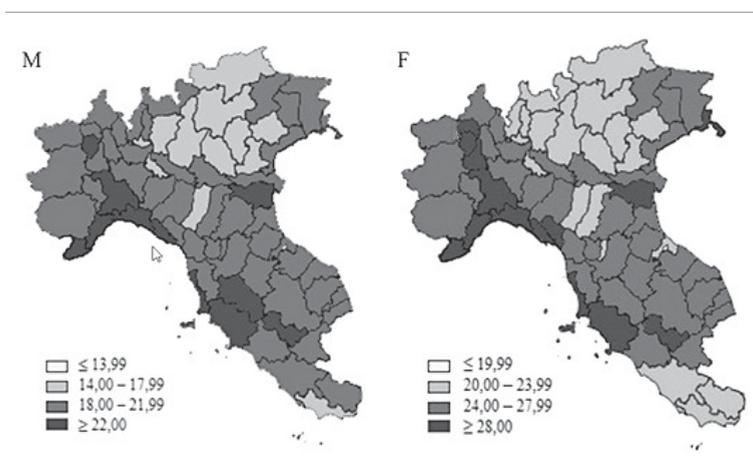
¹⁹ The official data show that in 2013 the e_0 in the northern area reached 80.2 years for men and 85.0 for women, in the central area the values were equal to 80.0 years for men and 84.8 years for women, while in the southern area the e_0 was equal to 79.2 years for men and 83.9 years for women.

²⁰ ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Rome, Istat, 2014.

²¹ In Figures 16 and 18 the scale was adjusted considering the extent of differential aging among two genders.

four provinces in Liguria incorporating also the Piedmont provinces of Alessandria, Vercelli, Biella, and Verbano; the second area – which in the near future could become territorially contiguous to the first – covers Livorno, Grosseto, Siena in Tuscany, and Terni in Umbria; and a third area which – besides the particular case of Trieste²² – is the only one that overlooks the Adriatic around the province of Ferrara. Correspondingly, the youngest areas in terms of population age structure seem to take a well-defined geographical connotation too: the first area includes both provinces of Trentino-Alto Adige, large part of the provinces of Lombardy, and parts of Emilia-Romagna as well, whereas the second area is beginning to delineate around the provinces of Lazio.

Figure 16 - Share of elderly population (65+) by province, North Italy, 2013



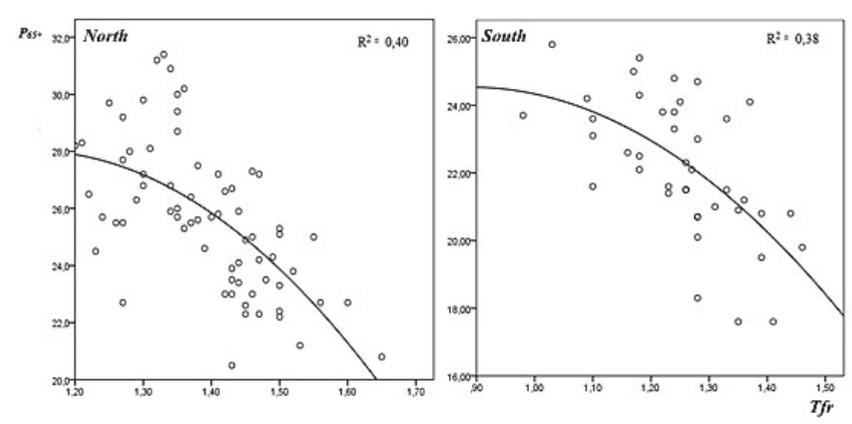
Fonte: own processing of ISTAT data, 2014.

Analyzing whether the geographical distribution of the elderly might reflect in a certain way the distribution of the entire population, as a matter of fact we found an inverse, yet weak, relationship ($R^2 = 19.0\%$) between the two variables. The structurally younger provinces tend to be those with larger populations and vice versa.

²² The case of Trieste province is considered in the literature as an anomaly since its aging process, according to some authors, derives mainly from the fact that “*the province’s urban character hardly coincides with that of a city*”: cfr. G. MORETTINI, *La popolazione totale e per età nelle province italiane dal 1881 al 2001*, in “Popolazione e Storia”, 2006, Vol. 7, n. 1.

Another variable of interest is fertility since it represents one of the main correlates of population aging. The effects of fertility on population structure can be observed almost immediately, unlike the effects of another key determinant of aging, mortality. The TFR in the North – which witnessed a period of recovery thanks primarily to the contribution of immigrants – ranged in 2013 between a minimum of 1.20 and 1.21 respectively in the provinces of Massa Carrara and Grosseto, and a maximum of 1.65 and 1.60 in the provinces of Bolzano and Trento. As it can be seen in Figure 17, fertility exerts strong explanatory power with a coefficient of determination of 40.0% and, obviously, an inverse relation to the aging process.

Figure 17 - Relation between the share of women aged 65 and over and tfr by province, North and South Italy, 2013



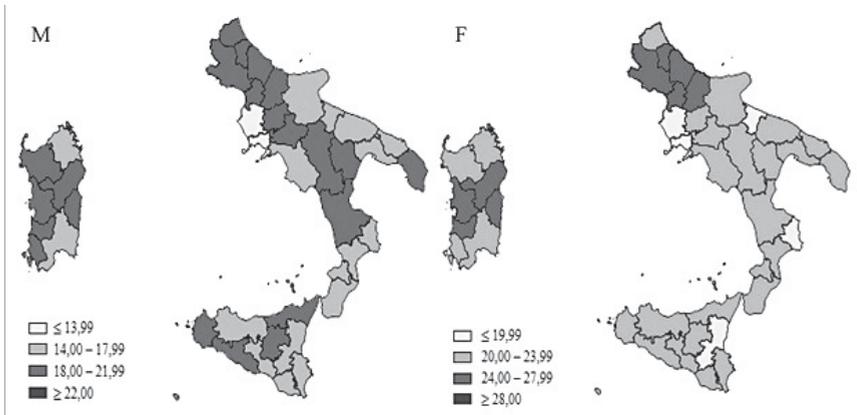
Source: own processing of ISTAT data, 2014.

It should be noted that besides fertility, population age structure is also determined by the evolution of mortality as well as by the direction and volume of migration movements. Considering that there are no substantial differences in mortality levels among the Northern provinces, by subtraction we remain with a significant part of variation in provincial population aging that cannot be attributed to fertility. Such residual thus might be attributed to the differential impact of internal and/or external territorial population mobility in each province.

3.2 Demographic aging in Southern Italy's provinces

Within the southern context (Figure 18), the most advanced state of aging can be observed in the province of Oristano in Sardinia, where elderly men represent 20.7% of the total population and elderly women 25.8%, followed by the geographically contiguous provinces of Isernia ($P_{65+} = 20.0\%$ for men and 25.4% for women), Campobasso ($P_{65+} = 19.8\%$ for men and 25.0% for women) and Chieti ($P_{65+} = 20.5\%$ for men and 24.8% for women) in Abruzzo-Molise. On the opposite side, Campania's provinces of Naples ($P_{65+} = 13.9\%$ for men and 17.6% for women) and Caserta ($P_{65+} = 13.8\%$ for men and 17.6% for women) emerge as the demographically youngest area of the South as well as of the whole of Italy.

Figure 18 - Share of elderly population (65+) by province, South Italy, 2013



Source: own processing of ISTAT data, 2014.

The most advanced stage of population aging appears to be concentrated around territorially contiguous provinces of the Abruzzo and Molise regions. On the other hand, the islands and particularly Sardinia stand out by their high internal heterogeneity in terms of demographic aging.

An inverse and statistically significant association between the distribution of total population and its elderly contingent is confirmed also in the case of the South, with a value of the coefficient of determination ($R^2 = 33.0\%$) much higher than the one observed in the North.

The most illustrative case of this inverse relationship is represented by the province of Naples, the biggest province in terms of demographic size and at the same time the one with the youngest age structure.

Looking at fertility, the persistent trend of falling birth rates affecting the South particularly marked Sardinian provinces such as Carbonia-Iglesias, Oristano and Medio Campidano that in 2013 recorded the lowest TFR in the entire country (TFR = 0.98, 1.03 and 1.09 respectively). On the contrary, the Sicilian provinces of Catania and Palermo reported the highest TFR in the entire South (TFR = 1.46 and 1.44 respectively) followed by the province of Naples (TFR = 1.41). As already noted in North Italy, an inverse relationship between the TFR and the level of population aging among provinces also appears for the South ($R^2 = 38.0\%$).

If we put together the information emerging from these two simple correlation exercises it appears that, to a certain extent, the elderly population tends to be concentrated in provinces characterized by smaller population size and, at the same time, by low fertility levels²³. Overall, it is plausible to assume that both in Northern and Southern Italy the driver of future aging will consist of demographically small-size provinces due to their low fertility and additionally – as suggested by the values of coefficients of determination calculated so far – by the role played by each province on the map of internal and external territorial mobility.

3.3 Demographic aging of the Jewish population in Israeli sub-districts

The study of demographic and socioeconomic variation between the different population groups that compose the Israeli scene becomes even more complex. Their regional territorial distribution introduces into the analysis an element of high internal variability that characterizes each sub-population.

Regarding economic gaps among main Israeli population groups, according to official reports, in 2013 13.6% of Jewish households and 47.4% of Arab households were found to be living in a condition

²³ As a matter of fact, there is a positive correlation between the TFR and the demographic size of provinces which describes a current situation, common to both parts of Italy, by which in provinces with larger populations fertility tends to be higher, and vice versa.

of relative poverty²⁴. The definition of relative poverty applies to those whose income is equal or less than half the median national income. Observing the data at district level, the incidence of relative poverty among Jewish households varied from a minimum of 8.1% in the Central district to a maximum of 21.1% in the Jerusalem district. At the same time, the share of relative poverty among Arabs varied from 37.8% in the district of Haifa to extraordinarily widespread poverty in Jerusalem which affected 69.7% of households. Economic indicators do not allow us to carry out a more thorough study concerning the geographical heterogeneity and/or homogeneity due to a limited availability of data aggregated by sub-district and by religion. These limitations do not affect the demographic domain allowing us, therefore, to highlight some of the internal Israel population characteristics through a synthetic analysis of the current state of the aging process.

First, as clearly shown in Table 1, the main feature of the aging process among Israel's Jewish population is its marked territorial heterogeneity that goes from areas where aging is still at its embryonic state to areas that have reached an advanced stage of aging. The latter are quite close to the European situation which is traditionally labeled as "extremely aged". In particular, the Jewish population in the Haifa sub-district stands out as the one most intensively affected by aging, with a value of P_{65+} equal to 16.6% for men and 20.8% for women. The other two areas with highest shares of population over 65, that also are geographically contiguous, are the Tel Aviv sub-district (with $P_{65+} = 13.4%$ for men and 17.3% for women) and the Sharon sub-district ($P_{65+} = 11.6%$ for men and 14.2% for women). On the other hand, the youngest population age structure can be identified in the Jewish settlements of Judea and Samaria (also commonly known as the West Bank), where elderly men represent 3.4% of the total population and elderly women 3.5%, followed by the Golan sub-district, with 5.2% of men and 6.4% of women 65 and over.

²⁴ District is the smallest territorial unit for which the data on relative poverty are available. The data allow analyzing poverty in relation to two principal population groups: Jews and Arabs. Moreover, data for the Arab population are available only for the districts of Jerusalem, North and Haifa. Data for Judea and Samaria only concern the Jewish population, without reference to the Palestinian population of the West Bank. Cfr.: NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, *Poverty and Social Gaps. 2013 Annual Report*, Jerusalem, 2013.

Table 1 - *Share of elderly population (65+) by sub-district, Israel, 2013*

District	Sub-district	Jews		Muslims	
		Male	Female	Male	Female
North	Golan	5.2	6.4	n/a	n/a
North	Zefat	9.2	11.6	n/a	n/a
North	Kinneret	10.1	12.3	n/a	n/a
North	Akko	11.5	14.4	3.9	4.4
North	Yizre'el	11.3	13.8	3.8	4.4
Haifa	Haifa	16.6	20.8	4.1	5.2
Haifa	Hadera	10.3	12.4	3.6	4.4
Judea and Samaria	Judea and Samaria	3.4	3.5	-	-
Central	Sharon	11.6	14.2	4.4	5.2
Central	Petah Tiqwa	11.0	12.9	n/a	n/a
Central	Ramla	7.8	9.3	n/a	n/a
Central	Rehovot	11.1	12.8	n/a	n/a
Tel Aviv	Tel Aviv	13.4	17.3	1.3	4.2
Jerusalem	Jerusalem	8.9	11.3	3.2	3.8
South	Ashqelon	10.8	13.7	n/a	n/a
South	Be'er Sheva	10.2	12.9	1.6	2.3

Source: own processing of CBS data, 2014

Contrary to what has emerged in the two Italian North and South scenarios, in the case of Israel we do not find a clear relation between the distribution pattern of elderly Jews and that of the total Jewish population²⁵. If we wish to elaborate some broader assumptions, first we should question whether the sole use of statistical tools can help to sufficiently understand demographic realities in a country where the

²⁵ It should be underlined also that, contrary to the Italian case, the policies regarding population (re)distribution toward and within the State of Israel have represented, even before the creation of the state, a topic of high importance for national priorities. Specifically, government policies aimed at promoting major population dispersion primarily toward the Negev in the South and toward the Galilee in the North. Despite these actions, the population distribution pattern remained up until today strongly polarized around the country's central area. See M. EVANS, *Defending territorial sovereignty through civilian settlement: The case of Israel's population dispersal policy*, in "Israel Affairs", Vol. 12, No. 3, 2006.

independent mechanism regulating the population development were influenced – to a smaller or larger extent and over a long period of time – by active redistribution population policies. In this respect and keeping in mind the different internal components of the Israeli scene, it is essential to recall some notions of the history of the Jewish state.

In light of these considerations, a certain logic regarding the internal territorial distribution of elderly Jews can be easily noted. The youngest areas in terms of population age structure correspond to the “territorially youngest” areas of the State of Israel: the Golan and the Judea and Samaria areas that were not formally annexed in 1967, but where an intensive policy of Jewish settlement started thereafter. On the other hand, the areas that have advanced the most in population aging (Haifa and Tel Aviv) coincide with areas that have the longest tradition as the country’s central poles both in demographic and economic terms. The demographic development of the leading metropolitan areas of Tel Aviv and Haifa was based on mechanisms that diverged from those acted in the rest of the country, as Bachi underlined:

“While the development of new towns has been largely due to central planning, the development of the two large conurbations [Tel Aviv and Haifa] has been mainly the result of the continued impact of economic forces which were in operation already at the end of the Mandatory period. These metropolitan areas are the most important industrial, commercial and service centers of the country”²⁶.

Consequently, these areas held a stronger power to attract new immigrants in Israel and in particular those immigrants that possessed human and/or financial capital and thus did not need to make use of the State’s incentives which aimed at fostering the dispersion of population over the national territory²⁷.

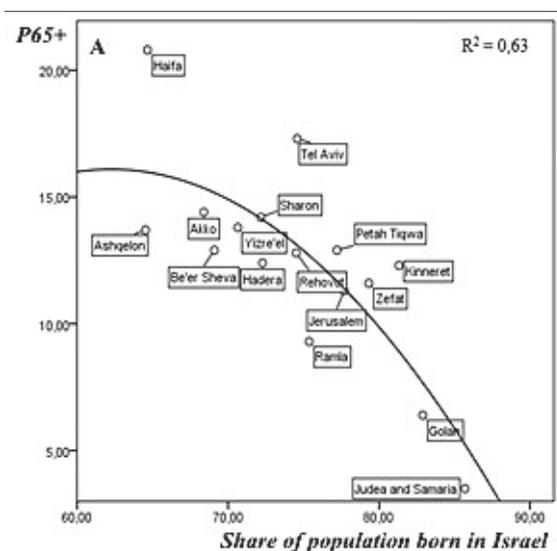
Therefore, it is important to verify whether the ability of each area to attract new immigrants might have influenced the creation of significant territorial heterogeneity in the Jewish aging process. In fact, confronting the share of the Israel-born Jewish population with the distribution of elderly Jews in each sub-district it is possible to observe

²⁶ R. BACHI, *The Population of Israel*, cit.

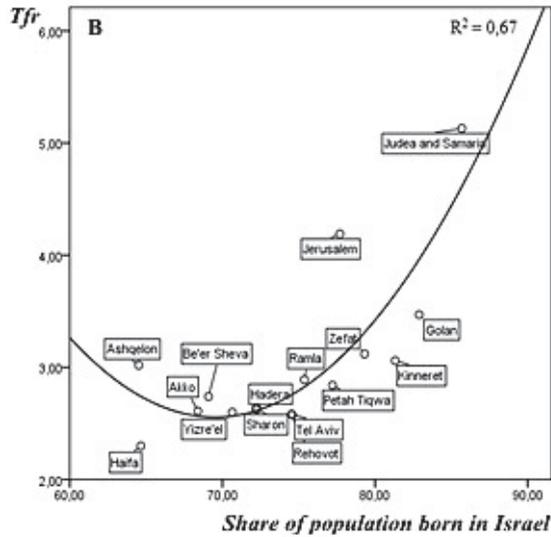
²⁷ G. LIPSHITZ, *Immigration and Internal Migration as a Mechanism of Polarization and Dispersion of Population and Development: The Israeli Case*, in “Economic Development and Cultural Change”, Vol. 39, No. 2, 1991.

a strong inverse relationship. This indicates that the areas with lower shares of Israel-born correspond to areas with a higher degree of aging and vice versa (Figure 19 A). This finding should be read bearing in mind that the sub-districts with higher shares of Israeli-born Jews generally tend to show higher TFR's²⁸ (Figure 19 B). Hence, reasoning by subtraction, this seems to suggest that the immigrant population contributes to lowering the level of the TFR in the area in which they settle, thus accelerating population aging “from the bottom” of the age pyramid.

Figure 19 - (A) Relation between the share of Jewish women aged 65 and over and the share of Israel-born population; (B) relation between tfr and the share of Israel-born population, by sub-district



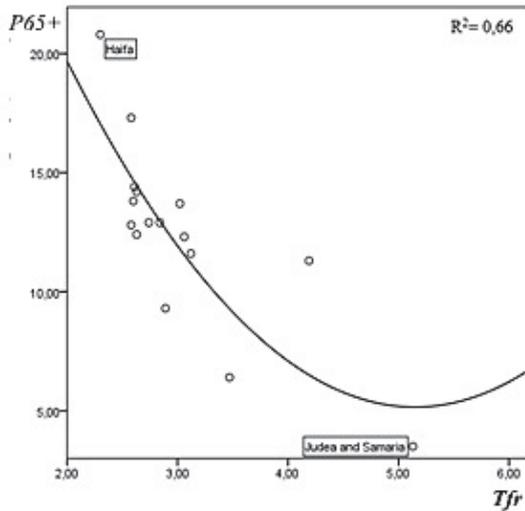
²⁸ At the moment of this writing, the last data available on TFR defined conjointly by sub-district and population group referred to the year 2011. According to these data, the highest TFR of the Jewish population was reported in Judea and Samaria (TFR = 5.13), followed by Jerusalem (4.19) and Golan sub-district (3.47). The areas where Jewish women registered the lowest TFR were Haifa (2.30), Tel Aviv (2.58) and Rehovot (2.58). Cfr. CBS, *Vital Statistics—Live Births 2011*, Jerusalem, 2014.



Source: own processing of CBS data, 2014.

Therefore, it is not surprising to observe that variation in the TFR level strongly predicts ($R^2 = 66.0\%$) the stage of population aging reached by each Israeli sub-district (Figure 20). However, the role of TFR in shaping the internal variation of the population aging process should not be generalized as our results clearly suggest that the TFR's explanatory power presents substantial differences between the Italian context, on the one hand, and the Jewish-Israeli one, on the other hand.

Figure 20 - Relation between the share of Jewish women aged 65 and over and TFR, by sub-district



Source: own processing of CBS data, 2014.

3.4 Demographic aging of the Muslim population in Israeli sub-districts

We turn to some considerations on the level and internal variation of aging among the Muslim population in Israel. It is necessary, first, to note that although the Muslim population is territorially dispersed throughout all Israeli sub-districts – not counting the Israeli settlements in Judea and Samaria – its internal distribution is highly concentrated in specific sub-districts such as Jerusalem, Akko, Yizre’el and Be’er Sheva. For that reason, in the areas where the Muslim population is extremely small, the available data on population age structure is rather limited. Consequently, the study of territorial variation of the aging process was carried out here only in reference to the following sub-districts: Jerusalem, Yizre’el, Akko, Haifa, Hadera, Sharon, Tel Aviv and Be’er Sheva.

The aging process of the Muslim population still remains at an embryonic stage, concealing however a certain dichotomy between residential settlements in the north of the country characterized by a relatively “less young” population structure, and the southern Muslim settlements where aging can be defined as nonexistent. This regional

difference derives from the fact that the category of “Muslim Arabs” incorporates ethnically diverse populations characterized also by different levels of socio-economic development.

As shown in Table 1 the highest share of Muslims aged 65 and above resided in 2013 in the centrally located Sharon sub-district (with P_{65+} = 4.4% for men and 5.2% for women), followed by the Haifa sub-district (with 4.1% of men and 5.2% of women over 65). At the opposite extreme stands almost completely isolated the Be’er Sheva sub-district which is a home to the youngest Muslim population of the country registering only 1.6% of men and 2.3% of women aged 65 and above. Muslims in the Be’er Sheva area are mainly Bedouins, many of which still live in precarious villages and shanty towns, or even as nomads in tents. The area in question will presumably be the last one to break out of the embryonic aging phase with potential implications in terms of demographic imbalances between a much older Jewish and a much younger Muslim population age-structure.

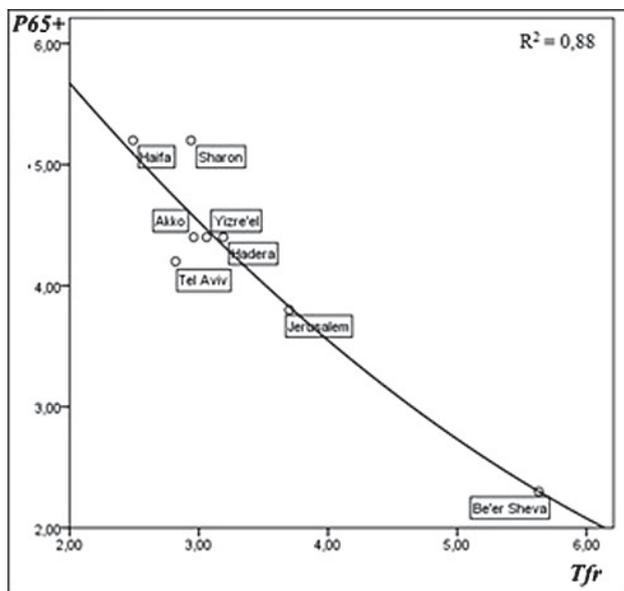
Similarly to the Jewish population, the territorial distribution of the elderly Muslim population does not reflect any linear relation with the geographical distribution of the entire countrywide Muslim population²⁹. Nevertheless, in broad terms, three different contexts could be identified: a) the first concerns the Tel Aviv and Haifa sub-districts characterized by a small Muslim population and relatively higher shares of the elderly; b) the second includes the Sharon, Hadera, Yizre’el, Akko and Jerusalem sub-districts where larger Muslim population correspond to higher percentages of elders; c) the third is the particular case of the Be’er Sheva sub-district with quite a large Muslim population and an almost inexistent share of the older.

Moreover, considering that internal mobility contributes to a rather limited extent to the territorial redistribution of the Muslim popula-

²⁹ Regarding the Muslim population in Israel one should bear in mind that the territorial expansion and mobility of the Arab Israeli community in general have been strongly limited by a series of informal obstacles mainly motivated by political, economic and cultural reasons. As a consequence, the population growth of the Arab population observed in each Israeli sub-district can be attributed chiefly to natural growth and not to internal migration. Cfr.: C. GOLDSCHIEDER, *Israel's Changing Society: Population, Ethnicity, & Development*. Boulder, Westview Press, 2002; U. REBHUN, D.L. BROWN, *Patterns and Selectivities of Urban/Rural Migration in Israel*, Population Association of America Annual Meeting, 2014.

tion, it does not come as a surprise that at this stage the levels of TFR³⁰ determine almost entirely ($R^2 = 88.0\%$) the territorial heterogeneity of the aging process among Muslims in Israel (Figure 21).

Figure 21 - Relation between the share of Muslim women aged 65 and over and TFR, by sub-district



Source: own processing of CBS data, 2014.

3.5 Some general conclusions on the state of population aging

The issue of the determinants of population aging currently finds in the literature two contrasting views. According to the so called classical approach³¹ the main driver of demographic aging is fertility,

³⁰ In 2011, the TFR of the Muslim population in Israel ranged from a minimum of 2.49 in the Haifa sub-district to a maximum of 5.61 in the Be'er Sheva sub-district.

³¹ Cfr: A.J. COALE, *How the age distribution of a human population is determined*, in "Cold Spring Harbor Symposia on Quantitative Biology", 1957, Vol. 22; R. LEE, Y. ZHOU, *Does Fertility or Mortality Drive Contemporary Population Aging? The Revisionist View Revisited*, Princeton, University of Princeton, 2013.

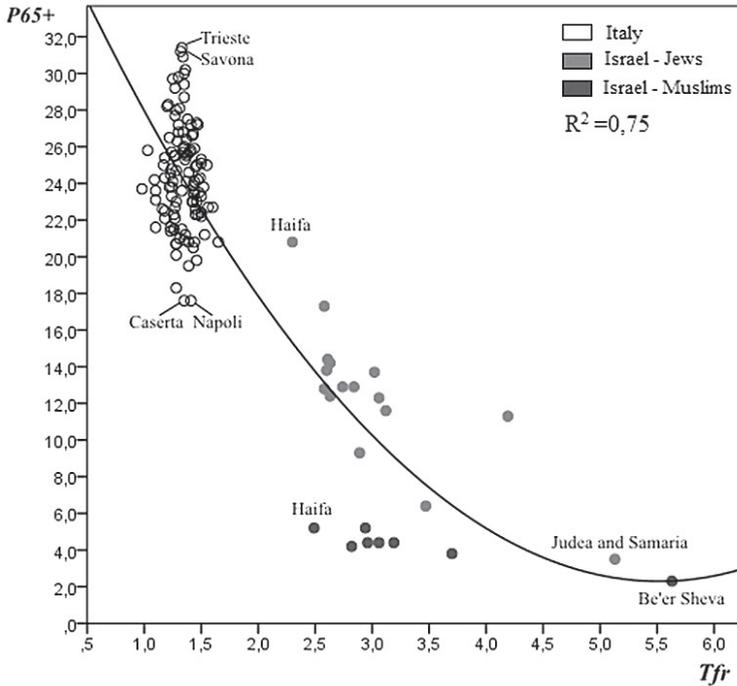
whereas the so called revisionist approach confers the role of the main aging driver to mortality³².

Following the classic approach, in this study we tried to verify the relation between TFR levels and the degree of demographic aging reached by the female population at the level of provinces in Italy and of sub-districts in Israel. Putting together the data for the two countries studied here, fertility confirms itself as a variable with a strong explanatory power ($R^2 = 75.0\%$) in reference to population aging. However Figure 22 also shows that this relation conceals three different situations: a) in the Italian case, aging differences between provinces appear principally determined by the so called structural effects, i.e. very narrow differences in TFR and yet significant differences in the share of elderly; b) in the Israeli case, internal heterogeneity of the aging process largely reflects current fertility levels; c) in addition, Israel's Muslim population structure still enjoys the benefits of the so called demographic window, thus maintaining an extremely low share of elderly population in the presence of significant TFR differences.

Finally, it should be added that in all cases considered we met a certain geographical contraposition between an "older" North and a "younger" South. In Italy this was between the cases of Savona-Trieste in the North and Caserta-Naples in the South; among Israeli Jews, between Haifa and the settlements in Judea and Samaria; and, finally, among Israeli Muslims, between Haifa and Be'er Sheva where as noted most of them are Bedouins.

³² Cfr: S. HORIUCHI, *Assessing the effects of mortality reduction on population ageing*, in "Population Bulletin of the United Nations", 1991, No. 31/32. S. PRESTON, A. STOKES, *Sources of Population Aging in More and Less Developed Countries*, in "Population and Development Review", 2012, Vol. 38, No. 2.

Figure 22 - Relation between the share of women aged 65 and over and TFR, by Italian provinces and Israeli sub-districts, 2013



Source: Own processing of ISTAT and CBS data, 2014.

4. Concluding remarks

The comparisons outlined in this study between the populations of Israel and Italy unveiled several mechanisms operating in parallel and along quite the same logic in both countries. Fertility and mortality levels powerfully combined in determining the age compositions of both populations, namely the extent of aging, and consequently the social costs and further socioeconomic implications involved. In both countries significant heterogeneity emerged in the territorial distribution of population aging, and in both countries this followed a North-South – or else a center-periphery – axis. These territorial gaps were in part the consequences of regionally differential investments in human capital and socioeconomic development in the past, but could well turn into the causes of regional socioeconomic unbalances in the fu-

ture. On the other hand, on some basic accounts differences were more conspicuous between the two countries than within each of them. Population growth was much faster in Israel than in Italy, periodically boosted by large scale immigration but also by persistently high fertility, which in turn determined much lesser and slower aging. In spite of rapid population growth, Israel succeeded at achieving relatively high levels of human and socioeconomic development, even surpassing on some accounts the achievements reached by Italy whose infrastructure and capabilities were overall much more veteran and better established in the first place.

Riassunto – Due paesi mediterranei, Israele e l'Italia, condividono maggiori similitudini storiche e strutturali di quanto non si creda generalmente, anche in presenza di profonde differenze demografiche, sociali, economiche e culturali. Dopo una descrizione delle principali caratteristiche della popolazione israeliana, seguono diversi confronti con la popolazione e la società italiana: una sintesi di alcuni principali indicatori sociali, e un'analisi più approfondita della fecondità, della mortalità e dell'invecchiamento della popolazione. Questi confronti rivelano diversi meccanismi che operano in parallelo in entrambi i paesi. I livelli di fecondità, alti in Israele e bassi in Italia, svolgono un ruolo primario nel determinare il grado di invecchiamento demografico e i costi sociali che ne derivano. Nei due paesi esiste una forte eterogeneità nella distribu-

zione territoriale dell'invecchiamento, in entrambi secondo un asse Nord-Sud o anche centro-periferia. Tali divari territoriali in parte riflettono passate differenze regionali negli investimenti nel capitale umano e nello sviluppo socioeconomico e potrebbero trasformarsi in causa di squilibri socioeconomici regionali in futuro. Per altri aspetti, le differenze sono maggiori tra i due paesi che non entro ciascuno di essi. La crescita demografica è stata molto più veloce in Israele che in Italia, periodicamente spinta da forte immigrazione ma anche da persistenti alti tassi di fecondità. Nonostante la rapida crescita, Israele è riuscita a raggiungere livelli relativamente alti di sviluppo umano e socioeconomico, superando in molti casi i risultati dell'Italia le cui infrastrutture e capacità iniziali erano in complesso molto più solide e risalenti nel tempo.

POPOLAZIONE E MIGRAZIONI NELL'AFRICA MEDITERRANEA

di Eros Moretti e Barbara Zagaglia

Introduzione

La situazione demografica dell'Africa settentrionale è questione complessa. Per comprenderla pienamente è sembrato opportuno volgere uno sguardo alla sua storia e separare la dinamica naturale da quella migratoria. Ciò è stato fatto tenendo conto delle informazioni disponibili nelle diverse epoche.

Il contributo è strutturato come segue. Nel primo paragrafo è stata ricostruita la storia delle popolazioni che via via si sono insediate nel corso dei millenni e che si interrompe all'indomani della Seconda Guerra Mondiale.

I restanti due paragrafi analizzano in modo più approfondito il periodo che va dal 1950 ad oggi. Per questo periodo sono disponibili le serie storiche ricostruite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, sia per i dati di stock sia per quelli di flusso, dati che consentono di analizzare l'evoluzione del processo transizionale paese per paese, di effettuare confronti con altri paesi, di verificare il ruolo svolto dai flussi migratori.

In particolare, il paragrafo 2 analizza le dinamiche naturali e i processi transizionali dei cinque paesi dell'Africa settentrionale che hanno sbocco sul Mediterraneo e li raffronta con alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana a sud e dell'Europa mediterranea a nord.

Il paragrafo 3, dopo avere delineato il quadro delle migrazioni mediterranee tra Europa, Nord Africa e Medio Oriente, approfondisce l'analisi dei flussi migratori nei cinque paesi nord-africani mettendoli

anche in relazione con i processi transizionali precedentemente analizzati.

Infine, nell'ultimo paragrafo vengono svolte alcune riflessioni sulle principali evidenze emerse e su alcune problematiche ancora aperte.

1. *L'Africa settentrionale nella storia del Mediterraneo*

La storia dell'uomo è sin dall'inizio una storia di migrazioni, a partire dai primi ominidi apparsi sul nostro pianeta circa 5 milioni di anni fa¹. Trascurando qualche milione di anni e partendo dal nostro antenato diretto, l'*homo sapiens* moderno apparso nell'Africa orientale tra 200 e 150 mila anni fa, ci troviamo di fronte a successivi tentativi di espansione territoriale. Si ritiene che la spinta migratoria che ha portato l'uomo moderno a diffondersi nell'intero pianeta sia iniziata circa 60 mila anni fa². Se sulla base delle conoscenze attuali è impossibile definire l'ammontare della popolazione per aree geografiche, Biraben³ ci fornisce, per l'intera popolazione mondiale, una stima di circa 600 mila unità fino a 40 mila anni fa, ed un incremento rilevante nei successivi 5 mila anni, che porterà l'ammontare complessivo al di sopra dei 4 milioni, per stabilizzarsi intorno ai 6 milioni nei successivi 25 mila anni.

Un momento fondamentale per la storia dell'umanità è la rivoluzione neolitica, il cui inizio può essere collocato, nella c.d. "Mezzaluna fertile"⁴, circa 10 mila anni fa. In questa area, nei successivi 2 mila anni, è stato stimato un forte incremento demografico: la popolazione

¹ Includendo anche l'*australopithecus*, che non sempre viene inserito nel genere *homo*.

² Una prima espansione datata 120 mila anni fa porta l'uomo moderno nel nord-est africano, dopo avere risalito la valle del Nilo, per muovere poi sia verso ovest sia verso est; una seconda espansione è datata circa 85 mila anni fa, con una più ampia diffusione in Asia; la terza è quella cui facciamo riferimento (L. CAVALLI SFORZA, F. CAVALLI SFORZA, *Chi siamo. La storia della diversità umana*, Torino, Codice Edizioni, 2013). Si ritiene che il maggiore successo di quest'ultima espansione migratoria sia connesso alla disponibilità di nuove tecnologie, molto più avanzate, per la caccia, la vita quotidiana, la comunicazione, che hanno tolto spazio vitale agli altri individui del genere *homo* (*sapiens* arcaico, *neanderthal*, ecc.), che hanno finito, tra i 35 ed i 30 mila anni fa, per scomparire.

³ J.N. BIRABEN, *L'histoire du peuplement humain des origines à nos jours*, in G. CASSELLI, J.VALLIN, G. WUNSCH (sous la direction), "Démographie: analyse et synthèse", Vol. 5, Paris, INED, 2004.

⁴ Si fa riferimento ad un territorio compreso tra Siria, Libano, Palestina, Giordania e Iraq.

dovrebbe essere passata da 200 a 500 mila unità. È quindi probabile che l'espansione demografica abbia spinto i cacciatori mesolitici a cercare nuove fonti di sostentamento (agricoltura, pastorizia) utilizzando in prevalenza tecnologie già note ma non utilizzate. Successivamente la maggiore disponibilità di risorse ha favorito un ulteriore incremento della popolazione. Il progressivo passaggio dal nomadismo alla stanzialità, infatti, ha comportato un incremento della fecondità, per la riduzione dell'intervallo tra parti, ma anche un aumento nella mortalità infantile, per la maggiore promiscuità della popolazione, generando la prima rivoluzione – o transizione – demografica della storia⁵.

L'aumento della popolazione ha messo in moto, alla ricerca di nuove terre, flussi migratori consistenti indirizzati in tre diverse direzioni: l'Anatolia e la Grecia, l'Asia centrale, l'Africa settentrionale.

Intorno al 6000 a.C. troviamo, sul delta del Nilo, agricoltori neolitici che finiranno, nei successivi millenni, per creare l'impero dei Faraoni. In un'epoca forse più recente troviamo nell'Africa occidentale espansioni agricole che coesistono con allevatori di ovini e bovini; l'eccessivo utilizzo da parte dei pastori di terre già aride può avere accelerato il processo di desertificazione del Sahara. Il risultato sarà un Nord Africa separato a sud dal resto del continente da un'area desertica in progressiva espansione e a nord da uno stretto di Gibilterra non più attraversabile per l'innalzamento delle acque avvenuto con la fine dell'ultima glaciazione (circa 8.500 anni fa). Il Nord Africa, di fatto, resterà collegato con il resto del mondo soltanto attraverso l'Egitto, almeno fino a quando non ci saranno navi in grado di solcare il Mediterraneo.

Bisognerà attendere l'inizio del secondo millennio per trovare due zone marittime produttrici di navi e di marinai: la costa libanese e le isole dell'Egeo⁶. Gli egizi e i sumeri disponevano di navi da oltre un millennio, ma navigavano su grandi fiumi senza mai affrontare il mare aperto; saranno i cretesi, e dopo il loro declino i micenei, a controllare i commerci nel Mediterraneo orientale⁷, almeno fino a quando, nella seconda metà del tredicesimo secolo, l'invasione di alcuni popoli in

⁵ Ci troviamo quindi di fronte ad una transizione molto diversa da quella attuale: nel primo caso l'incremento demografico è stato determinato dal prevalere dell'aumento delle nascite su quello dei decessi.

⁶ F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, Bompiani, 1997.

⁷ Un ruolo simile hanno svolto le città della costa siro-libanese, con qualche difficoltà in più per i problematici rapporti con gli imperi della Mesopotamia.

armi portò alla distruzione della civiltà micenea, degli imperi dell'Anatolia e delle città-stato della costa siriano-libanese, alla decadenza dei regni della Mesopotamia e dell'impero egizio⁸.

I primi a riprendersi dopo le distruzioni e a ricostruire le città distrutte furono i fenici che, a causa della scomparsa dei micenei, si trovarono ad essere, per almeno un secolo, padroni del Mediterraneo orientale. Dopo avere riallacciato i rapporti commerciali con gli egizi ed avere insediato piccole colonie – che talvolta erano soltanto basi commerciali – in alcune isole dell'Egeo, iniziarono a muovere verso Occidente seguendo sia la direttrice nord-africana, sia un percorso insulare; le prime colonie sulla costa africana possono essere datate intorno all'anno mille, mentre la costruzione di Cartagine viene collocata verso la fine del nono secolo. Altre colonie importanti, mediamente più recenti, riguardano il percorso insulare: Cipro, Creta, Malta, Sicilia, Sardegna, Baleari. Quando, tra l'VIII ed il VI secolo, le città fenicie finiranno sotto il controllo assiro prima e babilonese poi, il centro della cultura fenicia diventerà Cartagine. Secondo Biraben⁹ intorno al 400 a.C., in un periodo in cui la potenza cartaginese non ha rivali nel Mediterraneo occidentale, il Nord Africa raggiunge i 10 milioni di abitanti, popolazione che continuerà ad aumentare nei secoli successivi, raggiungendo il suo massimo (16 milioni) intorno al 200 d.C., periodo in cui la *pax romana* assicura la massima prosperità alle province. In particolare, con la dinastia dei Severi (a cavallo tra il II ed il III secolo), il Nord Africa conoscerà la massima prosperità economica.

Nel terzo secolo inizia tuttavia il declino dell'impero romano, almeno nella sua parte occidentale, ed inizia anche il declino demografico dell'Africa del Nord, che le successive invasioni non fermeranno: dalla conquista dei vandali del V secolo a quella ben più significativa connessa all'espansione araba del VII e dell'VIII secolo, quando l'ammontare complessivo scenderà tra i 9 e i 10 milioni. Dopo l'anno mille, quando in Europa inizierà una ripresa demografica che la porterà dai 30 ai 74 milioni del 1340, nell'Africa settentrionale si toccherà un

⁸ I primi ad arrivare, nella seconda metà del XIII secolo, furono alcuni popoli provenienti dai deserti arabi; poi, intorno al 1200, arrivarono i "popoli del mare" che, provenendo da nord, devastarono le coste greche, le isole dell'Egeo, l'Anatolia e la costa del vicino oriente: furono fermati all'ingresso in Egitto. Infine, nel dodicesimo secolo (intorno al 1130) arrivarono i Dori che, trovando le città greche già indebolite, rasero al suolo Micene e finirono l'opera di distruzione della civiltà micenea.

⁹ J.N. BIRABEN, *L'histoire du peuplement humain des origines à nos jours*, cit.

minimo di 8 milioni di abitanti¹⁰, ed una ripresa significativa si avrà soltanto nel XIX secolo¹¹.

Nel periodo compreso tra il 1800 ed il 1950, facendo riferimento alle stime di Biraben, la popolazione nord-africana sale da 9 a 44 milioni. Per questo periodo non disponiamo tuttavia di ricostruzioni con dati omogenei per i singoli paesi della regione. I dati di stock forniti da Fargues evidenziano per altro un incremento demografico di estrema rilevanza in Egitto e Algeria¹². In Algeria, in particolare, la colonizzazione francese ha dato un contributo importante all'incremento della popolazione: la componente straniera infatti, che resta al di sotto delle 300 mila unità fino al 1872, sale fino a raggiungere le 900 mila nel 1936. Altrettanto rilevante, tenuto conto dell'ammontare complessivo della popolazione, è la presenza di coloni francesi e italiani in Tunisia che, ancora trascurabile nel 1921, raggiunge le 400 mila unità nel 1946¹³.

Riguardo alla dinamica naturale, le informazioni più accurate disponibili riguardano l'Egitto; in particolare, mentre la fecondità generale non sembra avere registrato variazioni rilevanti dal 1937 fino agli anni '60 (tasso di fecondità totale intorno a 6,5), la mortalità è diminuita durante tutto il secolo (il tasso generico è sceso dal 35 per mille di inizio secolo, al 24,8 del 1951)¹⁴.

¹⁰ La stessa espansione ottomana, che nel XVI secolo conquisterà gran parte del mondo arabo e, per quanto ci riguarda, dell'Africa settentrionale, non avrà grande influenza sull'ammontare della popolazione della regione, che non supererà mai i 10 milioni.

¹¹ Nel 1800, quando l'Europa avrebbe raggiunto i 146 milioni di abitanti, l'Africa del Nord era ancora ferma a 9 milioni.

¹² In Egitto la popolazione aumenta da 2,5 milioni (1800) a quasi 19 milioni (1947); in Algeria il primo dato disponibile (circa 2 milioni) è del 1845, l'ultimo è invece di 8,6 milioni (1948). In Tunisia e in Marocco si può parlare di un raddoppio della popolazione: da 1,5 (1881) a 3,2 milioni (1946) nel primo caso, da 3,4/4 milioni a 8/9 nel secondo (l'intervallo considerato è di soli 25 anni: 1921-1946). Cfr. P. FARGUES, *Un siècle de transition démographique en Afrique méditerranéenne 1885-1985*, in "Population", Vol. 41, n.2, 1986, pp. 205-232).

¹³ In questa fase a prevalere sono stati i flussi nord-sud. Tuttavia non va trascurato che 32 mila lavoratori maghrebini erano presenti in Francia nel 1914, a cui si sono aggiunte circa 130 mila unità per sostituire i francesi partiti per il fronte (E. MORETTI, *Il Maghreb e l'Europa: quali politiche migratorie?*, in L. DI COMITE (a cura), *Le migrazioni maghrebine*, Bari, Cacucci, 1995).

¹⁴ P. FARGUES, *Un siècle de transition démographique en Afrique méditerranéenne 1885-1985*, cit.

2. *Dinamica naturale e transizione demografica*

Per una comprensione delle dinamiche recenti della popolazione in Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia si focalizzerà innanzitutto l'attenzione sull'evoluzione delle componenti naturali, considerando l'intero arco temporale che va dalla seconda metà del secolo scorso al giorno d'oggi.

Poiché i cambiamenti intercorsi possono essere meglio apprezzati in un'ottica comparativa, i paesi di interesse saranno messi a confronto con alcuni paesi dell'Europa mediterranea e dell'Africa sub-sahariana.

Da una parte, infatti, i paesi europei della riva nord del Mediterraneo, a sviluppo e reddito elevato, per la loro prossimità geografica, storica e culturale rappresentano il raffronto obbligato per questi paesi mediamente sviluppati; dall'altra i restanti paesi africani, con un reddito e uno sviluppo economico inferiore, rappresentano un necessario punto di riferimento, nonostante la loro storia e la loro cultura siano differenti rispetto a quelli dell'Africa Mediterranea.

Tra i paesi europei considereremo l'Italia, la Spagna e la Grecia, accomunate da un simile percorso demografico (il "Modello mediterraneo" della transizione demografica¹⁵ e delle migrazioni internazionali¹⁶) ed escluderemo la Francia (con transizione demografica atipica e caratteristiche della popolazione vicine a quelle dell'Europa occidentale), il Portogallo – che pur rientrando nel Modello mediterraneo si affaccia sull'Oceano Atlantico – ed infine l'Albania e le Repubbliche ex Jugoslave, con percorsi demografici specifici e abbastanza differenziati.

Tra i paesi africani ne abbiamo invece selezionati, come rappresentativi, alcuni che rientrano nello schema della transizione demografica "classica"¹⁷. Si tratta di tre paesi con livelli attuali

¹⁵ J.C. CHESNAIS, *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques*, in "Travaux et Documents n. 113", Paris, PUF, 1986.

¹⁶ R. KING, *Southern Europe in the changing global map of migration*, in R. KING, G. LAZARIDIS, C. TSARDANIDIS (eds.), *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 3-26.

¹⁷ Nella regione sub-sahariana sono state individuate, sulla base dell'evoluzione dei tassi grezzi di mortalità e fecondità, quattro diverse configurazioni della transizione demografica: 1) tradizionale, 2) classica, 3) perturbata dall'AIDS, 4) perturbata dalle guerre. Solo una minoranza dei paesi dell'Africa sub-sahariana si conforma al modello usuale (classico), senza stalli o inversioni di tendenza (D. TABUTIN, B. SCHOUMAKER, *The Demo-*

di sopravvivenza e fecondità non dissimili e relativamente elevati: Eritrea, nel Corno d’Africa, paese di 5,228 milioni di abitanti legata all’Italia dal passato coloniale; il Ghana, piccolo territorio dell’Africa orientale abitato da 27,410 milioni di abitanti con un’economia in straordinaria crescita¹⁸; il Sudan, un paese dall’esteso territorio situato nell’Africa centro-orientale ed occupato da 40,235 milioni di abitanti¹⁹.

2.1 *Il catching-up*

Consideriamo quali principali indicatori di sintesi della mortalità e della fecondità la speranza di vita alla nascita e il tasso di fecondità totale.

A metà del secolo scorso (Figura 1), pur con situazioni piuttosto differenziate, la mortalità nei cinque paesi dell’Africa mediterranea era elevata così come in tutti i paesi africani. Solo in Marocco la speranza di vita raggiungeva i 45,67 anni approssimando la media mondiale (46,81 anni). Paragonabile era il livello di mortalità nei paesi sub-sahariani Sudan e Ghana (rispettivamente 44,54 e 42,17 anni), livelli tutti che lasciano presumere una transizione epidemiologica già avviata²⁰. La mortalità era invece elevata, essendo l’aspettativa di vita inferiore ai 40 anni, in Tunisia (38,81) e in Libia (36,67) e, in particolare, in Eritrea (35,84 anni). In condizione intermedia di sopravvivenza si trovava l’Egitto, dove il livello della speranza di vita era di 41,14 anni²¹.

Per quanto riguarda la fecondità, tutti i paesi africani considerati, eccetto il Ghana, avevano un elevato numero medio di figli per donna, oltre la media del continente (6,60). Si tratta di livelli di fecondità non

graphy of sub-Saharan Africa from 1950s to the 2000s, in “Population”, Vol. 59, 2004, pp. 457-555).

¹⁸ H. LERIDON, Sylvie Brunel, *L’Afrique est-elle si bien partie? [Is Africa actually getting on so well?]*, Auxerre, Editions sciences humaines, 2014, 183 p., Book reviews, in “Population”, vol.70, n.1, 2015, pp.173-175.

¹⁹ UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision. Key Findings and Advance tables*. Working Paper No.ESA/P/WP.241, New York, 2015.

²⁰ Considerando i livelli pre-transizionali europei e qualche stima per alcuni paesi extra-europei tra la fine del XIX° e l’inizio del XX° secolo.

²¹ L’avvio di un declino della mortalità risalente al XIX° secolo, in Algeria ed Egitto, è stato dimostrato in P. FARGUES, *Un siècle de transition démographique en Afrique méditerranéenne 1885-1985*, cit..

controllata, considerati tipici del periodo pre-transizionale²². In particolare, il tasso di fecondità totale era particolarmente elevato in Libia, con oltre 7 figli per donna. Simili erano anche i livelli di fecondità in Marocco, Sudan e Ghana con rispettivamente 6,61, 6,65 e 6,44 figli per donna.

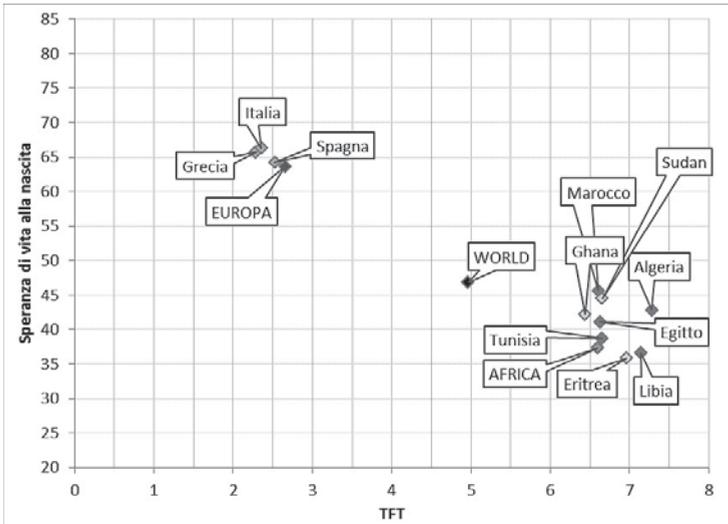
Demograficamente, dunque, tutti i paesi africani si trovano ben lontani dalla situazione europea, e in particolare da quella di Grecia, Italia e Spagna, con non più di 2,53 figli per donna e una speranza di vita alla nascita non inferiore a 64,18 anni.

Sessanta anni dopo (Figura 2) le trasformazioni sono state tali da condurre tutti i paesi dell'Africa mediterranea in una situazione demografica prossima a quella dei paesi europei. Il cammino demografico fatto sia sul versante della sopravvivenza che su quello della fecondità è stato, per tutti e cinque i paesi dell'Africa del Nord, straordinario, anche se i progressi sono stati superiori per quanto riguarda la mortalità. Nessun paese, nel quinquennio 2010-2015, si trovava infatti al di sotto del livello di sostituzione e l'Egitto mostrava ancora livelli di fecondità particolarmente elevati (3,38 figli per donna).

Certamente, anche il cammino intrapreso dai paesi dell'Africa sub-sahariana (Etiopia, Ghana e Sudan) è stato ragguardevole avendo questi oltrepassato i valori medi africani e raggiunto, almeno per quanto riguarda la fecondità, livelli simili a quelli di Italia, Grecia e Spagna nella prima metà degli anni '50 del secolo scorso. Il percorso da essi effettuato è stato, tuttavia, certamente più lento rispetto a qualunque paese nord-africano qui considerato.

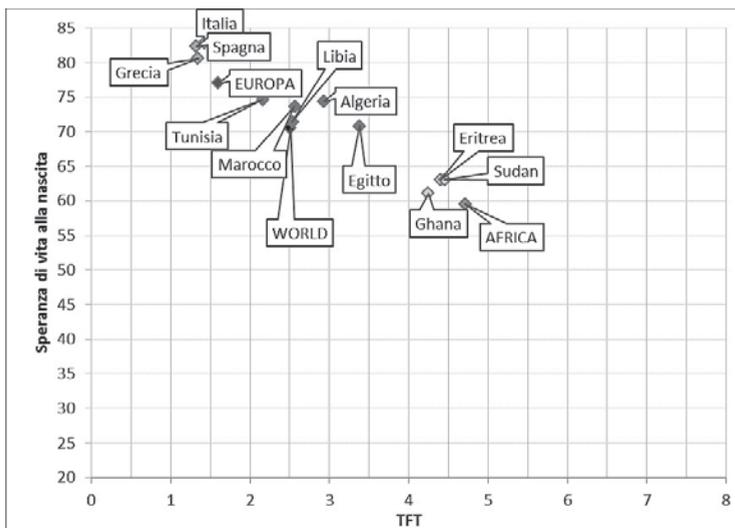
²² J. BONGAART, R.G. POTTER, *Fertility, Biology, and Behavior. An analysis of the proximate determinants*, New York, Academic Press, 1983.

Figura 1 - Speranza di vita alla nascita e TFT, paesi selezionati, 1950-55



Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, DVD Edition, 2015.

Figura 2 - Speranza di vita alla nascita e TFT, paesi selezionati, 2010-15



Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, cit..

2.2 Il percorso transizionale

Le dinamiche naturali del sessantennio possono essere meglio analizzate attraverso la quota di cammino della transizione percorso da ognuno dei paesi africani in ciascun anno.

Si è pertanto calcolato un *Indice del cammino della fecondità verso il livello di rimpiazzo (Ifr)*, come segue:

$$Ifr(t) = \frac{7 - TFT(t)}{7 - 2,1}$$

dove il livello iniziale pre-transizionale della fecondità è posto pari a 7 figli per donna²³ e il livello finale è pari a quello di rimpiazzo, che in condizioni di bassa mortalità è approssimato a 2,1 figli per donna.

Si è, inoltre, calcolato un *Indice del cammino della speranza di vita (Ie)*, basato sull'esperienza della sopravvivenza del sesso femminile, come segue:

$$Ie(t) = \frac{f_{e_0}(t) - 37,5}{73 - 37,5}$$

dove 37,5 è il livello medio della speranza di vita femminile all'inizio degli anni '50 nel continente africano nel suo complesso²⁴ e 73 è il valore dell'indicatore al termine della transizione della mortalità²⁵.

²³ Livello massimo del modello di fecondità naturale, basato sulle componenti prossime, stimato da Bongaarts e Potter per le società pre-transizionali fuori dall'Europa (J. BONGAART, R.G. POTTER, *Fertility, Biology, and Behavior. An analysis of the proximate determinants*, cit.).

²⁴ Stime ONU (UNITED NATIONS, *World Population Prospect. The 2015 Revision*); soglia non superata da nessun paese considerato.

²⁵ Secondo la letteratura, nel periodo pre-transizionale la mortalità tende ad essere simile per i due sessi, maschile e femminile, mentre con l'avvio della transizione epidemiologica la mortalità femminile tende a ridursi più rapidamente e in modo meno perturbato rispetto a quella maschile (M. LIVI BACCI, *Introduzione alla demografia*, Terza edizione, Torino, Loescher Editore, 1999). Seguiamo qui l'impostazione di Chesnais nel fissare come soglia (arbitraria) del raggiungimento della fine della transizione una speranza di vita femminile alla nascita di 73 anni (J.C. CHESNAIS, *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques*, cit.). Non disponiamo invece, per la regione, di stime circa il livello della speranza di vita alla nascita per un passato più remoto. Ci limitiamo a considerare il valore di e_0 per il sesso femminile all'inizio del periodo di osservazione.

Tali indici permettono una rilettura della transizione demografica²⁶. I valori, relativi a ciascun anno di calendario e per ciascun paese, sono rappresentati in Figura 3. Una sintesi delle caratteristiche del processo transizionale è presentata nella Tabella 1.

Indicatori omologhi sono stati opportunamente calcolati per Grecia, Italia, Spagna. Le informazioni sono sintetizzate nella Tabella 2²⁷.

La transizione demografica del continente africano, tardiva e lenta nel suo complesso, comprende al proprio interno situazioni molto differenziate anche tra i paesi qui considerati, nonostante che la scelta si stata operata secondo criteri di omogeneità.

Nell’Africa nel suo complesso, infatti, il progresso nella speranza di vita, che sembrava bene avviato negli anni ’50, si è interrotto dalla metà degli anni ’80 sino alla fine degli anni ’90 mentre il sentiero della transizione della fecondità è stato intrapreso solamente negli anni ’80. Attualmente, del cammino complessivo, il 70% è stato compiuto sul versante della mortalità mentre solo il 50% è stato compiuto su quello della fecondità.

Nei cinque paesi mediterranei, dove l’incremento della speranza di vita è avvenuto celermente ed è immediatamente visibile, la transizione della mortalità può dirsi certamente conclusa.

In particolare in Libia, dopo un iniziale aumento, la mortalità ha subito una sensazionale riduzione. In circa un decennio è avvenuta metà della riduzione necessaria alla conclusione della transizione, compiuta all’inizio di questo millennio. Invece, a causa dell’elevato numero iniziale di figli per donna, pari a 7, e la forte crescita degli anni ’60, il declino della fecondità è avvenuto più in ritardo ma, una volta iniziato, è poi proseguito rapidamente. Attualmente, solo il 10% circa del percorso resta ancora da compiere²⁸.

²⁶ Essi hanno il vantaggio di basarsi su due indicatori che, a differenza dei tassi generici di fecondità e mortalità, usualmente utilizzati nello schema della transizione demografica, hanno il pregio di essere misure “pure” dei comportamenti demografici.

²⁷ Gli indicatori sono stati calcolati con valori iniziali diversi rispetto a quelli africani, per tenere conto del diverso modello demografico pre-transizionale. La speranza di vita alla nascita femminile è stata posta pari a 34 anni (valore dell’Italia nel periodo 1875-1879: cfr. G. DE SANTIS, *Demografia*, Bologna, il Mulino, 2010) mentre la fecondità a 5,5 (cfr. M. LIVI BACCI, *Storia minima della popolazione del mondo*, Bologna, il Mulino, 2005).

²⁸ Malgrado la posizione ufficiale popolazionista e pro-natalista, il governo libico non è riuscito a frenare né il crollo della fecondità né l’aumento del celibato (Y. COURBAGE, *Sur les pas de l’Europe du sud: la fecondité au Maghreb*, in ONU, *Completing the fertility transition*, Population Bulletin, Special Issue 48/49, 2002).

In Egitto, le modificazioni della speranza di vita sono state particolarmente forti negli anni '50, poi la crescita è stata più contenuta. Questo paese si caratterizza principalmente per il percorso della transizione della fecondità: periodi di forte accelerazione verso il livello di rimpiazzo si sono alternati a periodi di forte decelerazione²⁹.

Il Marocco è il paese che negli anni '50 si trovava nella situazione più favorevole con un 25,46% del cammino della transizione della sopravvivenza già intrapreso, sentiero proseguito con un'accelerazione tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 e concluso in questo millennio (2009). Per quanto riguarda la fecondità, la situazione inizialmente favorevole (10,20% del cammino intrapreso) è stata seguita da un'inversione di tendenza per quasi un quindicennio. Il successivo declino della fecondità a partire dal 1964 è proseguito ininterrotto sino ad arrestarsi nell'ultimo decennio, cosicché, sebbene avanzata, la transizione della fecondità non è ancora giunta a conclusione³⁰.

Simile a quello del Marocco è il percorso della transizione della mortalità in Algeria, ma con una situazione più arretrata agli inizi degli anni '50 e un cammino giunto prima a conclusione. Al contrario, la transizione della fecondità si è avviata con notevole ritardo: su questo ha probabilmente influito la posizione governativa contraria ad un intervento diretto nella riduzione delle nascite (politiche di pianificazione familiare), posizione abbandonata solo nel 1983³¹. Nel 2003, quando il processo era ormai quasi giunto a conclusione (93,80% del cammino nel 2002), sembra iniziare una nuova fase, con un'inversione di tendenza.

Il percorso transizionale tunisino è caratterizzato da estrema regolarità e celerità. Intrapreso, per la mortalità, dapprima con un'accelerazione crescente e poi decrescente, è stato seguito, analogamente, con un *lag* di un quindicennio dalla fecondità³². È questo l'unico paese in cui il processo è giunto nel suo complesso a conclusione.

²⁹ Servizi di pianificazione familiare sono stati forniti da organizzazioni di volontariato sin dagli anni '50; il primo programma di pianificazione familiare è stato lanciato nel 1968 (E. E. ELTIGANI, *Childbearing in five Arab countries*, in "Studies in Family Planning", Vol. 32, n.1, 2001).

³⁰ Negli anni '60 del secolo scorso furono iniziati programmi di pianificazione familiare. In particolare, nel 1967 fu liberalizzata la contraccezione (E. E. ELTIGANI, *Childbearing in five Arab countries*, cit.). Nel 1976 fu implementata una vera politica di popolazione (P. FARGUES, *Algérie, Maroc, Tunisie: vers la famille restreinte?*, in "Population & Sociétés", 1990).

³¹ P. FARGUES, *Algérie, Maroc, Tunisie: vers la famille restreinte?*, cit..

³² La Tunisia ha elaborato nel 1966 il primo programma di pianificazione familiare del mondo arabo (P. FARGUES, *Algérie, Maroc, Tunisie: vers la famille restreinte?*, cit.).

Volgendo lo sguardo ai paesi dell’Africa sub-sahariana, Sudan e Ghana hanno avuto sentieri impreveduti rispetto alla situazione dei primi anni ’50 quando i processi transizionali sembravano ben avviati, soprattutto in Sudan (in questo paese oltre il 20% della transizione della mortalità e quasi il 7% della transizione della fecondità erano stati percorsi, in Ghana oltre l’11% e circa il 13%). In Sudan la riduzione della mortalità è stata abbastanza veloce (nel 1976 metà della transizione era già stata percorsa) ma poi il processo è rallentato; in Ghana si è addirittura avuta un’inversione di tendenza (1994-1999). In entrambi i paesi la transizione della fecondità si caratterizza per un lungo periodo di inversione di tendenza (aumento della fecondità) ed è solo negli anni ’70 che, ancorché rapido, si avvia il processo di diminuzione³³.

L’Eritrea è l’ultimo paese, tra quelli considerati, ad avere avviato la transizione, che ha tuttavia avuto un’accelerazione negli anni ’80. Al momento ha percorso l’81,5% del cammino transizionale della mortalità e il 57% di quello della fecondità, mostrando nel complesso una transizione più avanzata rispetto a Sudan e Ghana.

In sintesi, tra i paesi africani qui considerati alcuni hanno registrato un cammino più veloce nella transizione della fecondità mentre altri in quella della mortalità, alcuni hanno avuto evidenti battute d’arresto e perfino inversioni di tendenza, più spesso nella fecondità e talvolta nella mortalità, generando “profili” specifici. Da questo raffronto sembra emergere con vigore la tesi della transizione come processo *plurale*³⁴, declinato in tante varianti quanti sono i contesti che li hanno generati.

Nel complesso, si sottolineano i percorsi particolari di Egitto, Libia e Tunisia e la somiglianza dei percorsi di Marocco ed Algeria.

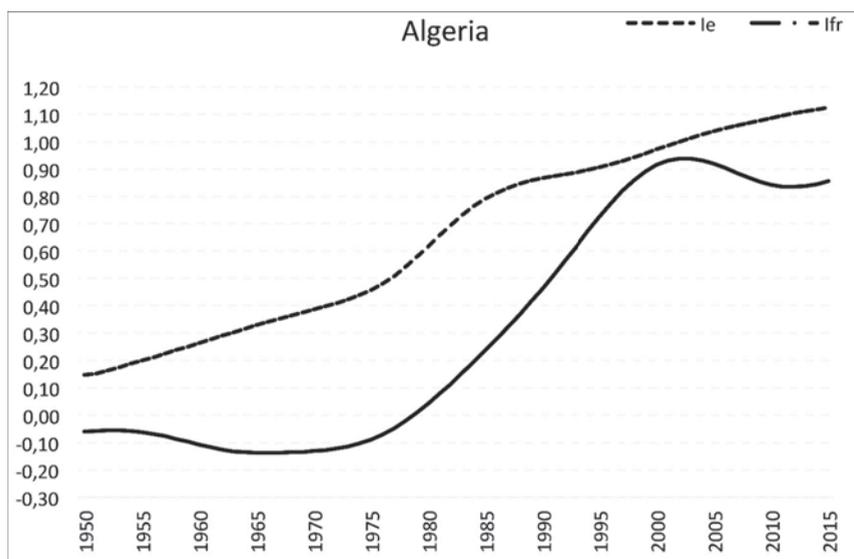
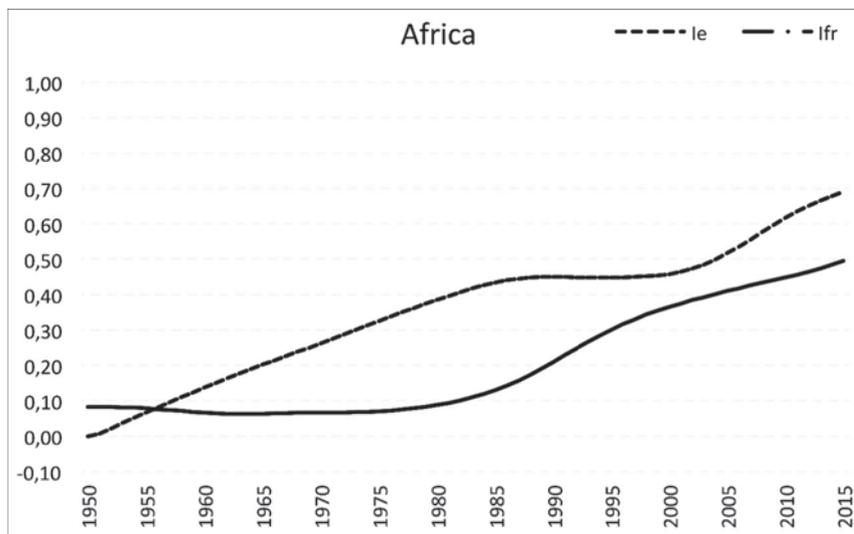
La transizione, ad eccezione della Tunisia dove è appena terminata, benché in fase avanzata non è ancora conclusa. Quella in corso sembra una fase di generale difficoltà; situazione assai diversa rispetto a quella dei tre paesi europei considerati (Grecia, Italia, Spagna) per i quali la transizione è un processo concluso da oltre 30 anni.

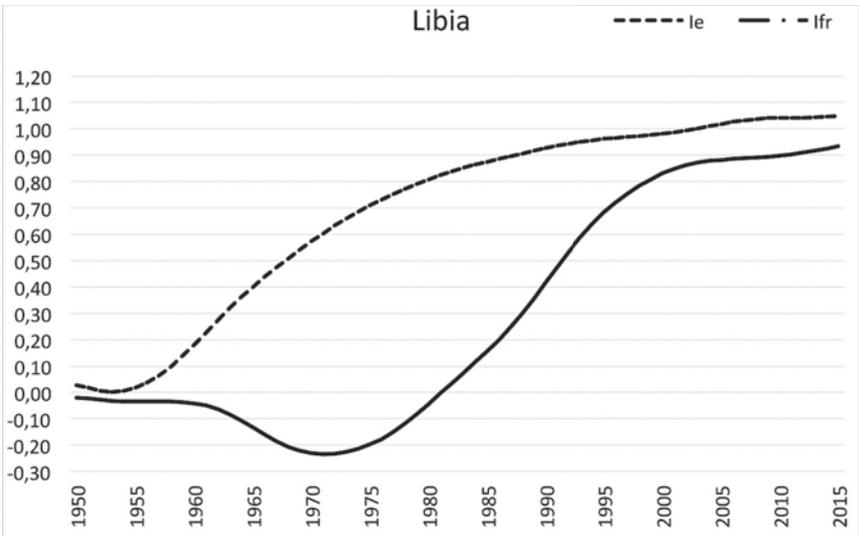
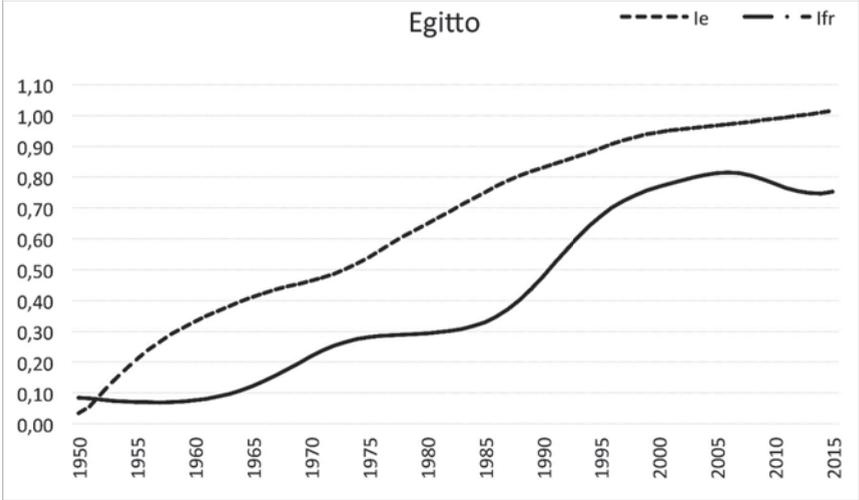
In questo paese, l’efficacia di una politica demografica esplicita è stata rafforzata da un moderno codice della famiglia (Y. COURBAGE, *Sur les pas de l’Europe du sud: la fecondité au Maghreb*, cit.).

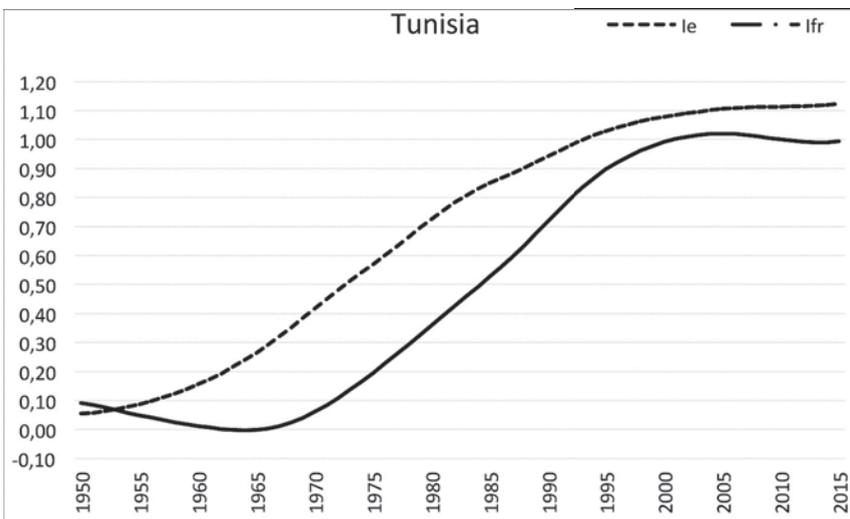
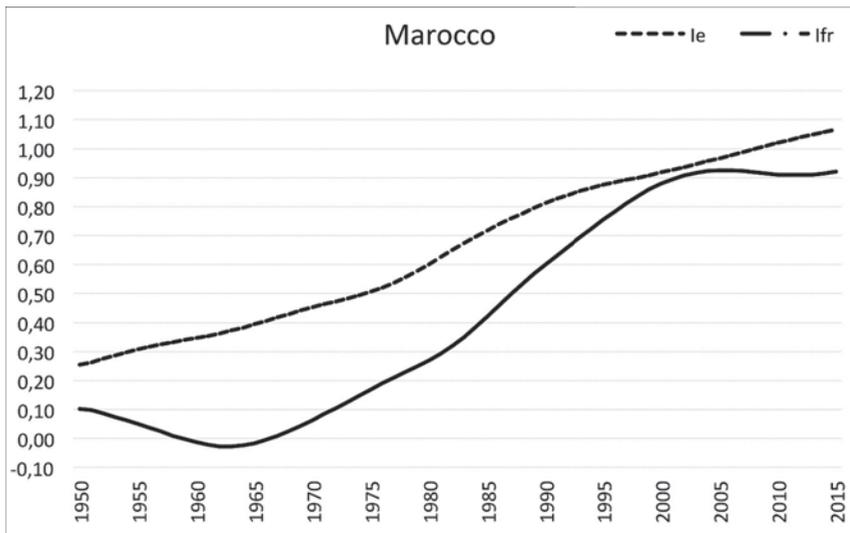
³³ In Sudan un movimento per la pianificazione familiare era attivo sin dal 1965 ma ha dovuto operare a lungo in un clima generale di indifferenza se non addirittura di ostilità (E. E. ELTIGANI, *Childbearing in five Arab countries*, cit.).

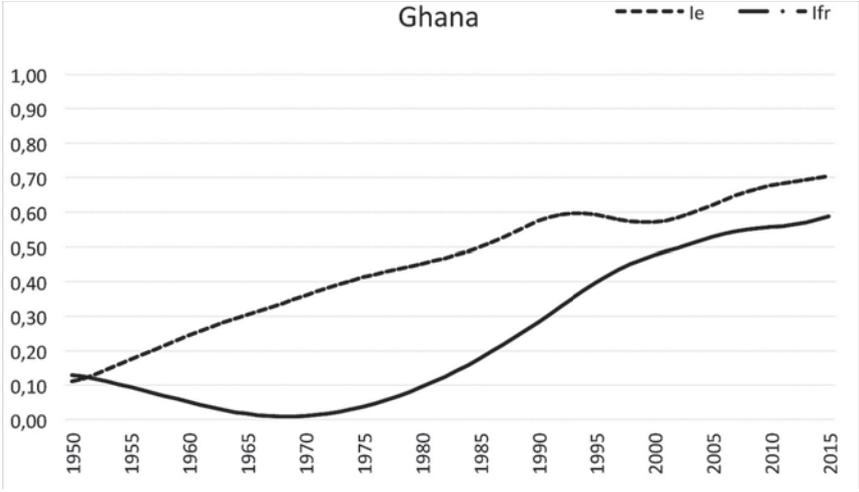
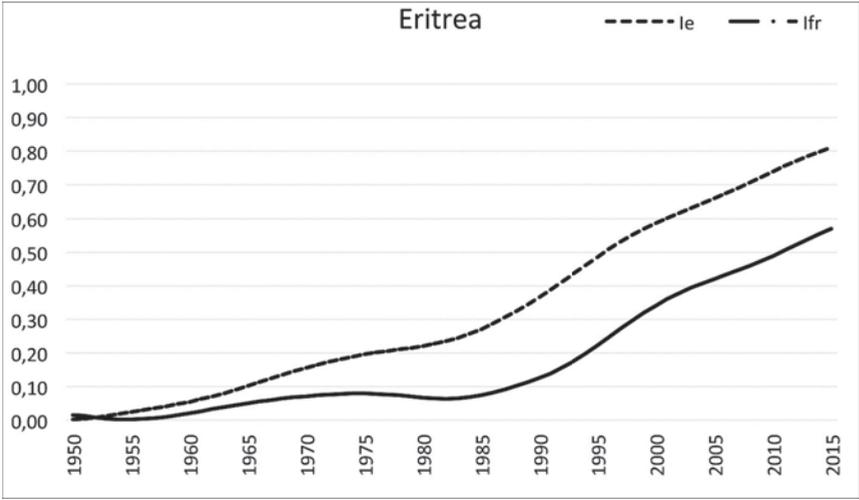
³⁴ D. NOIN, *La transition démographique dans le monde*, Paris, PUF, 1983.

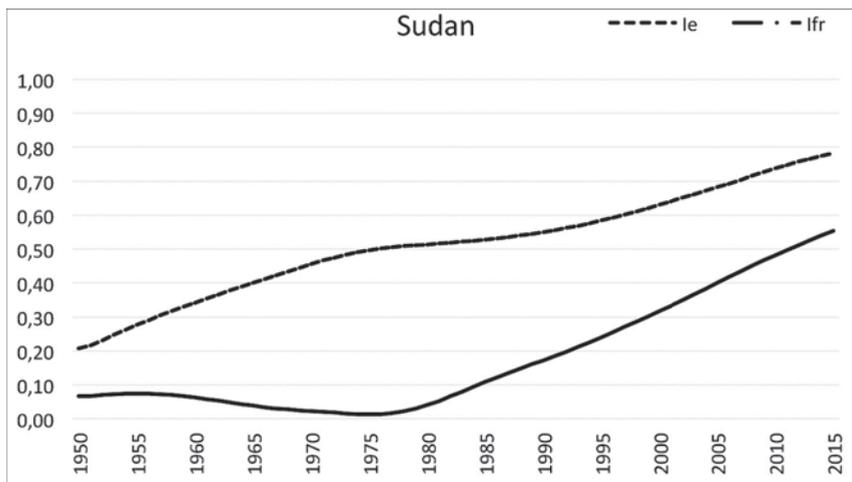
Figura 3 - Quota di transizione demografica











Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, cit..

Tabella 1 - *Caratteristiche dei percorsi transizionali, paesi africani selezionati. Quadro sintetico*

	% cammino 1955	% cammino 2015	Anno in cui si è percorso il 50% del cammino	Anno in cui si è percorso il 75% del cammino	Anno di comple- tamento del cammino transi- zionale*	Stalli (a)	Inversioni di tendenza (b)
Algeria							
Mortalità	14,72	112,55	1977	1984	2002	No	No
Fecondità	-0,586	85,61	1991	1996	-	No	Si
Libia							
Mortalità	2,70	104,94	1968	1977	2003	No	No
Fecondità	-2,12	93,35	1992	1997	-	No	Si
Marocco							
Mortalità	25,46	106,61	1975	1987	2009	No	No
Fecondità	10,20	92,12	1988	1995	-	No	Si
Tunisia							
Mortalità	5,52	112,37	1973	1981	1994	No	No
Fecondità	9,04	99,35	1985	1991	2001	No	Si

Segue Tabella 1

	% cammino 1955	% cammino 2015	Anno in cui si è percorso il 50% del cammino	Anno in cui si è percorso il 75% del cammino	Anno di comple- tamento del cammino transi- zionale*	Stalli (a)	Inversioni di tendenza (b)
Egitto							
Mortalità	3,41	101,59	1973	1985	2013	No	No
Fecondità	8,41	75,22	1991	1999	-	No	Si
Eritrea							
Mortalità	0,16	81,15	1996	2011	-	No	No
Fecondità	1,55	57,00	2011	-	-	No	Si
Ghana							
Mortalità	11,06	70,45	1986	-	-	No	Si
Fecondità	12,92	58,84	2003	-	-	No	Si
Sudan							
Mortalità	20,78	78,24	1976	2012	-	No	No
Fecondità	6,63	55,39	2015	-	-	No	Si
AFRICA							
Mortalità	-0,09	69,03	2005	-	-	Si	No
Fecondità	8,33	49,57	-	-	-	Si	Si

Note

* Anno del raggiungimento del livello di sostituzione o di una speranza di vita femminile alla nascita pari a 73 anni indipendentemente dalla durata della posizione.

(a) Variazione, positiva o negativa, dell'indice non superiore a 0,001 per almeno un quinquennio.

(b) Decremento dell'indice per almeno un quinquennio.

Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, cit..

Tabella 2 - *Caratteristiche dei percorsi transizionali, paesi europei selezionati. Quadro sintetico*

	<i>% cammino 1950</i>	<i>Anno di completamento del cammino transizionale</i>	<i>Anni trascorsi dalla fine della transizione</i>
Grecia			
Mortalità	94,91	1969	34
Fecondità	85,03	1981	
Italia			
Mortalità	89,38	1966	39
Fecondità	84,21	1976	
Spagna			
Mortalità	89,74	1965	35
Fecondità	79,15	1981	

Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, cit..

3. *Le migrazioni dal secondo dopoguerra ad oggi*

3.1 *Un quadro generale*

A partire dal secondo dopoguerra, in alcuni paesi dell'Europa Centro-settentrionale la carenza di manodopera interna ha reso necessario il ricorso a migrazioni temporanee³⁵. In una prima fase, a cavallo tra gli anni '40 e '50, le esigenze della ricostruzione spingono Francia, Svizzera e Belgio a fare ricorso a manodopera italiana e, limitatamente alla Francia, a manodopera algerina³⁶. Nella seconda fase, che arriva fin verso la metà degli anni '60, tra i paesi d'immigrazione si inseriscono la Repubblica federale tedesca e i restanti paesi del Benelux, mentre l'area di emigrazione si allarga agli altri paesi europei dell'area mediterranea (Portogallo, Spagna, Jugoslavia, Grecia). In questo stes-

³⁵ Era la domanda di lavoro a rendere possibile il flusso migratorio. I lavoratori in molti casi firmavano un contratto a tempo determinato, in genere di tre o cinque anni, nel paese di origine.

³⁶ Vanno inoltre ricordate le migrazioni irlandesi nel Regno Unito e quelle finlandesi in Svezia.

so periodo inizia inoltre l'emigrazione turca nella Repubblica federale e quella di tunisini e marocchini in Francia. Nella seconda metà degli anni '60 i lavoratori stranieri cominciano a mettere in discussione la politica delle migrazioni temporanee. Per la prima volta verranno concessi i ricongiungimenti familiari; le migrazioni da domanda di lavoro incominciano a trasformarsi in migrazioni da offerta.

Dopo oltre vent'anni di espansione economica, in seguito allo shock petrolifero del 1973 l'Europa occidentale conosce una grave crisi. La risposta è la politica dei blocchi all'ingresso di lavoratori stranieri, inaugurata nel 1973 dalla Repubblica federale, seguita nel 1974 dalla Francia e via via dagli altri paesi d'immigrazione, con l'obiettivo di fermare gli ingressi e favorire i rientri in patria. In questa fase aumentano i ricongiungimenti familiari, che i paesi europei debbono concedere con maggiore generosità, con un conseguente incremento rilevante dei nati da coppie di immigrati. Il risultato sarà la riduzione dei lavoratori stranieri e l'incremento delle presenze complessive. In Francia, ad esempio, nonostante le quasi 400 mila naturalizzazioni, tra il 1975 ed il 1982 gli immigrati stranieri regolari sono aumentati di circa 350 mila unità³⁷.

In questa fase l'Europa mediterranea si trasforma, nel corso di un decennio, da area di emigrazione in area d'immigrazione³⁸ e, specialmente dopo il 1985, anche le aree di provenienza extra-europee si ampliano, con l'incremento degli ingressi (in molti casi irregolari) anche da aree lontane, dall'Africa sub-sahariana all'Estremo Oriente. Di fatto nasce un "modello migratorio mediterraneo"³⁹, con percorsi migratori che finiranno per strutturarsi nel corso dei decenni⁴⁰; i pae-

³⁷ L. DI COMITE, E. MORETTI, *Geopolitica del Mediterraneo*, Roma, Carocci, 1999.

³⁸ Per prima l'Italia, nel corso degli anni '70, seguita dalla Spagna, e qualche anno più tardi da Portogallo e Grecia.

³⁹ R. KING, *Southern Europe in the changing global map of migration*, cit.

⁴⁰ I percorsi africani prevedono l'attraversamento del Sahara; in quello occidentale l'arrivo in Marocco comporta l'attraversamento dell'Algeria, l'imbarco verso la Spagna può avvenire a ovest o a est dello stretto di Gibilterra, con i luoghi d'imbarco e di sbarco che possono variare con una certa frequenza; quello settentrionale, che per molti anni ha utilizzato come area d'imbarco verso l'Italia la Tunisia, dagli anni 2000 fa tappa in Libia; questo percorso, come il precedente, è molto utilizzato dai sub-sahariani. Resta infine il percorso orientale, utilizzato da migranti di diverse provenienze asiatiche e dal Corno d'Africa; i punti d'imbarco si trovano in genere in Turchia, fino a qualche anno fa anche in Libano, Siria ed Egitto (I. CARUSO, B. VENDITTO, *I flussi migratori. Le migrazioni di transito nel Mediterraneo*, in P. MALANIMA (a cura), "Rapporto sulle economie del Mediterraneo. Edizione 2008", Bologna, il Mulino, 2008); il percorso marino fino alle

si di arrivo sulla sponda nord del Mediterraneo, inizialmente pensati come “terre di passaggio”, diventano “sale d’attesa” per la difficoltà di entrare in paesi più ricchi, e infine mete definitive⁴¹.

Il punto di svolta si ha negli anni 1989-91: il crollo del muro di Berlino e l’implosione dell’URSS da un lato, la prima guerra del Golfo dall’altro. I primi flussi dall’Europa orientale riguardano polacchi e romeni e investono direttamente la Repubblica federale; sul versante meridionale, mentre inizia a diminuire la pressione dal Maghreb, aumenta quella proveniente dai Balcani: massiccia emigrazione albanese verso Grecia e Italia, profughi bosniaci e croati in fuga dalla guerra che si spostano in prevalenza verso Austria, Germania, Svezia. Nel complesso l’emigrazione da est verso l’UE è tuttavia molto più contenuta di quanto temuto nel 1991; non c’è stato alcun esodo dalla Russia, ma in Europa si sta rafforzando la psicosi della fortezza assediata.

Una seconda area d’immigrazione che ci tocca da vicino è costituita dai paesi arabi produttori di petrolio: i sei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), la Libia, l’Iraq. Tra il 1975 ed il 1990 il numero complessivo di immigrati insediati è salito da 1,8-2 milioni a 7-8 milioni⁴², provenienti in prevalenza dai paesi arabi e dall’Africa orientale e in parte da paesi più lontani (Asia meridionale e orientale). Nel 1991, con la prima guerra del Golfo, l’Iraq esce dai paesi d’immigrazione⁴³, e tra le aree di provenienza si riducono quelle arabe mentre aumentano gli immigrati dall’Asia meridionale e orientale, meno sindacalizzati e maggiormente disponibili ad accettare i fenomeni di caporalato. Le presenze complessive di immigrati nell’area sono state

coste italiane viene spesso sostituito dal percorso balcanico, attraverso il quale i migranti possono essere condotti, anche via terra, in qualsiasi area europea.

⁴¹ Questi paesi dell’Europa mediterranea presentano alcune caratteristiche socio-economiche comuni. In particolare il posto per i migranti è disponibile soltanto nei lavori dalle cinque “p” (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzanti socialmente), dove l’ascesa sociale è un miraggio solo per pochi (E. MORETTI, E. CELA, *A brief history of Mediterranean migrations*, in “Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica”, n. 2, 2014, pp. 113-130).

⁴² Il forte aumento dei prezzi degli idrocarburi ha reso possibile, in questi paesi, un rilevante incremento degli investimenti, e quindi della presenza di immigrati (L. DI COMITE, E. MORETTI, *Geopolitica del Mediterraneo*, cit.)

⁴³ La lunga e sanguinosa guerra con l’Iran ha reso necessario l’utilizzo di contadini egiziani per sostituire quelli iracheni impegnati al fronte; prima dell’inizio della prima guerra del Golfo si rende necessario il rimpatrio degli immigrati egiziani (circa 1,5 milioni).

stimate, alla fine del 1997, intorno a 10,5 milioni⁴⁴. Negli anni successivi, nei sei paesi del CCG le presenze straniere hanno continuato mediamente ad aumentare⁴⁵.

Negli anni 2000, con il progressivo allargamento dell'UE, l'immigrazione dall'est europeo perde rilevanza⁴⁶, e si migra sempre più spesso da paesi molto lontani (dall'America Latina all'Estremo Oriente). La via più seguita per entrare, specialmente nei paesi dell'Europa mediterranea, che periodicamente ricorrono a sanatorie per regolarizzare la posizione degli immigrati, è l'utilizzo di un visto turistico o di un permesso a tempo determinato per visitare parenti o amici. A questo punto si cerca un lavoro in nero e alla scadenza del permesso si resta come irregolari, talvolta disfandosi dei documenti. Se la gran massa segue questo percorso, una quota minoritaria, che difficilmente raggiunge il 20%, segue uno dei percorsi presentati in precedenza; nella maggior parte dei casi sono coloro che fuggono da guerre e persecuzioni a utilizzare i percorsi più pericolosi.

Negli ultimi 7-8 anni il quadro complessivo ha subito ancora una volta variazioni rilevanti. In Europa, ed in modo particolare nei paesi mediterranei, la crisi economica ha progressivamente ridotto la domanda di lavoro: i giovani autoctoni sono stati quindi costretti a scegliere tra l'emigrazione e l'accettazione dei lavori delle 5 "p", settore di fatto riservato in precedenza agli immigrati. Anche questi ultimi finiscono in non pochi casi per cercare fortuna in paesi più ricchi. Quindi, mentre diminuiscono gli ingressi per ragioni di lavoro, aumentano – sia in termini relativi che assoluti – i viaggi via mare; un primo forte incremento si è avuto nel 2011 (oltre 62 mila ingressi via mare) in concomitanza con le "primavere arabe", ma nei due anni successivi il fenomeno è rientrato entro limiti fisiologici (circa 13 mila ingressi nel 2012 e 43 mila nel 2013)⁴⁷. Nel 2014, con l'esplosione del feno-

⁴⁴ E. MORETTI, *Il Mediterraneo. Un muro che divide o un ponte che unisce le due sponde?*, in "Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica", nn. 1-2, 2002, pp. 133-153.

⁴⁵ Tra il 1990 ed il 2013 la percentuale di "non nativi" presenti in Kuwait e nel Qatar è diminuita, mentre ha registrato un incremento quella presente nei restanti quattro paesi (L. DI COMITE, S. GIRONE, *Migrazioni e globalizzazione: il caso del Mediterraneo*, in "Il Politico", nn. 2-3, 2015).

⁴⁶ L'ultima migrazione di massa è quella dei romeni, che avviene dopo l'ingresso della Romania nell'UE.

⁴⁷ *Rapporto UNAR - Dossier statistico immigrazione*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS, 2014.

meno ISIS, il peggioramento del quadro complessivo nel Corno d'Africa e nell'Africa sub-sahariana e la mancanza di un potere centrale capace di controllare le frontiere in Libia, si osserva un ampliamento incontrollato della portata di questi flussi: circa 280 mila sbarchi complessivi, di cui 160 mila sulle coste italiane. Il 2015 è ancora sotto i nostri occhi: oltre un milione di arrivi di cui quasi 150 mila sulle nostre coste: circa 800 mila profughi hanno però scelto la via dei Balcani⁴⁸. L'Europa si è trovata del tutto impreparata, e non si intravede alcuna risposta a un'emergenza che potrebbe prolungarsi per diversi anni.

3.2 *Il ruolo dei paesi nord africani*

Una prima immagine della portata delle migrazioni si può avere dalla Figura 3 dove sono riportati i tassi d'incremento totale e naturale nei cinque paesi considerati. Il tasso migratorio è dato dalla differenza tra i due suddetti tassi; in Algeria, ad esempio, è sempre negativo (prevalenza dei flussi in uscita), ma da valori superiori all'8 per mille nel 1950 si scende al di sotto dell'1 per mille nel 1981. Per alcuni anni, a partire dall'immediato dopoguerra (1946), i flussi in uscita dall'Algeria si sono diretti esclusivamente verso la Francia, dove le presenze algerine superano le 200 mila unità nel 1954 per raggiungere le 350 mila entro il 1962. Marocchini e tunisini che, come abbiamo ricordato, si sono aggiunti con qualche anno di ritardo, raggiungono le 60 mila unità nel 1962, fino a superare le 140 mila nel 1968. L'immigrazione maghrebina in Francia continuerà negli anni successivi: nel 1975 gli algerini superano le 700 mila unità, mentre marocchini e tunisini, complessivamente, raggiungono le 400 mila. A partire dagli anni '60, inoltre, le presenze marocchine si sono diffuse in altri paesi europei: Belgio, Paesi Bassi, Repubblica federale⁴⁹.

Dalla Figura 3 possiamo osservare che il tasso migratorio in Marocco diventa stabilmente negativo a partire dal 1957, mentre quello della Tunisia presenta valori negativi dal 1953 al 1979, e dal 1997 in poi. Altro elemento rilevante è la data dell'indipendenza dei due paesi, il 1956; i saldi degli anni intorno a quel periodo possono essere

⁴⁸ Per gli ultimi due anni si fa riferimento ai comunicati del Ministero degli Interni.

⁴⁹ Si fa presente che i dati riportati sulle presenze maghrebine in Francia sono di origine censuaria (E. MORETTI, *Il Maghreb e l'Europa: quali politiche migratorie?*, in L. DI COMITE (a cura), *Le migrazioni maghrebine*, Bari, Cacucci, 1995).

influenzati dai movimenti degli europei, in gran parte coloni, insediati nei due paesi (francesi e italiani in Tunisia, francesi e spagnoli in Marocco).

Come abbiamo già ricordato, con le politiche dei blocchi aumentano i ricongiungimenti familiari e quindi la stabilizzazione dei migranti. Le presenze algerine in Francia continuano ad aumentare fino al 1987, per scendere nel 1990 a 620 mila; i tunisini, 140 mila nel 1975, superano le 200 mila unità nel 1987, per stabilizzarsi negli anni successivi; i marocchini invece, dalle 260 mila presenze del 1975 salgono con continuità fino al 1990, raggiungendo le 585 mila unità⁵⁰. A questo punto i maghrebini si sono ampiamente diffusi in diversi paesi europei (Belgio, Paesi Bassi, Germania, Italia, Spagna), per un totale complessivo superiore alle 600 mila unità, con la componente marocchina nettamente maggioritaria (oltre 450 mila), contro 130 mila tunisini e 24 mila algerini. Se nel 1995 algerini, marocchini e tunisini restano, nell'ordine, le prime tre comunità straniere presenti in Francia, quella marocchina è la prima in Belgio, Italia e Spagna e la seconda nei Paesi Bassi⁵¹. Negli anni successivi mantengono livelli significativi (Tabella 3) i tassi migratori in Marocco (valori intorno al 4 per mille annuo), per scendere soltanto negli anni più recenti; meno rilevanti sembrano gli scostamenti osservati in Tunisia⁵².

L'emigrazione tunisina si è sviluppata in Italia a partire dalla fine degli anni '70. I primi sbarchi sono avvenuti in Sicilia, nella zona di Mazara del Vallo, inserendosi nel settore della pesca ed in quello agricolo. Dalla Sicilia, nel corso degli anni '80, hanno risalito la penisola sia lungo la costa tirrenica sia lungo quella adriatica, privilegiando per alcuni anni le zone portuali (pesca e lavori manuali presso scali marittimi); una volta insediati hanno favorito l'arrivo di parenti e amici fino a formare, in queste aree, delle comunità provenienti dalla stessa zona geografica. Grazie alle prime sanatorie (fine anni '80 e primi anni '90) sono entrati nel settore manifatturiero, ampliando le loro presenze anche in aree interne.

⁵⁰ E. MORETTI, *Il Maghreb e l'Europa: quali politiche migratorie?*, cit.

⁵¹ L. DI COMITE, E. MORETTI, *Geopolitica del Mediterraneo*, cit.

⁵² Tassi positivi a partire dal 1980, negativi nei primi anni del nuovo secolo (livelli superiori al 2 per mille dal 2000 al 2004); si tenga conto che gli scostamenti possono essere legati a ritardi nella comunicazione della migrazione agli organi competenti, tenuto conto che gli ingressi nei paesi europei sono in non pochi casi irregolari, la valutazione quantitativa dei quali, sia nel paese d'origine sia nei paesi d'arrivo, è sempre stata alquanto problematica.

I percorsi migratori dei marocchini, almeno inizialmente, hanno avuto un carattere pendolare. A partire dai primi anni '80 in molti casi essi sbarcavano nelle coste italiane meridionali a primavera per risalirle come venditori ambulanti sulle spiagge e qualche mercato locale. Dopo avere risalito l'Italia, passavano sulla costa mediterranea francese e su quella spagnola, per rientrare in Marocco a settembre/ottobre. Le prime leggi di sanatoria, che ponevano vincoli all'ingresso, li hanno portati a trasformarsi da migranti temporanei in migranti definitivi, inserendosi in molti casi come lavoratori dipendenti in settori manifatturieri. Le presenze regolari complessive dei marocchini, facendo riferimento ai dati anagrafici, sono salite dalle 215 mila unità del 2002 alle 449 mila del 2014, scendendo dalla seconda alla terza posizione tra le comunità straniere in Italia; per quanto riguarda i tunisini, dalle quasi 60 mila unità del 2002 essi hanno raggiunto le 95 mila unità nel 2014.

Se prendiamo ad esempio il caso delle Marche, dove negli anni '80 marocchini e tunisini erano i due gruppi nazionali più numerosi, questi, utilizzando le leggi di sanatoria già ricordate, hanno iniziato il processo di stabilizzazione. I marocchini sono presenti oggi nella provincia di Pesaro esclusa la fascia litoranea, nella media valle esina e nel fermano (settore calzaturiero); i tunisini si sono invece diffusi, in prevalenza, lungo tutta la valle dell'Esino, nelle zone industriali dalla costa adriatica fino a Fabriano⁵³.

Per quanto riguarda l'Egitto, il saldo migratorio (Figura 3) appare quasi esclusivamente negativo, anche se di dimensioni trascurabili; soltanto nei sei anni compresi tra il 1970 ed il 1975 avrebbe superato il 3 per mille. In effetti, intorno al 1975, risultano presenti quasi 400 mila egiziani attivi nei paesi produttori di petrolio, di cui oltre la metà in Libia. Inoltre, intorno al 1990, risultano presenti nei restanti paesi produttori di petrolio (esclusa la Libia) quasi 3 milioni di immigrati egiziani. Si ritiene che le presenze nei sei paesi del CCG si siano incrementate progressivamente tra il 1975 ed il 1990 mentre, come abbiamo già visto in precedenza, le presenze egiziane in Iraq (stimate intorno a 1,5 milioni), erano connesse alla sostituzione dei contadini iracheni

⁵³ E. MORETTI, *L'immigrazione è una risposta all'invecchiamento della popolazione? Il caso delle Marche*, in AA.VV., "Le Marche oltre la crisi", Milano, FrancoAngeli, 2011.

inviati a combattere nella guerra contro l'Iran⁵⁴, che si è prolungata per tutti gli anni '80. Rientrati in Egitto, è probabile che al termine della guerra del Golfo una parte sia emigrata di nuovo, ma questa volta nei paesi del CCG. Nel corso degli anni '90 sono però iniziati dei flussi di migranti verso l'Europa, seguendo la rotta balcanica. Nel complesso le migrazioni egiziane in Europa non hanno mai raggiunto livelli elevati. Va comunque osservato che anche in Italia, che non risulta essere una delle rotte privilegiate dagli egiziani, dalle circa 33 mila presenze regolari del 2002 questi sono saliti nel 2014 ad oltre 100 mila unità (seconda comunità africana nel nostro paese).

Resta infine la Libia, che è l'unico paese d'immigrazione dell'area, ed ha registrato tassi migratori di un qualche rilievo (compresi tra il 4 ed il 7 per mille annuo) per un trentennio (1955-1985). Le presenze maghrebine in Libia sono state di fatto determinate dall'evoluzione dei rapporti politici con il colonnello Gheddafi⁵⁵; i primi migranti maghrebini in Libia sono stati i tunisini, seguiti dai marocchini; complessivamente queste presenze, stimate intorno alle 40 mila unità nel 1975, sono state valutate intorno alle 100 mila nel 1984⁵⁶.

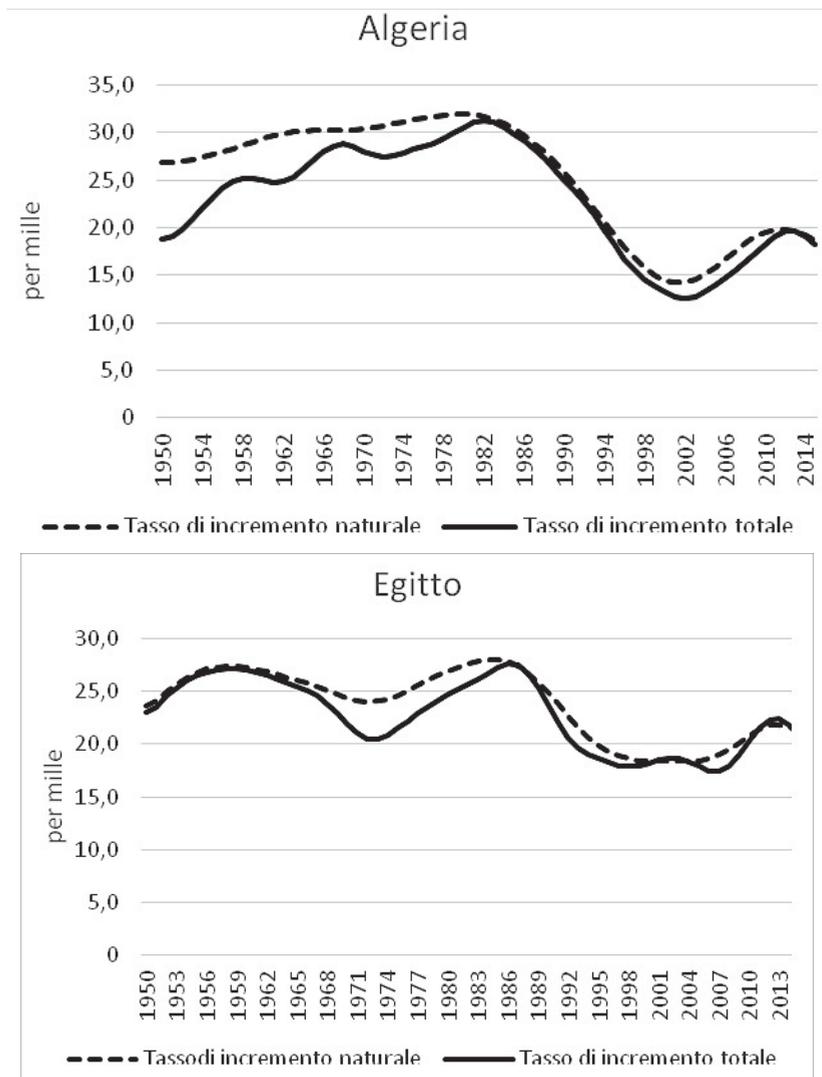
Da almeno un decennio la pressione migratoria dai paesi nord-africani verso l'Europa sembra essersi ridotta. In Italia si è verificata una sostanziale stabilizzazione delle presenze regolari di marocchini e tunisini, mentre sono in crescita gli egiziani. Sulle presenze irregolari sappiamo del forte incremento, ma ci troviamo spesso di fronte a provenienze diverse: nel 2014 ancora molti arrivi dal Medio Oriente e dal Corno d'Africa, nel 2015 una netta prevalenza di sub-sahariani. C'è ancora una certa pressione migratoria dei marocchini sulla frontiera spagnola (in particolare su Ceuta e Melilla), ma non sembra che questo possa modificare il quadro complessivo, con l'UE che cerca con scarsi risultati di frenare l'esodo e organizza il rientro di quanti non hanno diritto all'asilo umanitario.

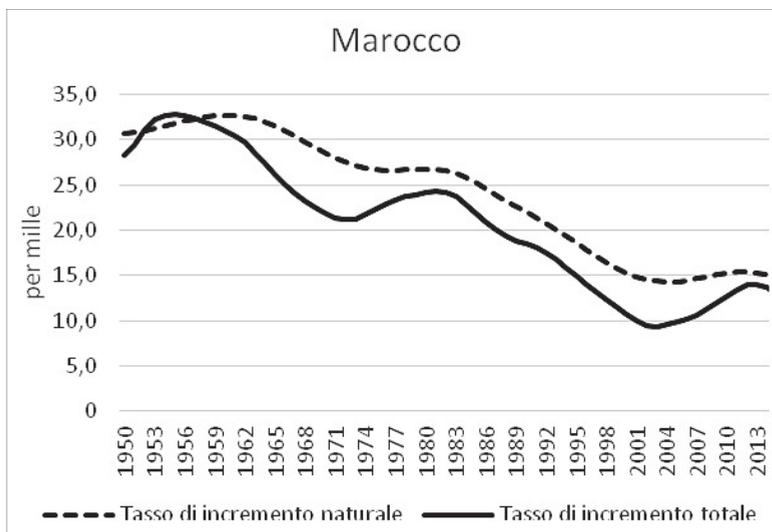
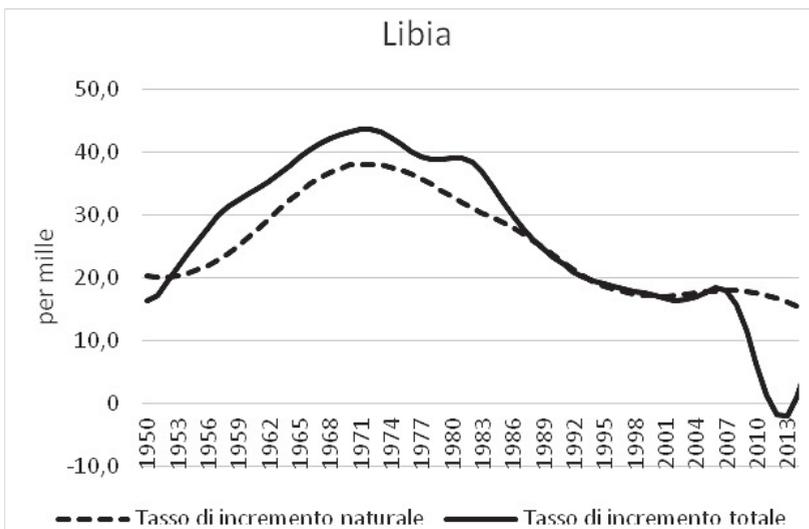
⁵⁴ È probabile che questi ultimi flussi, essendo considerati temporanei, non siano stati registrati ufficialmente.

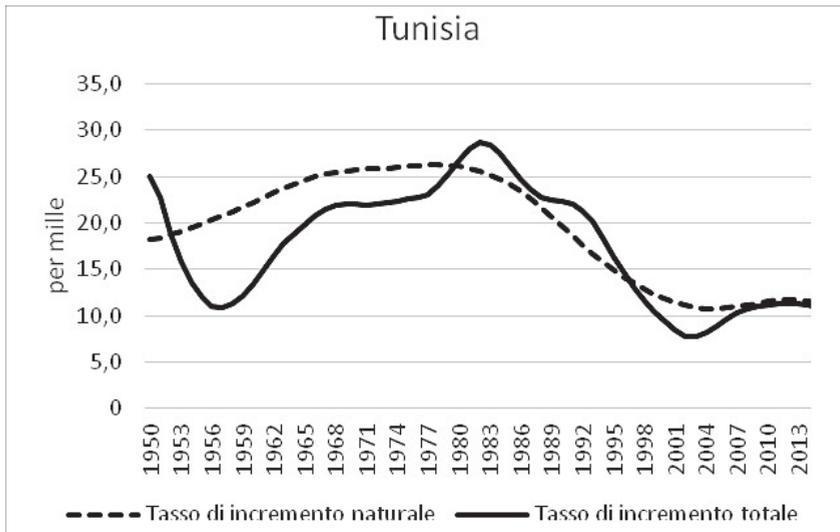
⁵⁵ La Libia è indipendente dal 1951. Il "Movimento progressista degli ufficiali liberi", guidati dal colonnello Muammar el-Gheddafi, ha spodestato il re e preso il potere nel 1969.

⁵⁶ Nel 1985 risultano però 30 mila espulsioni di lavoratori tunisini per il peggioramento dei rapporti con il loro governo: cfr. L. DI COMITE, E. MORETTI, *Geopolitica del Mediterraneo*, cit.

Figura 4 - Tasso di incremento naturale e totale. Paesi dell'Africa Mediterranea, 1950-2015.







Fonte: nostre elaborazioni su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, cit..

Riflessioni conclusive

Il quadro storico sommariamente delineato evidenzia un forte legame con il Vicino Oriente, che muove dalla rivoluzione neolitica, si rafforza con le migrazioni fenicie del primo millennio a.C., e trova definitiva conferma nelle espansioni dell'impero arabo e di quello ottomano, che le esperienze coloniali del XIX e del XX secolo non sembrano avere modificato, almeno sotto questo aspetto. Le analogie nella dinamica naturale delle rive sud ed est del Mediterraneo risultano evidenti da almeno un ventennio⁵⁷.

Ci è sembrato quindi opportuno confrontare le dinamiche demografiche recenti dei cinque paesi nord-africani con alcuni paesi dell'Europa mediterranea e dell'Africa sub-sahariana.

Ne è risultato un quadro frastagliato e dinamiche niente affatto scontate, che per alcuni paesi, a metà del secolo scorso, facevano pensare ad altre direzioni. Marocco, Tunisia, Algeria, Libia ed Egitto hanno registrato complessivamente straordinari progressi sia sul versante

⁵⁷ L. DI COMITE, E. MORETTI, *Geopolitica del Mediterraneo*, cit.

della sopravvivenza che su quello della riduzione della fecondità, allontanandosi progressivamente dagli standard africani ed avvicinandosi a quelli europei, in particolare dei paesi meridionali.

Benché molto avanzati, i processi transizionali sono giunti a conclusione solo nel caso tunisino, che per la regolarità e velocità nella modificazione dei comportamenti demografici rappresenta un caso eccezionale. D'altra parte proprio la regolarità con cui si è compiuta l'evoluzione lo fa apparire come un percorso stabile e duraturo, non rintracciabile nei restanti paesi, in particolare Algeria ed Egitto. I percorsi transizionali risultano dunque alquanto differenziati anche per i tre paesi del Maghreb, nonostante siano rintracciabili molte somiglianze.

Inoltre l'avvicinamento ai paesi della riva nord del Mediterraneo sottende dei divari ancora rilevanti sul versante della mortalità infantile, sintomo di ritardi sociali ed economici tra le due sponde (nel 2010-15 i livelli variano dal 19 per mille di Egitto e Tunisia al 30 per mille dell'Algeria).

Ghana e Sudan, che a metà del secolo scorso si trovavano in una fase che mostrava i segni di una ben avviata transizione demografica, hanno successivamente frenato in tale percorso, certamente anche a causa della diffusione del virus dell'HIV nel primo caso, e delle due guerre civili, che hanno caratterizzato ben ventidue dei sessanta anni complessivamente considerati, nel secondo.

Sul versante dei flussi migratori, a spingere verso l'Europa attraverso i paesi nord-africani e la Turchia, diventati prevalentemente paesi di transito, sono oggi i paesi più poveri dell'Africa sub-sahariana, del Corno d'Africa, del Vicino Oriente (Siria ed Iraq), e dell'Asia centrale (Afghanistan), spesso toccati dalle guerre e dal terrorismo. Sarebbero necessarie risposte politiche unitarie che l'Unione Europea, chiusa nella "fortezza assediata" e preda degli egoismi dei singoli paesi, non sembra assolutamente in grado di dare.

Abstract – The demographic situation of Northern Africa is a complex matter. To completely understand it we traced its historical origins, sketched its population evolution, and analyzed the recent transitional and migratory processes since

the second half of the last century to nowadays. We used a comparative perspective and placed our investigation in the context of the international events involving Europe, Sub-Saharan Africa and the Middle East.

MIGRAZIONI E GLOBALIZZAZIONE: IL CASO DEL MEDITERRANEO

di Luigi Di Comite e Stefania Girone

Introduzione

Le distanze tra due punti (o località, se si preferisce) possono essere misurate in modi differenti e i risultati perseguibili attraverso l'una o l'altra misura possono essere anche molto diversi tra di loro: usualmente tali distanze vengono valutate in termini di: a) spazio; b) tempo di percorrenza; c) costo economico. In ognuno di questi casi – specie negli ultimi due – vi è, come già sottolineato, la possibilità di ottenere risultati notevolmente eterogenei tra di loro; in più, in linea di massima, le quantificazioni ottenute in base ai tempi di percorrenza sono generalmente correlate negativamente con quelle che si ottengono in termini di costo: cioè, in genere, a tempi ridotti corrispondono costi elevati e viceversa. Inoltre, in demografia la distanza può anche essere valutata in generazioni, “logica” a cui si può far ricorso allorché si lavora soprattutto in termini di processi di (prima) transizione demografica.

In un mondo globalizzato come quello odierno, invero, sono collocati ad un estremo buona parte dei paesi a sviluppo avanzato (PSA) che, generalmente, si trovano in tipiche situazioni da seconda transizione demografica ed all'altro estremo alcuni dei paesi a sviluppo minimo (PSM)¹ ove esistono ancora situazioni ascrivibili alla prima parte della

Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari “A. Moro”.

¹ V. MONALDI, *I paesi meno avanzati e i programmi di aggiustamento strutturale*, in G. ANCONA, F. BOTTA (a cura), *Problemi di cooperazione e sviluppo nel Bacino mediterraneo*, Quaderni del Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee dell'Università di Bari, n° 12, 1996; M. STIGLIANO, *In tema di paesi a sviluppo minimo*, “Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica”, n° 1, 2012.

fase transizionale od anche addirittura equilibri di tipo pretransizionale.

Le discrasie che esistono a livello globale e che riguardano i differenti gradi di avanzamento dei processi di transizione demografica sono evidenti anche quando si parli di Bacino mediterraneo: tutto ciò avviene in forma più attenuata in quanto – qualsiasi sia la dimensione territoriale attribuita all'area del Bacino mediterraneo – in tale ambito non sono presenti situazioni tipiche di sottosviluppo socio-economico cronico e di arretratezza demografica che sono, invece, molto diffuse nell'ambito dei PSM, ubicati soprattutto nell'Africa non mediterranea.

1. *L'area del Bacino mediterraneo: possibili definizioni*

L'ambito territoriale di riferimento non è una costante, in quanto può variare anche in funzione dei multiformi interessi scientifici degli studiosi.

In linea di massima si può ritenere che la definizione attualmente più diffusa sia quella che articola l'intera area in tre zone (Europa, Asia ed Africa) e che, procedendo inizialmente da Ovest verso Est e quindi a ritroso, si componrebbe di:

a) Portogallo, Spagna, Francia, Italia, ex-Jugoslavia (Slovenia, Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia), Albania, Grecia, Malta;

b) Turchia, Cipro, Siria, Libano, Israele, Palestina, Giordania;

c) Egitto, Libia, Tunisia, Algeria, Marocco.

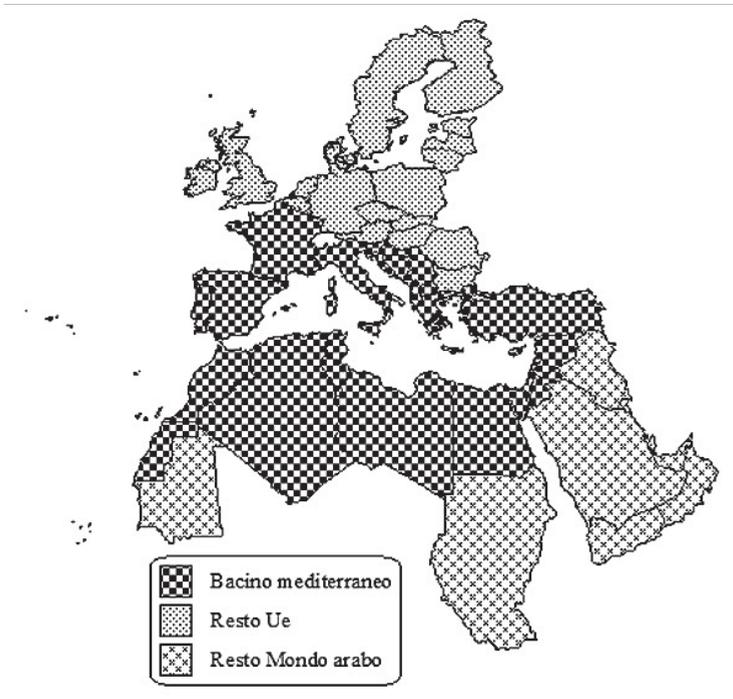
A questa area, per così dire tradizionale o ristretta, se ne potrebbe poi contrapporre un'altra più ampia che, oltre ai precedenti paesi, comprenderebbe a settentrione – cioè in Europa – i rimanenti paesi dell'Unione Europea e ad oriente e meridione i residui paesi che, facendo capo alla Lega araba (Figura 1), si trovano in continuità territoriale con la zone asiatica ed africana di cui in precedenza².

Una terza soluzione, infine, potrebbe integrare i paesi di cui al punto a) con quelli che – costituendo la parte orientale dei Balcani – si

² Tale definizione del nostro ambito territoriale di riferimento è stata utilizzata – sulla base della geopolitica dell'epoca – per la prima volta in: L. DI COMITE, P. BONERBA, S. GIRONI, *La popolazione. Tra stagnazione e sviluppo*, in P. MALANIMA (a cura), "Rapporto sulle economie del Mediterraneo. Edizione 2006, Bologna, il Mulino, 2006.

trovano al di là dei Dardanelli e del Bosforo (Bulgaria, Romania e Moldavia).

Figura 1 - Ripartizione territoriale del Bacino mediterraneo



Se si opta per prendere in considerazione l'ambito di maggiori dimensioni territoriali, è facile osservare che in esso convivono realtà differenti e talora anche nettamente contrapposte tra loro.

Dal punto di vista economico si va dai paesi industrialmente più evoluti, ubicati soprattutto nella parte occidentale dell'Unione Europea, ai paesi a sviluppo minimo ubicati all'estremo meridione dell'area presa in considerazione (Mauritania, Sudan e Yemen). Dal punto di vista religioso vi si praticano le tre principali religioni monoteistiche – cristiani, ebrei e musulmani – nelle loro varie articolazioni (cattolici, ortodossi, protestanti, ecc. da un lato; sunniti, sciiti, ecc. dall'altro). Dal punto di vista demografico si va da paesi oramai da anni in piena seconda transizione demografica, ubicati principalmente nell'Unione Europea, a paesi ove si è ancora, nell'ipotesi dei più avanzati pro-

cessi di transizione, nella fase della contrazione dello sviluppo della (prima) transizione: questi fanno essenzialmente capo al mondo arabo extra-mediterraneo.

2. La crescita demografica dalla fine della seconda guerra mondiale ai nostri giorni

All'inizio degli anni Cinquanta del XX secolo la popolazione mondiale si aggirava intorno ai 2,5 miliardi di unità (Tabella 1 e Figura 2) e attualmente supera i 7 miliardi, con un incremento spettacolare mai verificatosi in precedenza.

Tabella 1 - Stima dell'ammontare della popolazione mondiale, 1900-2050

Anni	Popolaz. (in milioni)	Tasso medio annuo di variazione (per mille)	Tempi di raddoppio (in anni)	Anni	Popolaz. (in milioni)	Tasso medio annuo di variazione (per mille)	Tempi di raddoppio (in anni)
1900	1.654		118	1980	4.454	16,9	41
1910	1.750	5,7	122	1990	5.278	15,6	44
1920	1.860	6,1	113	2000	6.071	12,5	55
1930	2.070	17,0	65	2010	6.822	11,7	59
1940	2.300	10,5	65	2020	7.524	10,0	69
1950	2.556	14,7	47	2030	8.065	8,0	86
1960	3.039	13,3	52	2040	8.492	6,5	106
1970	3.707	20,7	33	2050	8.919	5,1	135
				(*) Pre- visioni			

Fonte: elaborazione propria su quantificazioni U.S. CENSUS BUREAU (vari anni)

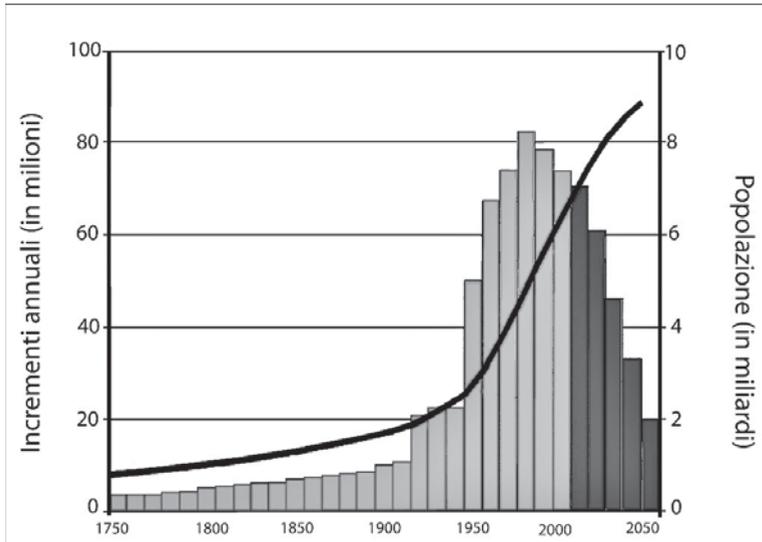
Nel corso di questo periodo la popolazione del globo è cresciuta con intensità differente sia in funzione del territorio sia in funzione del tempo. Quanto al territorio, essa è aumentata di meno nei PSA e di più nei PVS e ciò malgrado la funzione riequi-

libratrice svolta dagli intensi flussi migratori – usualmente noti come flussi “Sud-Nord” – che, traendo origine dai PVS, avevano come destinazione finale i PSA. In funzione del tempo, invece, la forza di sviluppo della popolazione mondiale prima è venuta crescendo, raggiungendo il massimo nel corso degli anni Sessanta (tasso medio annuo di variazione pari al 20,7 per mille), quindi contraendosi, grazie al progressivo svilupparsi dei processi di transizione demografica nei PVS.

Una situazione analoga si è manifestata, altresì, nei paesi del Bacino mediterraneo, tra i quali sono presenti oramai da decenni situazioni caratteristiche di una seconda transizione demografica e situazioni in cui i processi di (prima) transizione demografica sono tuttora in svolgimento: ovviamente le prime sono tipiche della sponda europea del Bacino, mentre le seconde sono osservabili in quelle asiatica ed africana. Inoltre, sempre per quel che concerne gli aspetti demografici, e non solo, nel Bacino mediterraneo convivono paesi di immigrazione (e ciò è vero se si guarda tanto alla sponda europea quanto a quelle asiatica ed africana) e paesi di emigrazione, anch'essi presenti in tutte le tre sponde.

L'eterogeneità dei contesti osservabili nell'area del Bacino mediterraneo non si limita, tuttavia, ai soli assetti demografici, ma è ben evidente in almeno altri due campi, quello economico e quello religioso. Dal primo punto di vista, nella nostra area (allargata) convivono una molteplicità di PSA, ubicati pressoché esclusivamente in Europa, con tre stati (Mauritania, Sudan e Yemen) che figurano tra i PSM, caratterizzati da un reddito medio pro-capite notevolmente basso e da una notevole diffusione di condizioni di vita precarie anche dal punto di vista igienico-sanitario. Per quel che concerne, infine, il complesso quadro confessionale del Bacino mediterraneo, in esso sono soprattutto presenti le tre grandi religioni monoteistiche (cristiani, ebrei e musulmani), variamente articolate, in quanto nell'ambito dei primi vi sono almeno le componenti cattolica, ortodossa e protestante e nell'ambito dell'Islam esistono due componenti principali rappresentate da sunniti e sciiti.

Figura 2 - Evoluzione della popolazione mondiale, 1750-2050



3. Settanta anni di transizione demografica nel Bacino mediterraneo

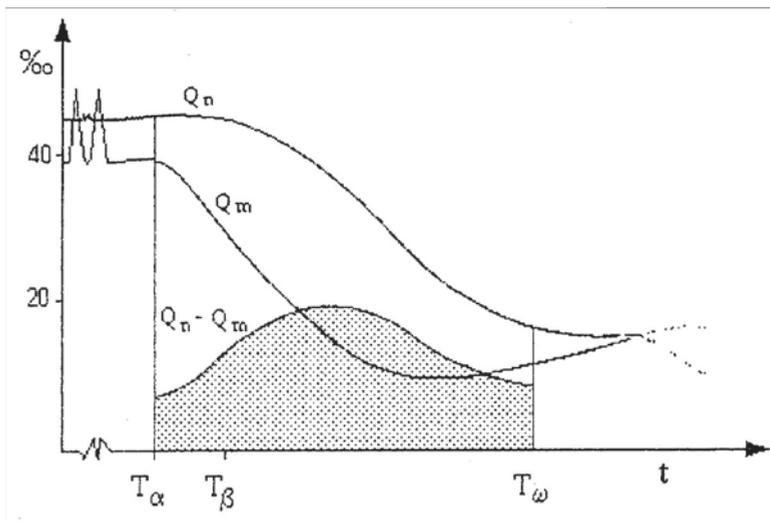
Una tra le più semplici e sintetiche definizioni di transizione demografica è la seguente: “Nelle società tradizionali la natalità e la mortalità sono elevate, in quelle moderne sono basse: in mezzo vi è la transizione demografica”. Questa definizione, prescindendo dal fatto che non fa alcun cenno alle trasformazioni che si verificano nella struttura per età delle popolazioni, ha il pregio di sottolineare come il tutto si giochi in quel “in mezzo”, che può assumere ed assume svariate forme³, oltre a quella riportata nella Figura 3.

L’eterogeneità di forme, di epoche di inizio e di durata dei processi di (prima) transizione demografica è una caratteristica costante del Bacino mediterraneo ove accanto alla Francia, primo paese di quest’area in cui si è manifestata la transizione demografica, vi sono tra gli altri i paesi dell’Africa mediterranea, ove si può ritenere che i processi di transizio-

³ A tale proposito si veda quanto riportato in: J.C. CHESNAIS, *La transition démographique: étapes, formes, implications économiques*, “Travaux et Documents”, Cahier n° 113, Paris, PUF, 1986; L. Di COMITE, *Teoria e prassi della transizione demografica*, in “Studi in onore di Paolo Fortunati”, vol. I, Bologna, CLUEB, 1980.

ne demografica si siano affermati solamente dopo la fine della seconda guerra mondiale. Ancora più netta è poi la dicotomia esistente tra i paesi – oramai in piena “seconda transizione demografica” – dove i processi di (prima) transizione demografica sono terminati oramai da anni e quelli dove essi sono ancora in pieno ulteriore svolgimento e, quindi, quanto meno generalmente abbastanza lontani dalla loro fase terminale.

Figura 3 - Schema della prima transizione demografica e proiezione sulla seconda



Tutto ciò premesso passiamo ora a prendere in considerazione quanto avvenuto in tema di evoluzione demografica nel Bacino mediterraneo (ristretto) a partire dall'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, cioè in anni che risentivano oramai solo marginalmente delle conseguenze della seconda guerra mondiale: le nostre analisi verranno prevalentemente condotte sulla base dei dati – relativi a dimensione e struttura demografica, fecondità e mortalità – che figurano nelle Tabelle da 2 a 5.

In primo luogo, tra il 1950 ed il 2015, mentre la popolazione mondiale è passata da 2.525 milioni a 7.349 milioni di abitanti, la popolazione del Bacino mediterraneo è passata da 223 milioni a 524 milioni (Tabella 2), con una crescita notevole ma più contenuta di quella che si è registrata nell'intero pianeta. A determinare una siffatta espansione della dimensione demografica del Bacino mediterraneo hanno tuttavia contribuito in misura diversa le tre sponde: l'espansione, infatti, è stata massima nell'Asia mediterranea e notevolmente contenuta nell'Europa mediterranea.

A determinare l'eterogeneità dello sviluppo demografico dei paesi del Mediterraneo hanno soprattutto concorso i differenti livelli e tragitti evolutivi della fecondità (Tabella 3) e della mortalità (Tabella 4), con le relative implicazioni per almeno altri due fenomeni demografici: i fenomeni migratori e l'invecchiamento delle popolazioni.

Le trasformazioni sono state tali che, mentre all'inizio del periodo preso in considerazione, i due paesi di maggiore ampiezza demografica erano l'Italia e la Francia, attualmente lo sono l'Egitto e la Turchia, passando dunque dalla sponda europea a quelle africana ed asiatica.

Ovviamente lo sviluppo demografico è stato maggiore nei paesi (ad esempio Israele e Giordania in Asia, Libia in Africa) la cui evoluzione è stata caratterizzata, oltre che da una elevata fecondità, da saldi positivi del movimento migratorio, mentre è stato minore in quelli – essenzialmente europei – la cui evoluzione è stata condizionata da scenari tipici della seconda transizione demografica e cioè da bassa (o bassissima) fecondità e da una cospicua immigrazione che ha anche svolto un ruolo di sostituzione nei confronti di una fecondità chiaramente deficitaria (Tabella 3).

Tabella 2 - *Ammontare della popolazione a metà anno, 1950-2015 (in migliaia)*

	<i>Paesi</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>
Bacino mediterraneo	Portogallo	8.417	8.670	9.890	10.585	10.350
	Spagna	28.070	33.923	39.192	46.601	46.122
	Francia	41.880	50.844	56.943	62.961	64.395
	Italia	46.599	53.523	57.008	59.588	59.798
	Slovenia	1.473	1.670	2.007	2.052	2.068
	Croazia	3.850	4.423	4.776	4.316	4.240
	Bosnia-Erzegovina	2.661	3.746	4.527	3.835	3.810
	Serbia-Montenegro	7.127	8.640	10.133	9.681	9.477
	Macedonia	1.254	1.721	1.996	2.062	2.078
	Albania	1.263	2.151	3.281	2.902	2.897
	Grecia	7.566	8.779	10.132	11.178	10.955
	Malta	312	304	356	412	419
	Totale area europea	150.472	178.394	200.241	216.173	216.609
	Turchia	21.238	34.772	53.995	72.310	78.666

	<i>Paesi</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>
Bacino mediterraneo	Cipro	494	614	767	1.104	1.165
	Siria	3.413	6.379	12.452	20.721	18.502
	Libano	1.335	2.297	2.703	4.337	5.851
	Israele	1.258	2.850	4.499	7.420	8.064
	Palestina	932	1.125	2.101	4.069	4.668
	Giordania	449	1.655	3.358	6.518	7.595
	Totale area asiatica	29.119	49.692	79.875	116.479	124.511
	Egitto	20.897	34.809	56.397	82.041	91.508
	Libia	1.113	2.114	4.398	6.266	6.278
	Tunisia	3.605	5.060	8.233	10.639	11.254
	Algeria	8.872	14.550	25.912	36.036	39.667
	Marocco	9.000	16.116	25.167	32.620	34.950
	Totale area africana	43.487	72.649	120.107	167.602	183.657
	Totale area Bacino mediterraneo	223.078	300.735	400.223	500.254	524.777
Africa	228.902	365.626	631.614	1.044.107	1.186.178	
Asia	1.394.018	2.120.430	3.202.475	4.169.860	4.393.296	
Europa	549.089	57.221	721.086	735.395	738.442	
Mondo	2.525.149	3.682.488	5.309.668	6.929.725	7.349.472	

Fonte: elaborazione propria su dati UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2015 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

Per quel che concerne la fecondità, già nella prima metà degli anni Settanta vi erano un ristretto numero di paesi europei nei quali il tasso di fecondità totale (TFT) era sotto il cosiddetto livello di sostituzione (2,10 figli per donna) e un cospicuo numero di paesi, sempre europei, ove esso, in tendenziale declino oramai da anni, si apprestava a valicare in un non lontano futuro tale ideale valore di soglia.

Tabella 3 - Tassi di fecondità totale, 1950-2015

	<i>Paesi</i>	<i>1950-1955</i>	<i>1970-1975</i>	<i>1990-1995</i>	<i>2010-2015</i>
Bacino mediterraneo	Portogallo	3,10	2,83	1,48	1,28
	Spagna	2,53	2,85	1,28	1,32
	Francia	2,75	2,30	1,71	2,00
	Italia	2,36	2,32	1,27	1,43
	Slovenia	2,68	2,20	1,33	1,58
	Croazia	2,73	1,98	1,52	1,52
	Bosnia-Erzegovina	4,77	2,73	1,65	1,28
	Serbia-Montenegro	3,78	2,49	2,00	1,64
	Macedonia	5,06	2,86	2,12	1,51
	Albania	6,23	4,60	2,79	1,78
	Grecia	2,29	2,32	1,37	1,34
	Malta	4,14	2,01	1,99	1,43
	Turchia	6,62	5,34	2,87	2,10
	Cipro	3,71	2,49	2,33	1,46
	Siria	7,23	7,54	4,80	3,03
	Libano	5,74	4,67	2,80	1,72
	Israele	4,28	3,81	2,93	3,05
	Palestina	7,38	7,69	6,61	4,28
	Giordania	7,38	7,79	5,09	3,51
	Egitto	6,62	5,70	4,12	3,38
Libia	7,14	8,10	4,22	2,53	
Tunisia	6,65	6,39	2,98	2,16	
Algeria	7,28	7,57	4,12	2,93	
Marocco	6,61	6,43	3,70	2,56	
Africa	6,60	6,67	5,73	4,71	
Asia	5,82	5,06	2,96	2,20	
Europa	2,66	2,17	1,57	1,60	
Mondo	4,96	4,48	3,04	2,51	

Fonte: vedi Tabella 2.

Venti anni dopo (1990-95) nell'Europa mediterranea solo due paesi balcanici, Albania e Macedonia, presentavano un valore del TFT superiore a 2,10, mentre in più casi tale tasso era inferiore a 1,50 con scenari conseguenti – si ribadisce – tipici della seconda transizione demografica. Con il 2010-15 anche i due paesi citati sono scesi al di sotto della soglia di sostituzione ed una situazione analoga si osserva anche in alcuni paesi della sponda asiatica (Cipro e Libano).

Per quanto riguarda la mortalità oramai (2010-15) nell'area del Bacino mediterraneo la speranza di vita alla nascita supera ovunque i 70 anni, grazie soprattutto ai cospicui miglioramenti avutisi negli ultimi decenni nei paesi meno avvantaggiati dell'area (Tabella 4). I notevoli miglioramenti verificatisi a partire dall'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso sino ad oggi sono bene evidenziati, infatti, dai dati della Tabella 4. Una osservazione per tutte: il valore massimo della speranza di vita nella media del quinquennio 1950-55 era quello della Francia ($e_0=67,06$), mentre quello attualmente più basso, relativo alla Siria, non solo è più elevato ($e_0=69,54$) ma è pure destinato a subire ulteriori aumenti nella marcia di avvicinamento alla soglia degli 80 anni.

Tabella 4 - *Speranza di vita alla nascita, 1950-2015*

	<i>Paesi</i>	<i>1950-55</i>	<i>1970-75</i>	<i>1990-95</i>	<i>2010-15</i>
Bacino mediterraneo	Portogallo	59,74	68,13	74,68	80,54
	Spagna	64,18	72,52	77,41	82,27
	Francia	67,06	72,32	77,20	81,84
	Italia	66,27	72,10	77,34	82,84
	Slovenia	65,61	69,82	73,74	80,08
	Croazia	61,27	69,06	72,81	77,05
	Bosnia-Erzegovina	53,67	67,55	70,09	76,26
	Serbia-Montenegro	59,44	69,90	73,24	75,33
	Macedonia	54,90	67,31	71,54	75,15
	Albania	55,26	67,69	71,69	77,48
	Grecia	65,75	71,82	77,42	80,60
	Malta	66,13	72,04	76,55	80,29
	Turchia	41,01	53,76	65,50	74,83
	Cipro	66,73	73,18	76,94	79,90

	<i>Paesi</i>	<i>1950-55</i>	<i>1970-75</i>	<i>1990-95</i>	<i>2010-15</i>
Bacino mediterraneo	Siria	48,66	61,05	70,77	69,54
	Libano	60,47	66,70	71,05	78,85
	Israele	68,87	72,57	77,07	82,07
	Palestina	46,60	57,44	68,85	72,65
	Giordania	46,49	61,85	70,43	73,79
	Egitto	41,14	52,96	65,45	70,84
	Libia	36,67	58,41	69,35	71,45
	Tunisia	38,81	54,08	70,30	74,60
	Algeria	42,89	51,49	67,21	74,42
	Marocco	45,67	53,53	65,98	73,61
Africa	37,35	46,41	51,74	59,54	
Asia	42,11	56,37	65,08	71,57	
Europa	63,59	70,60	72,61	77,01	
Mondo	46,81	58,05	64,54	70,48	

Fonte: vedi Tabella 2

L'evoluzione combinata di lungo periodo di fecondità e mortalità ha poi avuto una inevitabile conseguenza sulla struttura per età delle popolazioni, innescando un processo generalizzato di invecchiamento demografico che ha interessato, con inevitabili sfasature temporali, tutti i paesi del Mediterraneo, a partire ovviamente da quelli dell'Europa occidentale, dove in linea di massima i processi di transizione demografica sono iniziati in precedenza (Tabella 4). Il diverso grado di avanzamento dei processi di invecchiamento demografico appare evidente dai dati della Tabella 5⁴ e risulta strettamente correlato con il grado di avanzamento dei processi di transizione demografica, nel senso che quanto più è progredito il processo transizionale tanto maggiore è, per l'effetto combinato della progressiva contrazione della fecondità e dei miglioramenti della sopravvivenza, il grado di invecchiamento di una popolazione.

⁴ Gli indici di vecchiaia riportati nella Tabella 5 sono stati calcolati in maniera tradizionale, ipotizzando una "età di soglia" fissa e pari a sessanta anni. È opportuno tuttavia tenere presente che il quadro di riferimento subirebbe alcune non rilevanti trasformazioni se l'età di soglia fosse determinata non già sulla base degli anni già vissuti ma tenendo conto dell'aspettativa di vita ulteriore.

In sostanza, nell'area del Bacino mediterraneo si può osservare, con riferimento ai fenomeni demografici, una sorta di rincorsa tra i paesi della riva europea e quelli delle sponde asiatica ed africana: i primi – soprattutto nella parte occidentale dell'area – si trovano attualmente in condizioni da seconda transizione demografica e usufruiscono di condizioni di vita (e/o di sviluppo economico e sociale) chiaramente privilegiate; i secondi, invece, sono situati in una posizione (socio-economica) per così dire intermedia tra quelle abbastanza ottimali caratteristiche dei paesi più sviluppati del globo e quelle chiaramente deficitarie tipiche dei cosiddetti paesi a sviluppo minimo, ubicati soprattutto nell'Africa subsahariana, dove sovente, ancora oggi, gli standard di vita sono estremamente bassi.

Tabella 5 - *Indici di vecchiaia (ultrasessantenni per 100 abitanti), 1975-2015*

	<i>Paesi</i>	<i>1975</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>2015</i>
Bacino mediterraneo	Portogallo	15,3	17,2	20,5	22,4	27,1
	Spagna	14,6	16,7	20,6	21,5	24,4
	Francia	18,3	18,2	20,2	21,1	25,2
	Italia	17,5	18,7	22,2	25,0	28,6
	Slovenia	15,3	14,5	17,8	20,8	25,2
	Croazia	15,6	15,7	20,1	21,9	25,9
	Bosnia-Erzegovina	8,1	8,5	13,8	17,1	22,4
	Serbia-Montenegro	12,7	13,1	16,9	19,0	24,2
	Macedonia	8,7	9,6	12,3	14,7	18,5
	Albania	7,7	7,8	9,5	12,4	17,8
	Grecia	17,4	17,9	21,4	23,4	27,0
	Malta	13,0	13,5	15,0	18,7	25,6
	Turchia	6,9	6,6	8,1	9,3	11,2
	Cipro	13,6	13,5	13,9	14,9	18,0
	Siria	4,7	4,6	4,9	5,0	6,4
	Libano	7,4	7,9	9,5	10,7	11,5
	Israele	11,7	12,1	13,1	13,3	15,8
	Palestina	3,8	3,4	3,5	4,0	4,5
Giordania	4,6	5,2	4,8	5,3	5,4	

	<i>Paesi</i>	<i>1975</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>2005</i>	<i>2015</i>
Bacino mediterraneo	Egitto	7,0	7,2	7,4	7,3	7,9
	Libia	4,6	4,7	5,4	6,0	7,0
	Tunisia	6,0	6,9	8,7	10,0	11,7
	Algeria	5,5	5,0	5,6	7,1	9,0
	Marocco	5,1	5,7	7,2	8,2	9,6
	Africa	5,0	5,1	5,2	5,2	5,4
	Asia	6,3	7,0	8,0	9,2	11,6
	Europa	16,5	16,9	19,0	20,6	23,9
	Mondo	8,4	8,7	9,4	10,3	12,3

Fonte: vedi Tabella 2

4. *Il Bacino mediterraneo tra emigrazione ed immigrazione*

In un ambito territoriale come quello del Mediterraneo, dove coesistono situazioni ad elevato grado di eterogeneità tanto socio-economica quanto demografica, le migrazioni, e soprattutto i flussi migratori, potrebbero essere, in teoria, chiamati a svolgere – principalmente in una visione meccanicistica, da “vasi comunicanti” – una funzione riequilibratrice, spostando popolazione da territori dove questa cresce in eccesso verso territori in stagnazione e/o declino demografico, nonché ad elevato grado di sviluppo economico.

A prescindere dalle conseguenze di una molteplicità di eventi bellici verificatisi in questi ultimi decenni (ex-Jugoslavia, Siria, Libia, ecc.) e dal conseguente ed inevitabile verificarsi di una molteplicità di flussi migratori forzati, paesi di emigrazione e paesi di immigrazione sono coesistiti, sia nella sponda europea sia in quelle asiatica ed africana del Bacino mediterraneo, come risulta evidente dai dati della Tabella 6.

Nell'Europa mediterranea le zone di emigrazione sono prevalentemente ubicate nei Balcani occidentali, mentre il resto della sponda europea è, attualmente, una tipica area di immigrazione, tanto di accoglimento quanto, soprattutto per Grecia ed Italia e meno per la Spagna, di transito di flussi migratori che hanno, in linea di massima, come destinazione finale i paesi settentrionali dell'Unione Europea a maggior grado di sviluppo economico.

Tabella 6 - Presenza straniera (percentuale di “non nativi”) nell’area del Bacino mediterraneo, 1990-2013

<i>Paesi</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>
Portogallo	4,4	6,2	8,1	8,4
Spagna	2,1	4,1	13,5	13,8
Francia	2,1	4,1	13,5	13,8
Italia	2,5	3,7	7,9	9,4
Slovenia	8,9	8,8	11,1	11,3
Croazia	9,9	13,8	16,5	17,6
Bosnia-Erzegovina	1,2	2,5	0,7	0,6
Serbia	1,0	7,9	5,3	5,6
Montenegro	8,4	8,2
Macedonia	4,7	6,1	6,3	6,6
Albania	1,9	2,3	2,9	3,1
Grecia	4,1	6,7	8,6	8,9
Malta	4,0	5,1	6,9	8,0
Turchia	2,1	2,0	2,4	2,5
Cipro	5,7	8,5	14,0	18,2
Siria	5,7	5,1	7,7	6,4
Libano	19,4	21,4	18,9	17,6
Israele	36,3	30,8	27,1	26,5
Palestina	13,9	8,6	6,4	5,9
Giordania	34,1	40,4	42,2	40,2
Egitto	0,3	0,3	0,4	0,4
Libia	10,7	10,8	11,6	12,2
Tunisia	0,5	0,4	0,3	0,3
Algeria	1,0	0,8	0,7	0,7
Marocco	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: elaborazione propria su dati desunti da UNITED NATIONS, *World Population Prospects. The 2013 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

Per quel che concerne la recente evoluzione del fenomeno, i dati della Tabella 6 – dove la presenza straniera è valutata utilizzando come criterio distintivo il luogo di nascita e non la cittadinanza dell’indi-

duo – evidenziano per i paesi mediterranei dell’Unione Europea una crescita sistematica e talora abnorme della presenza straniera, che attualmente, pur risultando massima in Croazia e minima in Portogallo, interessa più da vicino soprattutto i tre paesi di maggiori dimensioni demografiche (Francia, Italia, Spagna) di questa area.

Tra la fine del XX secolo e l’inizio del XXI i divari economici esistenti tra Nord e Sud del Mondo, nonché il susseguirsi di eventi bellici in più parti del pianeta, hanno comportato il proliferare dei flussi migratori, che nella loro componente clandestina hanno interessato in misura particolare l’area del Bacino mediterraneo ed i suoi dintorni, ove coesistono paesi più che sviluppati e paesi a sviluppo minimo.

5. Al di là del Mediterraneo: la presenza straniera tra Unione Europea e Mondo arabo

Una volta analizzate le caratteristiche salienti della presenza straniera nell’area del Bacino mediterraneo, appare opportuno procedere oltre, confrontando tali caratteristiche con quelle delle due aree limitrofe, cioè del Resto dell’Unione Europea e del Resto del Mondo arabo, cosa che potremo fare utilizzando i dati riportati nella Tabella 7 e nella Figura 4.

Nel Resto dell’Unione Europea sono compresi – come già evidenziato per il Bacino mediterraneo – tanto paesi di immigrazione quanto paesi di massiccia emigrazione: in genere i primi sono ubicati nella parte occidentale ed i secondi in quelle orientali e balcanica. Tra i primi emergono, assieme alla Francia, la Germania e il Regno Unito quali paesi di notevoli dimensioni demografiche e con una cospicua immigrazione straniera, che in termini di presenza di “non nativi” raggiunge nel 2013 il 13,8% in Francia, il 12,4% nel Regno Unito ed il 11,9% in Germania. Sempre in termini di “Resto dell’Unione Europea”, alla schiera dei paesi di immigrazione sicuramente appartengono il Lussemburgo (43,3%), la Svezia e l’Irlanda (ambedue con 15,9%), l’Austria (15,3%), l’Olanda (11,7%) ed il Belgio (10,4%), mentre in una situazione particolare – originata dalla precedente appartenenza all’URSS – si trovano due delle tre repubbliche baltiche, l’Estonia (16,3%) e la Lettonia (13,8%). Con i minimi di presenza straniera, meno del 3,0%, troviamo infine, sempre al 2013, i tradizionali paesi di emigrazione dell’Europa orientale e balcanica: Romania (0,9%), Bulgaria (1,2%), Polonia (1,7%) e Slovacchia (2,7%).

Come è facile arguire, in linea di massima la presenza straniera o, se si preferisce, l'immigrazione straniera, è maggiore nei paesi a più elevato grado di sviluppo economico, e questo a prescindere dalla nazionalità dei migranti che usualmente, in termini di nuovi flussi, cambia, soprattutto, mano a mano che alcuni paesi di tradizionale emigrazione (ad esempio Italia, Portogallo, Spagna) si trasformano in paesi di immigrazione.

Il condizionamento originato dai differenti gradi di sviluppo economico è inoltre presente anche per il "Resto del Mondo arabo", con la particolarità per la quale, in questo ambito territoriale, tutto sembra risolversi nella contrapposizione tra paesi grandi produttori e paesi non produttori (e/o produttori marginali) di petrolio: i primi sono paesi di massiccia immigrazione, i secondi di emigrazione.

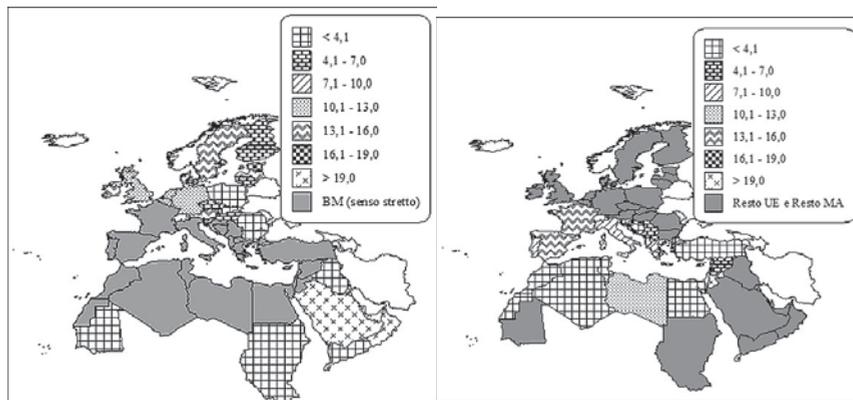
La presenza straniera, sempre valutata con il criterio del luogo di nascita, supera sistematicamente, secondo i dati della Tabella 7, la soglia del 50,0% negli Emirati Arabi Uniti, nel Kuwait e nel Qatar, ma anche altrove (Arabia Saudita, Bahrein, Oman) solo episodicamente scende al di sotto del 25,0%. L'unico paese produttore di petrolio praticamente senza stranieri è l'Iraq, unitamente a Mauritania, Sudan e Yemen. Le politiche (im)migratorie dei paesi produttori di petrolio della penisola araba hanno inoltre avuto, a partire dalle origini, la seguente particolarità: in prima istanza si preferivano gli immigrati provenienti da altri paesi arabi (soprattutto Egitto e Giordania), quindi quelli provenienti da Oriente ma di religione musulmana, il tutto nell'ottica di preservare l'omogeneità religiosa, anche considerando la contrapposizione tra sunniti e sciiti.

Tabella 7 - Presenza straniera (percentuale di “non nativi”) nel “Resto dell’Unione Europea” e nel “Resto del Mondo arabo” del Bacino mediterraneo, 1990-2013

	<i>Paesi</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>
Resto Unione Europea	Austria	10,3	12,4	15,2	15,7
	Belgio	8,9	8,6	10,2	10,4
	Bulgaria	0,2	0,5	1,1	1,2
	Danimarca	4,6	7,0	9,2	9,9
	Estonia	24,4	18,3	16,8	16,3
	Finlandia	1,3	2,6	4,6	5,4
	Germania	7,4	10,8	11,7	11,9
	Irlanda	6,5	10,1	12,7	15,9
	Lettonia	24,2	18,1	16,4	13,8
	Lituania	9,4	6,1	7,0	4,9
	Lussemburgo	29,8	32,3	32,1	43,3
	Olanda	8,0	10,0	11,1	11,7
	Polonia	3,0	2,1	1,8	1,7
	Regno Unito	6,4	8,0	11,3	12,4
	Repubblica Ceca	1,1	2,2	4,0	4,0
	Romania	0,6	0,6	0,8	0,9
	Slovacchia	0,8	2,2	3,0	2,7
	Svezia	9,2	11,3	14,8	15,9
Ungheria	3,3	2,9	4,4	4,7	
Resto Mondo arabo	Arabia Saudita	30,8	26,1	30,9	31,4
	Bahreïn	34,9	36,7	53,2	54,7
	Emirati Arabi Uniti	72,3	80,8	86,7	83,7
	Iraq	0,5	0,6	0,3	0,3
	Kuwait	77,0	78,7	62,6	60,2
	Mauritania	4,6	2,3	2,5	2,3
	Oman	23,4	28,4	36,3	30,6
	Qatar	77,6	79,3	83,2	73,8
	Sudan	5,4	2,3	1,7	1,2
Yemen	1,0	0,8	1,3	1,3	

Fonte: vedi Tabella 6

Figura 4 - Divari territoriali quanto a presenza straniera (percentuale di “non nativi”) nel Bacino mediterraneo, 2013



Fonte: elaborazione propria sui dati della Tabella 7

In alcuni degli Stati della penisola arabica – specie se di modeste dimensioni demografiche – la presenza del petrolio ha profondamente alterato gli equilibri demografici, rendendo gli autoctoni una minoranza generalmente ricca ma fortemente condizionata, dal punto di vista degli assetti economici, da una presenza straniera, prevalentemente di media e/o bassa qualificazione socio-economica, nettamente maggioritaria.

6. I flussi migratori “Sud-Nord” nel Mediterraneo: il ruolo dell’Italia

In linea di massima si può ritenere che il Mediterraneo separi un settentrione ricco, e quanto meno in stagnazione demografica, da un meridione (con annesso Vicino Oriente) notevolmente meno ricco e generalmente non ancora in stagnazione demografica: inoltre a Sud di questo sono collocati una miriade di paesi che le Nazioni Unite considerano a sviluppo minimo, nei quali non di rado il reddito medio pro-capite giornaliero è inferiore a un dollaro.

In questa ottica il travaso di popolazione da Sud a Nord è una logica conseguenza, che può verificarsi sia nella legalità sia secondo modalità clandestine e/o illegali.

Per i migranti – soprattutto clandestini – mettere piede nell’Unione Europea raramente significa essere arrivati a destinazione: in effetti è quanto meno opportuno distinguere almeno due territori/obiettivo, che sovente non coincidono tra di loro: quello di arrivo (in genere, di

primo approdo) e quello di destinazione finale (o di accoglimento), spesso molto distanti l'uno dall'altro.

Ovviamente nell'Unione Europea si può entrare per via di terra oppure per aria e per mare: i flussi migratori mediterranei, nell'accezione comune del termine, avvengono per via mare su tragitti brevi (ad es. lo Stretto di Gibilterra e/o lo spazio marittimo tra Turchia e Grecia, ad esempio i pochi chilometri di mare che separano Bodrum da Kos). Malgrado la permeabilità delle frontiere orientali dell'UE, che vanno dall'Estonia alla Bulgaria, l'assetto attuale del fenomeno si fonda su di un diffuso ricorso alla via marittima, privilegiando come paesi di primo approdo la Grecia con le numerose isole dell'Egeo e l'Italia, e facendo invece un modesto ricorso al tragitto rappresentato dallo Stretto di Gibilterra.

Italia e Grecia costituiscono, in effetti, la “porta d'ingresso” preferita per coloro che – qualsiasi sia la loro nazionalità – provengono attualmente via mare dall'Africa settentrionale e dalla vicina Asia occidentale, essenzialmente da Turchia, Egitto e Libia.

Tali traversate comportano costi e rischi estremamente elevati, per cui si può ritenere che vengano soprattutto affrontati, oltre che da coloro che fuggono da eventi bellici divenuti oramai endemici, da individui e/o nuclei familiari appartenenti soprattutto a classi sociali medio-alte, determinando quindi, tra l'altro, un depauperamento in termini di capitale umano per i paesi di origine.

L'Italia, soprattutto meridionale ed insulare, appare destinata a ricevere – se non si riuscirà ad intervenire in maniera drastica e/o finché non cambieranno gli attuali equilibri del “mercato” dei flussi migratori – un ininterrotto flusso di popolazione terzomondista, spinta soprattutto dall'obiettivo di proseguire verso il nord dell'Unione Europea, e sarà sistematicamente chiamata ad affrontare problematiche non tanto proprie quanto di politica comunitaria.

Conclusioni

Con una popolazione mondiale che cresce a due velocità opposte, in quanto all'espansione tuttora notevole della maggior parte dei paesi del Terzo mondo si contrappone la stagnazione e/o il declino della maggior parte delle popolazioni dei PSA, le migrazioni sono chiamate a svolgere anche un ruolo di parziale riequilibrio tra differenti tipologie di evoluzione demografica.

Rispetto all'intero globo l'area del Bacino mediterraneo, che nella sua definizione territoriale ristretta (Figura 1) attualmente racchiude poco più del 7,0% della popolazione del pianeta, costituisce uno spaccato di notevole interesse, dal momento che in essa sono presenti, anche se in forma attenuata, tutte le contraddizioni osservabili a livello mondiale, e ciò vale tanto per gli aspetti demografici quanto per quelli socio-economici. Per quanto riguarda gli assetti demografici, nell'ambito territoriale considerato convivono, da una parte, paesi in piena seconda transizione demografica – caratterizzati, quindi, da bassissimi livelli tanto di fecondità quanto di mortalità, da un più che avanzato processo di invecchiamento demografico e da fenomeni migratori che, oltre a comportare una cospicua presenza straniera, inducono ad ipotizzare l'esistenza, almeno per il prossimo futuro, di ulteriori consistenti flussi in entrata (e/o semplicemente in transito) – quanto paesi, ubicati sulle sponde africana ed asiatica, dove i processi di (prima) transizione demografica sono nella fase terminale, cioè in quella della c.d. “contrazione dello sviluppo”. Ovviamente, per questi paesi è razionale ritenere che nei prossimi anni vi saranno ulteriori contrazioni tanto della fecondità quanto della mortalità, un progressivo accentuarsi dei processi di transizione demografica ed il passaggio, in alcuni di essi, dallo status di paesi di emigrazione a quello di paesi di immigrazione, come è già avvenuto nell'ultimo quarantennio nella sponda europea per Italia, Spagna, Portogallo e Grecia.

Nei prossimi anni la popolazione mondiale continuerà a crescere anche se a ritmi sempre più contenuti e ciò avverrà, anche se in misura più modesta, per la popolazione del Bacino mediterraneo, dove – al netto dei fenomeni migratori – al declino demografico dei paesi della sponda europea si contrapporrà una crescita ancora significativa delle popolazioni delle sponde africana ed asiatica. La crescita demografica dei paesi europei del Bacino mediterraneo, nel prossimo futuro, non potrà quindi avvenire che in presenza di consistenti flussi migratori, come del resto è già sistematicamente avvenuto in questi ultimi anni.

In linea di massima si può ritenere che, dal punto di vista demografico, i processi di globalizzazione comporteranno sempre più l'affermarsi di società multietniche, con una popolazione straniera che – come già avviene oggi – risulterà in alcuni casi più numerosa di quella autoctona, a meno che, per far fronte a tali situazioni, non si renda sempre più agevole l'acquisizione della nazionalità, che in Italia ha già superato le 100 mila unità l'anno.

Bibliografia ulteriore

- BUSSINI O., *Politiche di popolazione e migrazioni*, Perugia, Morlacchi Editore, 2006.
- CHESNAIS J.C., *La revanche du Tiers-monde*, Paris, R. Laffont, 1987.
- De CASTRO J., *Geografia da fome*, São Paulo, Edit. Brasiliense, 1952.
- Di COMITE L., *La présence maghrébine dans les pays de l'Europe méditerranéenne*, in Di COMITE L. (a cura), *Le migrazioni maghrebine*, Quaderno n° 9 del Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee dell'Università di Bari, 1995;
- Di COMITE L., GIRONE S., GALIZIA F., *La popolazione. Geopolitica delle migrazioni*, in MALANIMA P. (a cura), "Rapporto sulle economie del Mediterraneo. Edizione 2012", Bologna, il Mulino, 2012.
- Di COMITE L., GRUBANOV BOSKOVIC S., *Siamo troppi o siete troppi?*, in "Sistemi di logistica", n. 4, 2014.
- Di COMITE L., MORETTI E., *Demografia e flussi migratori nel Mediterraneo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1992.
- Di COMITE L., MORETTI E., *Geopolitica del Mediterraneo*, Roma, Carocci, 1999.
- SANCHEZ BARRICARTE J.J., *El crecimiento de la población mundial. Implicaciones socioeconómicas, ecológicas y éticas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
- SAUVY A., *L'Europe submergée. Sud-Nord dans 30 ans*, Paris, Dunod, 1987.
- SIMON G., *La planète migratoire dans la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2008.
- THUMERELLE P.J., *Les populations du monde*, Paris, Editions Nathan, 1996.
- VERRIÈRE J., *Troppi o troppo pochi?*, Milano, Mondadori, 1980.
- VÉRON J., *Population et développement?*, Paris, PUF, 1994.

Abstract – In the field of demography, the globalization processes have led worldwide to an increasingly emphasized territorial mobility of populations – i.e. in other terms to migration phenomena considered in their multiple aspects – and even the Mediterranean Basin, indifferently of its definition, does not escape this fact. In comparison to the entire globe, this area has an advantage – at least when considered in its narrow definition – of not comprising countries at very

low level of economic development and with traditional demographic assets. Nevertheless, this area is currently involved – as it is occurring in the rest of the World as well – in heavy "South-North" migration inflows that, generally, transfer populations from countries (some of which even extra-Mediterranean) at very low level of economic development and high demographic growth toward rich countries living mainly demographic decline and/or stagnation.

**LA QUESTIONE PALESTINESE NELLA POLITICA
DELL'EMIRO HASHEMITA ABDULLAH
DALLA FORMAZIONE DELLA TRANSGIORDANIA
ALLA VIGILIA DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE
(1919-1939)**

di Alharahsheh Ibrahim Suleiman

Negli anni Sessanta, lo storico americano William Yale scriveva: «Quanto ai diritti giuridici neppure un giurista delle Nazioni Unite potrebbe stabilire se le promesse inglesi agli arabi, contenute nella corrispondenza Mac Mahon-Hussein e nelle dichiarazioni anglo-francesi, abbiano o no una validità superiore alle promesse fatte dagli inglesi agli ebrei con la Dichiarazione Balfour. Chi potrà dire se i quattordici punti di Wilson e la Costituzione della Società delle Nazioni non sanciscano un diritto più forte di quello stabilito dalle risoluzioni contrattuali in favore di uno Stato ebraico in Palestina?». Yale proseguiva affermando: «La vera differenza, tra ebrei ed arabi, sta nel fatto che gli ebrei avevano i mezzi per costringere le Grandi Potenze a tenere fede agli impegni presi con il popolo ebraico, mentre gli arabi non avevano i mezzi per farlo. [...] Nell'attuale organizzazione mondiale il diritto giuridico internazionale è un concetto utopistico la cui validità persiste solo finché vi è la forza per imporlo»¹.

Premessa

L'articolo si propone di analizzare le complesse vicende storiche e politiche dei territori arabi in Palestina e Transgiordania tra le due guerre mondiali, ricostruendo gli sforzi politici attuati dalla dinastia Hashemita in Transgiordania nel tentativo di dare una soluzione alla

Applied Science Private University, Amman, Giordania.

L'autore ringrazia l'Applied Science University per avere sostenuto la ricerca che ha dato origine a questo saggio.

¹ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, Milano, Feltrinelli Editore, 1962, p. 431.

complessa questione palestinese, per sottolinearne, tra le altre cose, il ruolo particolare giocato nella politica mediorientale. Il fulcro dell'analisi consiste nella valutazione delle aspirazioni politiche e territoriali transgiordane alla luce delle nuove realtà geopolitiche affermatesi in Palestina alla fine del primo conflitto mondiale. In virtù di condizioni istituzionali e territoriali diverse, le sfaccettature pro-sionistiche della politica estera della Gran Bretagna venivano percepite in maniera diversa dagli arabi delle due sponde del Giordano. Laddove l'esclusione della Transgiordania dal progetto sionista rappresentava una conquista per i reali transgiordani, la crescente immigrazione ebraica ad ovest del Giordano rappresentava, tanto nell'entità quanto nelle modalità, la conferma di un corso degli eventi considerato negativamente dagli arabi cisgiordani. In un contesto politico dove, al di là dei tecnicismi delle relazioni diplomatiche e degli atteggiamenti di facciata, la politica regionale della Gran Bretagna si barcamenava, di fatto, tra il sostegno alle mire sionistiche in Palestina e il sostegno ad una realtà territoriale ed istituzionale a sé stante in Transgiordania, la politica palestinese della Transgiordania risentì inevitabilmente della duplicità di fondo di situazioni di fatto plasmate e determinate in misura crescente dai rapporti di forza e non da considerazioni di equità.

La Transgiordania e la Palestina fino alla prima guerra mondiale furono considerate parte integrante della «Grande Siria», prive di una propria identità indipendente. Quando i sionisti ottennero la realizzazione delle promesse contenute nella Dichiarazione Balfour, la Palestina non rappresentava, quindi, un'espressione politica ben definita a livello internazionale. Nell'Impero Ottomano, non era nemmeno un'entità amministrativa, ma soltanto un nome storico e geografico, senza confini politici internazionalmente definiti e riconosciuti.

Secondo lo studioso arabo Abrash, ci fu una coincidenza tra le mire sioniste e quelle colonialiste, evidente nel “combinato-disposto” degli accordi Sykes-Picot e della Dichiarazione Balfour, nel senso che «le pretese sioniste in Palestina andavano a inserirsi nel contesto di un piano aggressivo più grande, nel quale la Palestina rappresentava un punto di partenza»².

² I. ABRASH, *Al Falistiniun Walwehdah Alarabieh, Men Kiam Alharakah Alkawmiah Alarabieh Hata Nakbet 1948*, in “Mustaqbal al Arabi”, giugno 1984, p. 51. Per ulteriori informazioni sulla Dichiarazione Balfour si veda: G. PHILO, M. BERRY, *Bad News From*

In un'inchiesta del *Daily Mail* degli anni Venti sulla Palestina si affermava che: «La Palestina era stata promessa a Re Hussein da H. Mac Mahon, che accettò di costituire uno Stato arabo indipendente nel territorio proposto dal re, con le modifiche relative ai distretti di Damasco, Homs e Aleppo ad ovest della Siria». Nel giornale si specificava: «Queste modifiche [...] non comprendevano affatto la Palestina»³.

Il primo marzo del 1923, nella Camera dei Lord, Lord Sydenham chiese al Governo britannico la pubblicazione della corrispondenza scambiata nel 1915 tra Mac Mahon e Re Hussein dell'Higiaz. In tale occasione, il politico britannico affermò: «Lo dico con vergogna: quasi tutti gli arabi della Palestina preferivano il governo turco all'attuale amministrazione sionista. Se il passato governo ha preso impegni con gli arabi, il paese ha l'obbligo d'onore di mantenerli»⁴.

Il 23 luglio 1937 Mac Mahon, in una lettera scritta al "Times", rivelò: «Sento il dovere di dichiarare, e lo faccio decisamente, che nel prendere questo impegno verso il Re Hussein non intendevo comprendere la Palestina nella zona entro la quale fu promessa l'indipendenza araba. Avevo altresì ogni ragione di credere in quel tempo che il Re Hussein ben comprendesse non essere la Palestina inclusa nel mio impegno»⁵.

Naturalmente la lettera non passò inosservata, esonerando in pratica la Gran Bretagna da eventuali doveri storici nei confronti degli arabi di Palestina. Fu in risposta a tale lettera che Abdullah, figlio dello Sceriffo Hussein ed Emiro della Transgiordania, decise di attivarsi, pronto a difendere le promesse fatte agli arabi in generale e al popolo palestinese-

Israel, London, Sterling, Virginia, Pluto Press, 2004, p. 5; B. N. AL HUT, *Falistinieh, Al Qadih, Al Shaeb, Al Hadarah*, Beirut, Dar Al Esteka Lelderasat, 1991, p. 456.

³ *Inchiesta del "Daily Mail" sulla Palestina* in "Oriente Moderno", 1923, p. 534. Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: M. RODINSON, *Israel et le refus Arabe (75 ans d'histoire)*, Paris, Editions Du Seuil, 1968, pp. 23-28; OLP, *Wathaek Falistinieh, Maetan Wathananun Wathekah Mokhtara 1839-1987*, 1987, p. 25; A. M. SALEH, *Al Kadieh Al Falistinieh, Khalfietha al Tarikhih Wa Tatawrha Al Muasser*, Beirut, Markaz Alzeitunah Lelderasat, 2012, p. 21; T. ALFARES, *Alalakat Alardunieh AlFalistinieh, Wakeha Wamostakblha*, Amman, Dar Alhakikah Aldwlieh, 2002, pp. 20-32.

⁴ *Inchiesta del "Daily Mail" sulla Palestina*, cit., p. 585. Nella stessa seduta il ministro delle Colonie, Duca di Devonshire, rispose: «Non vedo, in via generale, alcun motivo di respingere l'interpretazione data a quei documenti dal governo precedente. Secondo me, non vi fu mai l'intenzione di comprendere la Palestina nei patti». L'aspetto più importante è che il Governo britannico non si riferiva alla soggettività o meno degli accordi fatti fra Mac Mahon e lo Sceriffo della Mecca.

⁵ La lettera è stata ripubblicata in "Oriente Moderno", 1937, pp. 449-450.

se in particolare. L'emiro stesso consigliò l'indeciso padre di prendere contatti con gli inglesi nella speranza che questi ultimi sostenessero le aspirazioni arabe all'indipendenza e all'unità. Nonostante non fosse certo in una posizione di forza tale da poter affrontare gli inglesi, Abdullah, con una mossa coraggiosa, non fece passare questo atteggiamento di Mac Mahon sotto silenzio, rispondendo alla sua dichiarazione come segue: «L'emiro non immaginava che qualcuno osasse farsi interprete del parere del defunto Sovrano, suo genitore». Poi, nella lettera indirizzata all'Alto Commissario per la Palestina, Arthur Wauchope, l'emiro proseguiva affermando: «Poiché tale affermazione è grave e io sono l'unico dei suoi figli rimasto ancora in vita, ho il diritto di difenderlo e di parlare a suo nome affermando apertamente che quelle promesse comprendevano la Palestina e che il mio defunto padre e coloro che stavano con lui ne erano fermamente convinti, senza alcun dubbio. Io avevo appreso questo da lui, mentre era in vita, e la corrispondenza tra lui e Mac Mahon che sta nelle mie mani, rafforza e conferma il mio argomento. Io ero allora suo segretario e scrivano, ed ebbi in consegna quei documenti fino alla conclusione della Rivolta».

In questa lettera Abdullah parlava della corrispondenza intercorsa fra lo Sceriffo della Mecca, suo padre, e Mac Mahon, dando prova di una «verità incontestabile», vale a dire la conferma che «la Palestina era compresa nelle promesse fatte a mio padre». Nella conclusione della lettera l'emiro scrisse che: «il diritto degli arabi sulla Palestina è chiaro e non ha bisogno di documenti né di promesse. Gli arabi vi abitano, ininterrottamente, da generazioni e nonostante le guerre e le sciagure patite, non vi hanno mai rinunciato né hanno ceduto un palmo della loro terra»⁶.

1. *La formazione della Transgiordania e il distacco della Palestina*

Nell'ottobre 1918, quando la Transgiordania e la Palestina venivano messe sotto amministrazioni diverse, secondo la suddivisione effettuata da Allenby, il giornale sionista *Zionist Review* protestò contro il distacco del territorio ad est del Giordano da quello ad ovest⁷.

⁶ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, in "Al-Amali Al-Siasieh", Amman, Khalil Masur, 1939, pp. 77-86.

⁷ M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh Wal Khair Alurduny*, in "Shuon Filestinieh", Beirut, Centro di Ricerca dell'OLP, 1988, p. 23.

Alla Conferenza di Pace i rappresentanti del movimento sionista presentarono le loro richieste territoriali. Le loro aspirazioni miravano non tanto ad una rivendicazione ideale, storica e nazionale, quanto ad assicurarsi le acque dell'El-Litani, del Giordano, del lago di Tiberiade e dello Yarmuk, senza le quali la Palestina non poteva risolvere il problema dell'irrigazione, indispensabile per lo sviluppo dell'agricoltura, né quello dell'energia elettrica necessaria per lo sviluppo industriale⁸.

Nel dicembre del 1920 la convenzione anglo-francese definì i confini della Siria francese, del Libano, della Mesopotamia inglese e della Palestina, che all'epoca comprendeva anche la Transgiordania. Tuttavia, quando il Consiglio Supremo degli Alleati a San Remo assegnò alla Gran Bretagna il mandato sulla Palestina, la Transgiordania non vi era più inclusa. Venne però aggiunta una clausola per affidare alla potenza mandataria la responsabilità dell'attuazione della Dichiarazione Balfour⁹.

Nel marzo 1921, in occasione della «Conferenza per il Medio Oriente» tenutasi al Cairo, Churchill, ministro delle colonie britannico, prima della partenza per l'Egitto, ricevette una lettera dal presidente del movimento sionista Weizmann nella quale si chiedeva di includere la Transgiordania nello Stato nazionale ebraico. L'obiettivo era di favorire l'emigrazione nell'area ad est del Giordano, che, per Weizmann, trattandosi di un'area non tanto popolata, ma con una terra fertile, senza nessuno disposto a coltivarla, era «idonea ad essere colonizzata»¹⁰.

I transgiordani non si limitarono a protestare partecipando agli incontri e ai congressi, in cui si discuteva della suddivisione della Siria;

⁸ H. AL-DAJANI, *Alesratigiah Alsahiumiah Itigiah Shark Alurdun*, in "Shuon Filestinieh", Beirut, Centro di Ricerca dell'OLP, Aprile 1980, p. 94. Vedi anche K.M. KHELEH, *Falistin wa al Intidab al Britani 1922-1939*, Beirut, Markaz al Abhath, 1974, p. 13; A. GIANNINI, *La questione orientale alla conferenza di pace, la questione arabo-palestinese*, in "Oriente Moderno", 1923, p. 268.

⁹ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 433; M. A. AL HAZAEIMEH, *Asiaseh Alkharijieh Allurduny, Beina Alnadariah Wal Tatbik*, Amman, Markaz Al Beshar, 2011. Per ulteriori informazioni sulla Conferenza di Pace e sul mandato sulla Palestina vedi: J. STRAWSON, *Partitioning Palestine (Legal Fundamentalism in the Palestinian-Israel Conflict)*, New York, Pluto Press, 2010, pp.37-55.

¹⁰ Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: M. SICKER, *Reshaping Palestine (From Muhammed Ali to the British Mandate 1831-1922)*, Westporte-U.S.A., Praeger Publishing, 1999. P. 160; OLP, *Wathaek Falistinieh, Maetan Wathamanun Wathekah Mokhtara 1839-1987*, cit., p. 87. M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurdumiah Alfلسطينieh*, cit., p. 125.

essi decisero di opporsi a questa decisione, da una parte partecipando alla resistenza contro l'occupazione francese della Siria e dall'altra intensificando gli attacchi contro le colonie ebraiche a nord della Palestina. In uno di questi attacchi il primo marzo del 1920, fu ucciso uno dei capi del movimento sionista¹¹.

Tale opposizione venne confermata il 20 aprile 1920 quando si tenne un incontro a Kum, un villaggio a nord della Transgiordania, in cui venne deciso di intensificare gli attacchi contro gli inglesi e gli ebrei. Come conseguenza dei continui attacchi, gli inglesi furono costretti a usare gli aerei per garantirsi un minimo di sicurezza¹².

I rappresentanti transgiordani, oltre a partecipare al Congresso Siriano che si tenne a Damasco l'8 marzo 1920, quando venne proclamata l'indipendenza della «Grande Siria», furono presenti anche al secondo Congresso Palestinese tenutosi a Damasco il 27 febbraio dello stesso anno, alla presenza anche dei rappresentanti dell'Hauran. In questo congresso i diversi rappresentanti descrissero la Palestina come «parte integrante della Siria» e definirono «la minaccia sionista [...] una minaccia a tutta la Siria», facendone derivare la ferma opposizione all'immigrazione ebraica e alla formazione di uno stato nazionale ebraico¹³.

Poco prima dell'approvazione del Mandato britannico sulla Palestina (24 settembre del 1922), un decreto emanato il 1° settembre (*Palestine Order-in-Council*) definiva i confini della Palestina, in modo netto, escludendo la Transgiordania¹⁴. Infatti, secondo lo schema definitivo del mandato per la Palestina, l'articolo 25 recitava: «Nei territori situati fra il Giordano e il confine orientale della Palestina, com'è stato definitivamente determinato, la potenza mandataria avrà il diritto di sospendere l'applicazione di quelle clausole del presente mandato che essa ritenga inapplicabili nelle attuali condizioni di quel territorio,

¹¹ S. MUSA, *Taàsis Immaret Shark al Urdun, Dirasah Wathaèkieh 1921-1925*, Amman, Al Makbaèh al Watanieh, 1971, pp. 84-101; S. ALTAL, *Alurdun Wa Falistin, Wejhat Nader Arabieh*, Amman, Dar El Jaleel, 1984, p. 27.

¹² S. MUSA, *La vita di Ali K. Al Sharary* in "Afkar", marzo 1978. Vedi anche M. A. S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfلسطينieh*, Amman, Dar al-Forkan, 1983, p. 23.

¹³ Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: OLP, *Wathaek Falistinieh, Maetan Wathananun Wathekah Mokhtara 1839-1987*, cit., p. 277 e M. A. S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfلسطينieh*, cit., p. 25.

¹⁴ M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurduniah Alfلسطينieh*, cit., p. 39. Vedi anche A. H. ABIDI, *Jordan, a Political Study (1948-1957)*, cit., p. 7.

e a intraprendere, nella sua amministrazione, le misure che riterrà conformi a dette condizioni»¹⁵.

Questo atto era stato preceduto dalla firma, il 26 dicembre 1920, dell'accordo di Leygues-Hardinge, nel quale venivano definiti i confini fra la Palestina e la Siria. In esso si affermava: «La frontiera della Siria partendo ad ovest dal porto di Ras En-Nakura sul Mediterraneo, segue lo spartiacque tra i Wadi Farah, El-Kerum, Kerkerah, e i Wadi Ed-Dawleh, El-Ayun, Ez-Zarka; guadagna El-Mutallah seguendo lo spartiacque tra il Giordano ed El-Litani; poi da El-Mutallah si dirige su Baniyas, tocca El-Kuneitra, segue il corso dell'Wadi Gerabah traversando il lago di Tiberiade fino a Samakh. Passa in seguito a sud del fiume Yarmuk, dirigendosi su Deraà, in territorio siriano, e guadagna Nasib»¹⁶. In questo modo venivano esaudite alcune delle aspirazioni sioniste, andando oltre gli accordi Sykes-Picot, dato che si operava un ingrandimento del territorio a danno della Siria. All'interno del territorio siriano, infatti, veniva ad aprirsi un varco, largo 25 km e profondo dai 40 ai 50 km, che portava la frontiera in linea d'area a soli 7 km da Damasco. Al contrario, le rivendicazioni sioniste sul bacino di El-Litani e nel Libano meridionale non furono accolte¹⁷.

Nella «Conferenza del Medio Oriente», presieduta dallo stesso Winston Churchill, con i funzionari britannici dell'Ufficio per gli Affari Arabi venne discussa la politica da seguire per attuare il nuovo assetto del Medio Oriente. Confermata la candidatura di Faisal in Iraq, il 17 marzo fu discusso il destino della Palestina e della Transgiordania¹⁸. Gli inglesi, ben consci dell'opposizione araba alla costituzione

¹⁵ Vedi *Gli schemi definitivi dei mandatori per la Mesopotamia e per la Palestina* in "Oriente Moderno", 1921, p. 340. Nel rapporto sull'amministrazione inglese della Palestina dal 1 luglio 1920 al 30 giugno 1921, viene riportato quanto segue: «La connessione politica economica fra la Palestina e la Transgiordania è molto stretta. Il commercio è attivo e le comunicazioni sono costanti: se in uno dei due paesi avvengono disordini, questi non possono non risultare di danno all'altro. L'impedimento di incursioni dall'est del Giordano, e il mantenimento dell'ordine in quella regione sono di non piccola importanza per la popolazione che vive nella parte occidentale. Anche la Siria ha grande interesse che sia mantenuto l'ordine al suo confine meridionale». Vedi anche "Oriente Moderno", 1921, p. 289.

¹⁶ A. GIANNINI, *La questione orientale alla conferenza della pace, la questione arabo-palestinese*, in "Oriente Moderno", 1923, p. 50.

¹⁷ A. GIANNINI, *La questione orientale alla conferenza della pace, la questione arabo-palestinese*, cit., p. 50.

¹⁸ S. MUSA, *Taàsis Al-Imarah al-urdunieh*, cit., pp. 84-101. Vedi anche MESC, *Al Kadieh Alfilestinieh*, Middle East Studies Center, Amman, 1996, p. 34.

di uno stato nazionale ebraico in Palestina, non desideravano affatto applicare la Dichiarazione Balfour alla Transgiordania, che secondo gli accordi Sykes-Picot faceva parte dell'area (B) destinata a divenire uno Stato arabo indipendente¹⁹. In questo modo gli inglesi mettevano «un limite geografico» alle aspirazioni sioniste²⁰.

Nel marzo 1921, nell'incontro con Churchill a Gerusalemme²¹, l'Emiro Abdullah non esitò a proporre uno Stato unificato composto da Palestina e Transgiordania in modo che questo Stato potesse godere dello stesso rapporto che legava l'Iraq alla Gran Bretagna. Churchill, tuttavia, respinse la proposta, in quanto il Governo britannico si era impegnato ad attuare una «politica particolare» in Palestina²². Tuttavia Abdullah, cercando di capire quale fosse la politica che gli inglesi intendevano adottare nei confronti della Palestina, replicò dicendo: «Il popolo non può essere sradicato dalle radici come gli alberi per dare la possibilità agli ebrei di costruirvi un insediamento»²³. In questo incontro Abdullah cercò di dimostrare che le aspirazioni sioniste sulla Palestina non avevano un fondamento di legittimità, né morale né storico. Herbert Samuel, il primo Alto Commissario britannico per la Palestina, disse che non c'era l'intenzione di «tagliare o sradicare, ma di piantare nuovi alberi». Churchill commentò dicendo: «I timori degli arabi non sono giustificati perché non è possibile che ottantamila ebrei possano dominare cinquecentomila arabi, inoltre la Gran Bretagna vuol garantire i diritti degli arabi»²⁴.

In questo incontro²⁵ emerse con chiarezza che l'intenzione britannica riguardo alle promesse contenute nella Dichiarazione Balfour

¹⁹ M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, in "Shuon Filestinieh", Aprile 1989, p. 38. Vedi anche W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 433.

²⁰ H. AL-DAJANI, *Alesratigiah Alsahiuniah Itigiah Shark Alurdun*, cit., p. 95.

²¹ Per ulteriori informazioni su questo incontro, si vedano le memorie del re di Giordania Abdullah I: A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, Beirut, Al Dar Al Mutahdah Lelnasher, 1989, pp. 159-169.

²² M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 43

²³ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., p. 165. Vedi anche S. MUSA, *Taàsis Al-imah Al-urdunieh*, cit., pp. 110-111 e p.120 nonché S. MUSA, *Faisal's Kingdom and Local Administrations: 1818-1920*, Amman, The Hashimite Kingdom of Jordan, Ministry of Culture and Information, p. 35.

²⁴ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., p. 165

²⁵ Per ulteriori informazioni sull'incontro si veda: K. KASMEH, *Awni Abed Al-hadi - Awrak Khasah*, Beirut, Centro di Ricerca dell'OLP, 1974, pp. 44-49.

era limitata alla Palestina e non all'est del Giordano²⁶. Si concludeva quindi un primo accordo con il quale Abdullah accettò di formare un governo nazionale giordano, presieduto da lui stesso. Questo nuovo governo sarebbe stato completamente indipendente a livello amministrativo, ma sotto la supervisione dell'Alto Commissario per la Palestina come rappresentante della potenza mandataria, e con l'assistenza di un certo numero di ufficiali inglesi, oltre al Residente britannico che sarebbe stato accreditato presso il nuovo governo²⁷.

Secondo Abdullah una delle conquiste ottenute con il suo arrivo ad Amman nei primi giorni di marzo del 1921 fu di scongiurare la minaccia che questo territorio fosse incluso nella Dichiarazione Balfour relativa al *National home* ebraico²⁸. Secondo quanto afferma Kirkbride, rappresentante britannico ad Amman tra le due guerre mondiali e successivamente primo ambasciatore, la politica inglese, mentre si impegnava a mettere in pratica la Dichiarazione Balfour, si sforzava anche di raggiungere obiettivi di lungo termine, come quello di preservare il territorio transgiordano come «riserva» per il reinserimento della popolazione palestinese, quando la Palestina sarebbe divenuta la patria degli ebrei²⁹.

In seguito all'accordo Abdullah-Churchill gli ebrei protestarono senza successo contro la formazione di uno Stato in Transgiordania come entità distaccata dalla Palestina. Il movimento sionista rivendicava a gran voce la Transgiordania considerandola «terra orientale di Israele, destinata ad essere inclusa nel futuro Stato nazionale ebraico»³⁰. Il giornale ebraico "Palestine Weekly" si augurò che, se mai, «si

²⁶ A. KIRKBRIDE, *A Crackle of Thorns: Experiences in The Middle East*, London, John Murray, 1956, p. 30. Vedi anche la prima edizione tradotta in arabo da A. AL-ABBADI, A. AL-MAFRAG, 1987, p. 37. Da tenere in considerazione che l'autore aveva l'incarico di residente britannico ad Amman dal febbraio 1939 fino al raggiungimento dell'indipendenza della Giordania nel 1946, subito dopo ebbe l'incarico di primo ambasciatore britannico in Giordania.

²⁷ *Rapporto Provvisorio sull'Amministrazione inglese in Palestina* (dal 1 luglio 1920 al giugno 1921) in "Oriente Moderno", 1921, p. 289. Vedi anche S. MUSA, *Amman Assemet Al-Urdun*, cit., p. 69 ed S. MUSA, *Faisal's Kingdom*, cit., p. 35.

²⁸ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 29.

²⁹ Cfr. A. KIRKBRIDE, *A crackle of Thorns: Experiences in The Middle East*, cit., p. 30.

³⁰ M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 39. Per ulteriori informazioni sull'argomento Vedi: M. SICKER, *Reshaping Palestine*, cit., pp. 160-165. Da ricordare che nel gennaio 1920, Weizmann propose al Governo britannico di aprire la Transgiordania all'immigrazione ebraica; «in questo modo [avrebbero potuto] immigrare sessanta o settanta mila ebrei dall'est della Caucasia all'Est del Giordano». Inoltre aggiun-

trattasse soltanto di un espediente provvisorio per superare un periodo transitorio, osservando che la Palestina non può vivere da sola, separata dalla parte orientale, cui è intimamente legata»³¹. Anche il “Palestine” di Londra, altro organo che esprimeva il punto di vista sionista, il 4 febbraio 1922 affermò in un articolo: «La Transgiordania merita una sorte migliore; ha un clima temperato, un suolo fertile, piogge e acque perenni superiori a quelle della Palestina occidentale, grazie alla sua maggior altitudine. Possiede tutte le condizioni economiche e naturali atte ad assicurarle uno sviluppo dell’agricoltura e della pastorizia quale aveva ai tempi biblici. La sistemazione della Transgiordania è urgente, non solo nel suo interesse, ma anche in quello della Palestina occidentale, che dovrebbe trovare oltre il Giordano il proprio mercato naturale. [...] Il pericolo è che la Transgiordania acquisti un’indipendenza che, malgrado il Mandato, riduca il Giordano ad una frontiera permanente»³². Nonostante le proteste e le rivendicazioni sioniste, la posizione inglese, caratterizzata da fermezza quasi assoluta, non cambiò, ribadendo il divieto di emigrazione ebraica ad est del Giordano per tutto il periodo del mandato³³.

La Palestina, nel periodo del mandato britannico, diventò sempre più importante anche dal punto di vista strategico e commerciale poiché, con i nuovi confini politici, ostacolava di fatto le vie di comunicazione e il movimento migratorio delle popolazioni all’interno della «Grande Siria». Conseguentemente, la dipendenza della Transgiordania dai porti della Palestina divenne sempre maggiore, così come aumentò gradualmente lo spostamento dei lavoratori stagionali transgiordani in Palestina³⁴. Lo stesso Herbert Samuel inviò degli ufficiali politici, prima dell’insediamento di Abdullah, specificando che uno dei loro compiti era di «non perdere l’occasione di incoraggiare il commercio con la Palestina, quale sbocco naturale per la Transgiordania»³⁵.

se che questi ebrei sarebbero stati in grado di «formare un nucleo molto importante per colonizzare l’est del Giordano e partecipare alla sua difesa»: S. MUSA, *Taàsis Al-Imarah Al-urdunieh*, cit., p. 42.

³¹ A. GIANNINI, *La questione orientale alla conferenza della pace, la questione arabo-palestinese*, cit., p. 269.

³² “Palestine” del 4-2-1922, riportato in “Oriente Moderno”, 1922, p. 610.

³³ M. K. AL-AZHARY, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 40.

³⁴ Y. SAIEGH, *Jordan and the Palestinians*, London, Riad el-Rayyes Books, 1987, p. 11.

³⁵ Vedi la nota 10.

Nel frattempo Hussein, re dell'Higiaz, non volle firmare il trattato proposto dall'Inghilterra che regolava il rapporto fra Londra e il regno dell'Higiaz, poiché esso era subordinato al riconoscimento del mandato inglese sulla Palestina, che aveva come conseguenza l'accettazione della Dichiarazione Balfour³⁶. Questo portò Lawrence, nell'ottobre del 1921, a rivolgersi ad Abdullah per presentargli il progetto di un trattato. Abdullah pensava che gli arabi non fossero in condizione di rifiutare e firmò il trattato. Lawrence si rivolse nuovamente a Re Hussein, ma questi rifiutò di nuovo di firmare, lasciando che la questione rimanesse in sospeso fra sé e gli inglesi³⁷.

La decisione di Abdullah di partecipare alla cerimonia di proclamazione del mandato inglese irritò i capi palestinesi. Infatti Musa Kazim Pascià, presidente della delegazione araba palestinese, aveva telegrafato ad Abdullah, dicendogli: «per Dio e per la posizione di SMR il genitore vostro rispettate il sentimento della popolazione palestinese, astenendovi dall'intervenire alla proclamazione del mandato». Infatti la cerimonia ufficiale dell'11 settembre fu boicottata da tutti i palestinesi. La risposta a tale gesto di Abdullah fu: «lascio ora agli uomini politicamente responsabili di fare quello che credono sia di pubblica utilità»³⁸.

Nel settembre 1922 il governo inglese non ebbe molta difficoltà a persuadere il Consiglio della Società delle Nazioni ad approvare l'esclusione della Transgiordania dai confini di un mandato che riguardava un eventuale stato nazionale ebraico³⁹. Il primo settembre, con un decreto, l'Alto Commissario per la Palestina escludeva la Transgiordania dalla costituzione palestinese. In questo modo questa non sarebbe stata più applicata al territorio situato ad oriente della linea che partiva «da un punto distante due miglia ad ovest della città di Aqaba, sul golfo, passando poi per il centro di Wady Arabah, del Mar Morto,

³⁶ M. MADI, S. MUSA, *Tarikh al Urdun fi al Karen al Ishrin*, Amman, Maktabet al Muhtaseb, 1988, p. 173.

³⁷ M. MADI, S. MUSA, *Tarikh al Urdun fi al Karen al Ishrin*, Amman, Maktabet al Muhtaseb, cit., p. 173

³⁸ "Oriente Moderno", 1921, p. 19.

³⁹ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 434. Secondo Fisher (M. FISHER, *La funzione politica della Transgiordania rispetto alla Palestina e all'Arabia*, in "Oriente Moderno", 1927, p. 12): «Rimpicciolendo la Palestina, la maggioranza araba non aveva più, numericamente, un peso così schiacciante, e gli elementi arabi più bellicosi del territorio ad oriente del Giordano venivano resi estranei ai problemi del paese civile a occidente del Giordano».

del fiume Giordano sino alla sua confluenza col fiume Yarmuk, dal cui centro si spingeva fino alla frontiera della Siria»⁴⁰.

Da quel momento in poi, dalla formazione della Transgiordania fino alla metà degli anni Trenta, la politica inglese nei confronti di Amman si indirizzò, da una parte, a proteggere la Transgiordania dalle mire sioniste, e dall'altra a mantenervi l'influenza britannica per salvaguardare gli interessi di Londra nella regione⁴¹.

2. *La Transgiordania e la questione palestinese tra le due guerre mondiali*

Abdullah, già nell'ottobre 1922, poco dopo la formazione della Transgiordania, si dichiarò amareggiato per la politica filo-sionista inglese in Palestina, avendo questa «deluso non solo le aspirazioni arabe in Palestina, ma anche le aspettative di tutto il mondo islamico»⁴². Tuttavia, passarono alcuni anni prima che egli potesse intervenire attivamente nella questione palestinese. L'emiro, infatti, nei primi anni di governo, si adoperò per mettere ordine nella instabile situazione della Transgiordania. Il suo interesse negli affari della Palestina fu successivo all'accordo «d'indipendenza» anglo-transgiordano del 1928 che legalizzava la sua presenza nel paese⁴³.

Quando venne proclamata «l'indipendenza» della Transgiordania, Ittamar ben Avi, direttore del giornale sionista “Doar Ha-Yom”, deplorava il fatto che il Governo britannico non avesse inserito «negli accordi con gli ebrei, quella chiarezza che ispira i propri rapporti con la Transgiordania»⁴⁴. L'articolo proseguiva affermando che: «i nostri capi sionisti, quando collaboravano alla compilazione del mandato palestinese, hanno commesso un errore fondamentale: nessuno degli

⁴⁰ M. K. AL-AZHARY, *Alqadih Alfilestinieh Wal Khiair Alurduny*, in “Shuon Filestinieh”, 1988, p. 23. Vedi anche M.A.S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 23.

⁴¹ K. K. AL-KHRASHAH, *Almalek Abdallah Ben Al-Hussein Wal Kadih Alfilestinieh (wathaek)*, Irbid, Kudsiah Lelnasher, 1991, p. 25.

⁴² A. AL-MAHAHDAF, *Ahed al Emarah 1921-1946*, Amman, 1973, p. 51. Vedi anche A. H. ABIDI, *Jordan, A Political Study (1948-1957)*, New Delhi, Asia Publishing House, 1965, p. 33 nonché “Oriente Moderno”, 1922, p. 517.

⁴³ A. AL-MAHAFAH, *al-Alakat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 141.

⁴⁴ In “Oriente Moderno”, 1923, p. 52.

articoli che parlavano della sede nazionale ne designa le frontiere»⁴⁵. Tale omissione «ha dato appiglio a mille interpretazioni e limitazioni, che hanno effettivamente ristretto il nuovo territorio ebraico; forse per questo siamo stati privati della Palestina settentrionale (con Tiro e Sidone) e della Transgiordania, ed il confine meridionale è stato ridotto. Dove andremo a finire di fronte alla caduta di tutte le nostre speranze?»⁴⁶. I sionisti, comunque, erano interessati ad avere buoni rapporti con l'Emiro Abdullah⁴⁷, non solo perché aveva una certa influenza in Palestina, ma soprattutto «perché essi consideravano la Transgiordania come parte della Palestina e, quindi, destinata a divenire parte integrante dello Stato nazionale ebraico»⁴⁸. Essi consideravano la separazione della Transgiordania dalla Palestina come un provvedimento provvisorio e la riunificazione delle due rive del Giordano la meta definitiva⁴⁹.

Negli anni tra le due guerre mondiali, come si è già accennato, il punto di vista dell' Agenzia Ebraica e quello di Abdullah sull'unione delle due rive del Giordano si dimostrarono del tutto coincidenti. L' Agenzia, da parte sua, vedeva in ciò non solo una maggiore possibilità di creare degli insediamenti, ma anche la possibilità di realizzare un ponte tra ebrei e mondo arabo⁵⁰. Anche Abdullah, d'altronde, era favorevole alla cooperazione, soprattutto economica, con gli ebrei⁵¹. Secondo l'emiro la cooperazione economica poteva aiutare a convincere gli inglesi a favorire il ricongiungimento della Transgiordania con la Palestina e, allo stesso tempo, poteva essere utile a far comprendere al movimento sionista che questa unità era l'unica via proponibile di convivenza tra gli arabi e gli ebrei⁵².

La volontà dell'emiro transgiordano di trovare un compromesso con il punto di vista dei sionisti si era già manifestata nel dicembre 1922⁵³, quando Abdullah, mentre era a Londra per discutere un ac-

⁴⁵ In "Oriente Moderno", 1923, p. 52.

⁴⁶ In "Oriente Moderno", 1923, p. 52.

⁴⁷ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, London, Cambridge University Press, 1987, pp. 103-104.

⁴⁸ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, cit., pp. 103-104.

⁴⁹ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, cit., pp. 103-104.

⁵⁰ A. SAEGH, *Al-Hashimiun wa alKadieh Alfilestinieh (Gli Hashemiti e la Questione Palestinese)*, Sidone-Beirut, Dar Al Muharer Alasrieh, 1966, p. 129.

⁵¹ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, cit., p. 104.

⁵² M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh WalKhar Alurduny*, cit., p. 26.

⁵³ Nello stesso mese fu pubblicata dalla stampa americana la relazione della Commissione King-Crane sul vicino oriente, in cui si affermava per quanto riguardava la Pa-

cordo per regolare in modo definitivo l'assetto della Transgiordania, aveva presentato all'Organizzazione Sionista un programma di riavvicinamento e di collaborazione arabo-ebraica, che avrebbe portato alla riunificazione dei due paesi, conservando ciascuno l'autonomia interna. L'emiro, futuro capo dell'eventuale unione, «si sarebbe impegnato a seguire la politica della Dichiarazione Balfour»⁵⁴. Questo programma venne discusso in modo non ufficiale da alcuni membri dell'esecutivo sionista, tra cui Weizmann⁵⁵. La reazione a tale proposta da parte della delegazione Siriano-Palestinese presente a Losanna fu immediata. Venne presentato un contro-progetto in cui si prospettava l'unione tra la Siria e la Palestina⁵⁶. Ma tale proposta fu respinta anche dall'esecutivo sionista⁵⁷.

Tuttavia i tentativi di conciliazione tra le posizioni sioniste e quelle transgiordane, rappresentate dall'Emiro Abdullah, furono immediatamente travolti dalle polemiche e dalle resistenze del resto del mondo arabo, in particolare di quello palestinese e siriano. In quello stesso periodo, infatti, circolò la notizia che Re Hussein aveva accettato il punto di vista britannico per la Palestina. Lo Sceriffo della Mecca tentò di contrastare tali voci con una lettera inviata il 18 maggio 1923 al presidente della delegazione palestinese, in cui affermava: «Il Re d'Inghilterra riconosce l'indipendenza degli arabi nella loro penisola e negli altri loro paesi. Sua Grazia Reale ci promette un aiuto effettivo per la costituzione dell'unione araba che comprenda l'Iraq, la Palestina, la Transgiordania e le altre regioni arabe della penisola arabica, esclusa Aden. Questo è uno dei favori che il Creatore ha elargito a noi, a garanzia delle nostre promesse e delle nostre dichiarazioni rivolte agli arabi, malgrado le accuse che vengono mosse contro di me da Sua Altezza il Re d'Inghilterra, di ledere i suoi diritti». Rivolgendosi poi alla popolazione palestinese le raccomanda: «Non è necessario che io

lestina: «che il programma di illimitata immigrazione ebraica dei sionisti estremi venga profondamente modificato», in "Near East" del 25-1-1923, riportato in "Oriente Moderno", 1923, p. 528.

⁵⁴ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, cit., pp. 104-105. Vedi anche "Oriente Moderno", 1922, p. 480 (notizie prese da "Daily News" e da "Jewish Correspondence Bureau"). Per ulteriori informazioni sulla Dichiarazione Balfour vedi: J. STRAWSON, *Partitioning Palestine*, cit., pp. 28-37, pp. 66-70.

⁵⁵ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, cit., pp. 104-105.

⁵⁶ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, cit., pp. 104-105.

⁵⁷ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, cit., p. 105.

vi metta in guardia dal commettere alcun atto che turbi in qualsivoglia modo la tranquillità e la pace»⁵⁸.

Due giorni dopo l'amministrazione britannica in Palestina rendeva pubblica la seguente dichiarazione: «Sarà pubblicato a suo tempo un comunicato ufficiale sulle voci di un negoziato fra SM britannica e SM il Re Hussein dell'Higiaz. Nel frattempo non si deve ritenere che sia avvenuto alcun cambiamento nelle condizioni politiche della Palestina»⁵⁹.

Tuttavia, il giornale ebraico, "Doar Ha-yom", che con ogni probabilità era già informato sui dettagli del presunto trattato⁶⁰, anticipò alcuni contenuti dell'accordo, rendendo noto che non solo non era prevista la partecipazione della Palestina all'Unione Araba, ma anche che Re Hussein si sarebbe impegnato «a riconoscere la politica inglese in Palestina»⁶¹. Lo Sceriffo Hussein si affrettò, perciò, a mandare una lettera di smentita il 18 maggio 1923, dato che le trattative con l'Inghilterra erano in realtà ancora lungi dall'essere concluse.

La reazione dei rappresentanti degli arabi di Palestina fu del tutto negativa. In alcune testimonianze dell'epoca si affermava che i palestinesi, riuniti in congresso, tennero verso il Re Hussein «una condotta sconveniente», rendendo pubbliche una serie di «lettere e messaggi suoi e dell'Emiro Abdullah», che, a loro insaputa, furono letti e discussi «in maniera scortese»⁶². Date queste premesse, la proposta di inviare una delegazione nell'Higiaz venne respinta dal Congresso Palestinese. Venne invece deciso di inviare un telegramma al re per chiedergli chiarimenti. Inoltre fu inviata una delegazione a Gedda e a Mecca allo scopo di propagandare fra i pellegrini tale opinione⁶³.

Abdullah decise di intervenire pubblicamente, inviando un proprio articolo alla stampa per difendersi dalle forti critiche rivoltegli da alcuni giornali egiziani, che a loro volta avevano fatto proprie le idee del congresso palestinese in merito al trattato. In particolare Abdullah affermava: «Questo trattato ha un vizio di origine: i suoi autori, perdendo di vista la realtà, hanno compilato il testo come se le due parti contraenti fossero egualmente potenti, ricche e progredite.

⁵⁸ "Oriente Moderno", 1923, p. 59 (tratta dal giornale palestinese "Falastin", 22-5-1923).

⁵⁹ "Oriente Moderno", 1923, p. 59.

⁶⁰ "Oriente Moderno", 1923, p. 60.

⁶¹ "Oriente Moderno", 1923, p. 60.

⁶² "Oriente Moderno", 1923, p. 88.

⁶³ "Oriente Moderno", 1923, p. 88.

Ciò ha permesso ai fanatici di esaltarsi e di reclamare dal Re Hussein che si impegnasse ad ottenere dall'Inghilterra ancora più di quanto gli veniva già concesso; tale è ad esempio la posizione che ha dovuto assumere l'Arabia di fronte alla potentissima alleata, altra sarebbe se questa non fosse quella che è»⁶⁴. Proseguendo il discorso l'emiro scriveva: «Considerando spassionatamente il trattato, si vedrà come esso rappresenta soltanto il breve prologo di un libro che gli arabi, per raggiungere le loro aspirazioni, debbono prepararsi a scrivere per i futuri cinquant'anni di lavoro e di concordia»⁶⁵. L'articolo si concludeva criticando aspramente la posizione adottata dagli «estremisti arabi» che «pretendono da Dio l'indipendenza immediata e completa, senza pagarla neanche con un dinaro»⁶⁶.

La posizione del Congresso Palestinese, del tutto contraria a qualsiasi ipotesi di compromesso con i sionisti e all'impostazione britannica dell'intera questione, venne ribadita in un successivo incontro tra Mohammed Said el-Huseini, membro della delegazione palestinese dell'Higiaz, e lo stesso Hussein. In tale occasione il rappresentante degli arabi di Palestina affermò nuovamente che la posizione sulla Palestina era irremovibile; una sola richiesta era all'ordine del giorno: «l'indipendenza assoluta, un governo nazionale e l'ammissione alla Federazione Araba»⁶⁷.

Nel gennaio del 1924 Re Hussein fece una visita in Transgiordania con intenzioni conciliatorie tra arabi ed ebrei; in quell'occasione egli invitò il Gran Rabbino di Gerusalemme, Jacob Meir, ed il Presidente del Consiglio Nazionale Ebraico di Gerusalemme, David Yellin, a recarsi ad Amman come rappresentanti della popolazione ebraica, per una discussione che portasse all'intesa ebraico-araba⁶⁸. Rivolgendosi al colonnello Kisch, quale rappresentante dell'esecutivo sionista a Gerusalemme, lo Sceriffo Hussein, spiegando il suo parere nei confronti della Dichiarazione Balfour, disse: «Se voi desiderate incontrare noi ed i nostri compatrioti, nel modo che si usa fra le nazioni, noi vi daremo il benvenuto, vi tratteremo con rispetto, vi aiuteremo e voi, o figli d'Israele, aiuterete noi». Inoltre aggiunse: «Tanto più che noi arabi

⁶⁴ "Oriente Moderno", 1923, p. 87.

⁶⁵ "Oriente Moderno", 1923, p. 87.

⁶⁶ "Oriente Moderno", 1923, p. 87.

⁶⁷ "Oriente Moderno", 1923, p. 164

⁶⁸ "Oriente Moderno", 1924, p. 121.

più di ogni altra gente siamo bramosi di pace e fedeltà»⁶⁹. Nel corso dell'incontro il colonnello Kisch parlò di un progetto, basato su una sincera collaborazione arabo-ebraica, che prevedeva il riconoscimento dell'ebraico quale lingua ufficiale accanto all'arabo. Propose inoltre un accordo arabo-ebraico per la regolamentazione dell'immigrazione ebraica, ma Re Hussein rifiutò tale proposta, facendo di fatto fallire l'iniziativa, affermando: «Noi faremo una buona accoglienza agli ebrei se verranno da noi come una nazione verso un'altra e un popolo incontro a un popolo, ma non possiamo ammettere che vengano da colonizzatori o da conquistatori, né adoperandosi a costituire uno stato ebraico nel cuore del nostro paese»⁷⁰.

Abdullah, tuttavia, non essendosi arreso del tutto, in una intervista nel luglio 1924, interrogato sullo stato dei rapporti fra arabi ed ebrei, rilanciò l'idea del dialogo: «La questione si potrà risolvere soltanto con intese dirette fra le due parti interessate»⁷¹. Abdullah capiva la consistenza del pericolo del progetto sionista⁷², non solo sulla Palestina e sulla sua popolazione, ma anche su tutti i paesi arabi limitrofi; soprattutto intuiva che questi paesi non potevano opporsi ai progetti sionisti rimanendo divisi; diveniva perciò necessario proporre l'unità della «Grande Siria», formulata per la prima volta da quando era arrivato in Transgiordania, per avere uno Stato relativamente forte. Solo in questo modo si sarebbero potute contenere le aspirazioni sioniste, preservando la Palestina e mantenendo il suo carattere arabo nel contesto della Siria unificata⁷³.

Abdullah aveva ben chiari i termini della questione, essendo consapevole dei possibili complicati sviluppi e dei risvolti negativi per il mondo arabo fin dall'inizio della disputa per il possesso della Palestina. Già all'inizio del 1918, del resto, era del tutto evidente che la realizzazione della promessa fatta agli ebrei da Balfour avrebbe provocato un conflitto arabo-ebraico. I «sionisti erano ben decisi ad impegnarsi sulla Dichiarazione Balfour per rendere la Palestina un paese

⁶⁹ «Oriente Moderno», 1924, pp. 162-163.

⁷⁰ «Oriente Moderno», 1924, pp. 162-163.

⁷¹ «Oriente Moderno», 1926, p. 389.

⁷² Nonostante che Abdullah, secondo Adam Garfinkle, sembrava credesse che il ritorno degli ebrei in Palestina fosse per volontà di Allah. Si veda A. GARFINKLE, *Israel and Jordan in the Shadow of War*, London, MacMillan, 1992, p. 21.

⁷³ A. A. ISSA, *Mashrua'at Suria al-Kubra*, Università Giordana, 1990, p. 39.

ebreo e crearvi uno Stato ebraico»⁷⁴. Per raggiungere tale obiettivo sarebbe stato necessario l'incremento della popolazione ebraica, attraverso l'aumento del flusso migratorio. Gli arabi palestinesi, al contrario, erano determinati a fare in modo che la Palestina restasse una terra araba, proponendosi anche di farla diventare uno Stato indipendente. Gli obiettivi degli arabi palestinesi e degli ebrei sionisti erano quindi inconciliabili: «finché entrambi non si fossero preparati a modificare i loro punti di vista arrivando ad un compromesso, un conflitto arabo-ebraico era inevitabile»⁷⁵.

Non ci si dovette sorprendere, dunque, quando, nell'agosto 1929, scoppiarono gli incidenti detti «del Muro del Pianto», una violenta rivolta araba contro gli ebrei, che coinvolse parecchie città della Palestina⁷⁶. Il nuovo Alto Commissario si trovò in una situazione critica, caratterizzata dal boicottaggio reciproco dei prodotti arabi ed ebrei, che bloccò la vita economica del paese. Fu nominata una Commissione d'Inchiesta, presieduta da Walter Shaw, la cui conclusione fu che «la rivalità fra arabi ed ebrei da religiosa era diventata ormai politica»⁷⁷.

Abdullah scrisse una lettera all'Alto Commissario della Palestina, in cui esprimeva la propria preoccupazione per la situazione in Palestina. In essa sottolineò la sacralità e l'importanza religiosa di Gerusalemme per il mondo islamico; e rammentò anche la tolleranza che aveva caratterizzato la dominazione islamica nei confronti delle altre comunità religiose. Ricordando i tentativi degli ebrei di cambiare le consuetudini che regolavano il rapporto fra le diverse comunità religiose all'interno dei luoghi sacri per le tre religioni monoteiste, affermava: «le minime concessioni fatte ora agli ebrei, nel prossimo futuro potrebbero diventare un diritto indiscutibile»⁷⁸.

⁷⁴ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 436. Si veda anche *The Palestine Question*, Beirut, The Institute For Palestine Studies, 1968, p. 40.

⁷⁵ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 436.

⁷⁶ T. JABARA, *Tarikh Falestin*, Amman, Dar Al Shoruk, 1998, p. 157; J. B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Roma, LED, 1998, p. 114 e p. 288. M. RUBER, *A Land of Two People*, Oxford, Oxford University Press, 1984, p. 92.

⁷⁷ T. JABARA, *Tarikh Falestin*, cit., p. 157. Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: *The Rights And Claims Of Moslems And Jews With The Wailing Wall At Jerusalem*, Beirut, The Institute For Palestine Studies, 1968.

⁷⁸ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 33-37. Vedi anche A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., pp. 324-328. Per ulteriori informazioni sull'argomento e in particolare sulla Commissione Reale formata in seguito alla rivolta del Muro del Pianto vedi: N. AL AHMED, *Falastin, Tarikh, Nidal*, Amman, Dar El Jalee, 1985, p. 189.

Nel marzo 1931 Weizmann e Lewis Namier (noto storico e segretario politico dell'Organizzazione Sionista a Londra) discussero col Gabinetto britannico e con il *Middle East Committee* la concessione agli ebrei dei permessi necessari all'acquisto della terra in Transgiordania e all'insediamento di nuovi coloni ebrei al posto dei palestinesi. I funzionari britannici si comportarono in modo estremamente prudente, affermando che l'accordo anglo-transgiordano del 1928 proibiva loro di intervenire negli affari transgiordani; quindi consigliarono di rivolgersi direttamente a chi di dovere, poiché ciò poteva avvenire soltanto con il consenso dell'Emiro Abdullah⁷⁹. Era evidente, tuttavia, che la situazione in Palestina si faceva sempre più preoccupante. La classe più colta della popolazione transgiordana solidarizzava con la lotta del popolo palestinese. Inoltre aumentò il timore che l'immigrazione ebraica si estendesse a est del Giordano. Il Congresso Nazionale del 15 marzo 1932, infatti, si oppose a qualsiasi tentativo di introdurre gli ebrei nel paese. Successivamente, in diverse città della Transgiordania, furono organizzate delle imponenti manifestazioni contro la politica britannica in Palestina⁸⁰.

Il 18 ottobre 1933 Abdullah scrisse all'Alto Commissario della Palestina, facendosi interprete dei timori della popolazione palestinese «sottoposta ogni giorno a nuove aggressioni». Infatti la popolazione dovette subire nuovi arrivi di immigrati, cacciati dai loro paesi d'origine. Affermando, inoltre, che i palestinesi avevano ragione di preoccuparsi del proprio destino futuro, aggiungeva: «Non penso che sia difficile trovare una soluzione ragionevole che rassereni gli animi ed apra la via alla tranquillità. Spero che le mie parole trovino ascolto da parte del vostro Governo»⁸¹. L'Alto Commissario rispose che «riceveva quelle osservazioni comprendendo lo spirito con cui [erano] fatte, che l'immigrazione [era] in ogni caso regolata dalle possibilità di assorbimento del paese e non da altri elementi»⁸². Comunque assicurava che la lettera dell'emiro sarebbe stata trasmessa al Ministro delle Colonie MacDonald, affinché la comunicasse al Governo britannico⁸³.

⁷⁹ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, cit., p. 107.

⁸⁰ A. AL-MAHAFAH, *Tarikh al-Urdun Fii al-Asser al-Hadiith Ahed al-Immarah*, Amman, Markaz al-Kutub al-Urduni, 1989, p. 104.

⁸¹ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 38-40.

⁸² "Oriente Moderno", 1933, p. 641.

⁸³ "Oriente Moderno", 1933, p. 641.

Dopo le dimostrazioni di solidarietà della popolazione transgiordana in seguito ai fatti di Giaffa⁸⁴, il 4 novembre 1933 il Presidente del Consiglio proclamò lo stato d'assedio dicendo: «Continuare a riunirsi e fare dimostrazioni non risponde agli interessi del paese». Fu per questo che l'emiro ordinò al governo di prendere i provvedimenti necessari per far cessare le dimostrazioni⁸⁵. Solo nel 1934 i funzionari inglesi, sia a Londra che a Gerusalemme, modificarono il proprio atteggiamento non escludendo più l'eventualità di insediamenti ebraici in Transgiordania, in un prossimo futuro⁸⁶. Il Consiglio Legislativo transgiordano, in una seduta del 10 novembre 1934, approvò comunque all'unanimità la condanna delle ambizioni sioniste sulla Transgiordania⁸⁷. Ciò avvenne nonostante che l'Alto Commissario cercasse di usare la propria influenza per prevenire eventuali decisioni contro la vendita e l'affitto di terra agli stranieri in Transgiordania⁸⁸. La risposta ebraica fu riportata da Vladimir Jabotinski, presidente del partito revisionista sionista, che stigmatizzò «come inumana e ingiusta» qualsiasi restrizione all'immigrazione degli ebrei in Palestina, e poi aggiunse: «È ormai giunto il momento in cui il costo degli eventi storici ha costretto il popolo ebreo a combattere politicamente per la revisione del regime vigente in Palestina. La Palestina, dell'una e dell'altra riva del Giordano, è destinata a diventare uno Stato ebraico grazie all'immigrazione in massa degli ebrei, sotto la sorveglianza e la responsabilità delle organizzazioni ebraiche»⁸⁹.

Nel tentativo di aprire dei contatti con i palestinesi, il 18 luglio 1934 Ben Gurion propose ad Awni Abd Al-Hadi, che presiedeva il Partito dell'Indipendenza in Palestina, l'aiuto dell'Agenzia Ebraica ai paesi arabi per ottenere l'indipendenza e l'unità araba, formando insieme in un secondo momento uno stato semita (arabo ed ebraico), in cambio del consenso arabo alla formazione di uno stato ebraico sulle due rive del Giordano⁹⁰.

⁸⁴ In una di queste manifestazioni Peake Pascià, Glubb e l'ufficiale inglese Turner furono presi a sassate, mentre passavano in automobile. Vedi: "Oriente Moderno", 1933, p. 640.

⁸⁵ "Oriente Moderno", 1933, p. 641.

⁸⁶ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, cit., p. 117.

⁸⁷ "Oriente Moderno", 1934, p. 599.

⁸⁸ M. C. WILSON, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, cit., p. 117.

⁸⁹ "Oriente Moderno", 1933, p. 639.

⁹⁰ K. KASMIH, *Awni Abed Al-hadi - Awrak Khasah*, cit., p. 68. Awni Abed Al-hadi -riporta che Ben Gurion gli avrebbe spiegato che il loro obiettivo sarebbe stato l'indi-

In vista del viaggio che avrebbe fatto nel giugno 1934 in Inghilterra per discutere l'emendamento di alcuni articoli del Trattato anglo-transgiordano del 30 febbraio 1928, l'emiro fece il giro della Palestina. Questo viaggio aveva suscitato una viva attenzione nei circoli politici arabi; alcuni speravano che tale visita potesse essere messa «in rapporto con il progetto di unire la Palestina e la Transgiordania sotto il governo dell'emiro»⁹¹. Si era anche vociferato che l'obiettivo del viaggio fosse quello di discutere la possibilità di abolire i dazi doganali fra la Transgiordania, la Palestina e l'Iraq allo scopo di formare un'unione doganale fra questi Stati⁹².

L'emiro aveva convocato i capi di tutti i partiti palestinesi, per conferire con loro sul suo viaggio a Londra. In tale occasione propose la formazione di una delegazione araba palestinese, che sotto la sua *leadership* lo avrebbe accompagnato nel viaggio in Gran Bretagna⁹³. La delegazione doveva essere composta sia dal gruppo che faceva capo al Muftì e al Supremo Consiglio Musulmano, sia dal partito dell'indipendenza, come dagli oppositori del Muftì. «Ne derivarono dissensi fra i partiti palestinesi e gli sforzi dell'emiro andarono perduti»⁹⁴. Allora gli oppositori del Muftì suggerirono all'emiro di cercare direttamente la fiducia del popolo; l'emiro, accettando il suggerimento, decise di visitare l'intero territorio della Palestina prima della partenza per Londra, per incontrare diverse personalità palestinesi⁹⁵. Tuttavia,

pendenza del popolo ebraico sulle due rive non come una minoranza ma come un popolo di parecchi milioni, e, secondo Ben Gurion, nell'arco di quattro anni, si sarebbe potuto raggiungere i quattro milioni di ebrei. Si veda: K. KASMEH, *Awni Abed Al-hadi – Awrak Khasah*, cit., p. 72.

⁹¹ "Oriente Moderno", 1934, p. 292. Il giornale palestinese "Falistin" del 5-6-1934 riporta che il piano d'unificazione prevedeva: l'unione della Transgiordania e della Palestina sotto l'Emiro Abdullah, o la divisione della Palestina in due zone, ebraica ed araba, quest'ultima da annettere alla Transgiordania, sempre con l'emiro quale re, o in qualche altro modo. Si veda: "Oriente Moderno", 1934, cit., p. 293.

⁹² "Oriente Moderno", 1934, p. 293.

⁹³ Il giornale palestinese "Falistin" del 29-5-1934 riferiva che l'emiro si incontrò con i partiti arabi in località al-Shuneh in Transgiordania, e l'emiro non chiamò nessuno, ma ricevette la visita di un rappresentante del Supremo Consiglio Musulmano, presieduto dal Muftì, chiedendone l'opinione e il punto di vista sulla questione palestinese senza che mai si parlasse di unione fra Palestina e Transgiordania. Successivamente, incontrò un'altra delegazione di «oppositori». L'emiro non domandò a nessuna delle due delegazioni di firmare una dichiarazione di fiducia nei suoi confronti. Si veda "Oriente Moderno", 1934, p. 291.

⁹⁴ "Oriente Moderno", 1934, p. 290.

⁹⁵ "Oriente Moderno", 1934, p. 290.

il giornale palestinese vicino al Muftì, “Falistin”, commentò: «senza volerci pronunciare sul merito della questione, osserviamo che il viaggio dell’emiro a Londra non impegna per nulla la Palestina, la quale dovrà sempre pronunciare la parola definitiva su qualsiasi proposta risultante dai colloqui di Londra»⁹⁶. Abdullah, il 25 luglio 1934 al suo ritorno dall’Inghilterra, in una intervista ad un giornale palestinese dichiarò: «Il popolo inglese ignora le vere aspirazioni degli arabi e sa soltanto quello che gli viene raccontato dai mezzi di comunicazione che espongono solo il punto di vista sionista. I giornali palestinesi, interpreti delle lagnanze del paese, sono conosciuti solo dalle autorità britanniche; la loro voce non giunge fino al popolo inglese, che è all’oscuro di tutto». Poi, sempre nel corso dell’intervista, aggiunse: «Dal tempo dell’Alto Commissario Samuel ad oggi gli arabi hanno seguito una politica sbagliata. Occorre modificarla, cercando un’intesa con il Governo e suscitando amicizia e fiducia fra gli arabi e il generoso Governo britannico, ciò che può far raggiungere agli arabi le loro aspirazioni, [chiedendo inoltre d’istituire rappresentanze permanenti in Inghilterra, per] informare l’opinione pubblica delle cose palestinesi»⁹⁷.

In seguito ai tumulti in Palestina, il 25 luglio 1934 Abdullah, in un *memorandum* inviato all’Alto Commissario per la Palestina affinché fosse trasmesso al Ministro delle Colonie britannico, affermò che «quale Sovrano di uno Stato vicino», egli aveva a cuore le cose della Palestina e si preoccupava di eventuali fatti dannosi per gli arabi. Inoltre, faceva presenti le preoccupazioni degli arabi palestinesi per l’affluire quotidiano di immigrati che si accaparravano le terre migliori. Nel suddetto documento l’emiro spiegava che gli arabi non vendevano le loro terre spontaneamente, come i sionisti asserivano, ma perché costretti dalle condizioni finanziarie, effetto delle imposte esorbitanti, e dall’assenza di miglioramenti nei mezzi di produzione agricola». Secondo l’emiro l’immigrazione «non era proporzionata alla capacità di assorbimento del paese. L’afflusso di nuovi immigrati e l’acquisto delle terre arabe erano fenomeni che preoccupavano «vivamente gli arabi, che [ritenevano] il Governo britannico favorevole al programma sionista tendente a cacciare gli arabi dal loro paese». Perciò l’emiro chiedeva che l’immigrazione fosse limitata, non potendo essere abolita. Le rivolte e gli incidenti avvenuti in Palestina, secondo Abdullah, erano la conseguenza di una politica debole e non sincera da parte di

⁹⁶ “Oriente Moderno”, 1934, p. 293.

⁹⁷ “Oriente Moderno”, 1934, p. 454.

Londra. «Il Governo britannico – affermava l’emiro – nulla ha fatto di serio per eliminare le preoccupazioni e lo sgomento degli arabi e per impedire che quei gravi fatti si ripetano». Alla fine del memoriale Abdullah proponeva di ammettere gli arabi a partecipare al governo del paese. Instaurando un Consiglio Legislativo essi avrebbero potuto partecipare alla difesa del paese contro il pericolo che lo minacciava⁹⁸.

3. *L’Emiro Abdullah, la Transgiordania e la rivolta araba in Palestina del 1936*

Nel 1935, a causa del flusso degli ebrei giunti in Palestina nei tre anni precedenti – superiore alle 134 mila unità per la nuova ondata di immigrazione provocata dall’avvento al potere di Hitler in Germania – gli arabi palestinesi, preoccupati se non addirittura terrorizzati per le conseguenze, decisero di opporre una ferma resistenza all’aumento della presenza ebraica in Palestina⁹⁹.

Nel 1936 la tensione aumentò «ad un punto tale da convincere il governo inglese a rivedere la propria politica in Palestina». Già nel novembre del 1935 i partiti arabi palestinesi presentarono all’Alto Commissario per la Palestina, Arthur Wauchope, la richiesta di un governo democratico, la cessazione immediata dell’immigrazione ebraica e il divieto della vendita di terre agli ebrei. L’Alto Commissario accettò di vietare la vendita di terra, nel caso in cui non ne fosse rimasta a sufficienza per i proprietari e le loro famiglie. Inoltre, propose la creazione di un consiglio legislativo, che fu accettato dagli arabi ma non dagli ebrei. Ma, nel febbraio-marzo del 1936, il parlamento britannico respinse il progetto di Wauchope; una decisione considerata e soprattutto percepita come una grande vittoria degli ebrei. Come conseguenza, nell’aprile 1936 veniva proclamato lo sciopero generale degli arabi palestinesi, primo atto di una rivolta araba di notevole entità¹⁰⁰. Gli arabi palestinesi consideravano la politica britannica una politica parziale, disposta a favorire soprattutto gli interessi degli ebrei. In re-

⁹⁸ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 41-47. Si veda inoltre “Oriente Moderno”, 1934, p. 476.

⁹⁹ N. AL AHMED, *Falastin, Tarikh, Nidal*, cit., p. 222. Vedi anche W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 445.

¹⁰⁰ B. MORRIS, *The Expulsion of Palestinians and Birth of Refugees Problem-Israeli Document*, Amman, 1993, p. 15. Vedi anche J. B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, cit., pp. 288-289.

azione a ciò, gli arabi palestinesi decisero di formare un Comitato Nazionale, che elesse un Alto Comitato Arabo presieduto da Mohammed Amin al-Husseini, Gran Mufti di Gerusalemme¹⁰¹, con l'obiettivo di far cessare l'emigrazione ebraica¹⁰².

Il 7 giugno, ad Umm El-Amed, numerosi notabili transgiordani, riuniti in congresso¹⁰³ alla ricerca di aiuti per la Palestina, decisero di inviare una delegazione ad Amman presso l'emiro e il rappresentante britannico, invitandoli ad agire affinché «la Palestina non [diventasse], in onore degli ebrei, la tomba della sua popolazione araba». Si chiedeva che fosse fissato un termine entro il quale le richieste degli arabi palestinesi, affermate in termini ultimativi, dovevano essere accolte dal Governo britannico: «Se ciò non avverrà, noi saremo giustificati se correremo sollecitamente in aiuto ai nostri fratelli, allora il Governo britannico comprenderà le conseguenze di non aver ascoltato le nostre richieste»¹⁰⁴. Ma l'emiro li pregò di astenersene, affermando che si sarebbe impegnato personalmente per la Palestina, a nome di tutta la Transgiordania¹⁰⁵.

Oltre alla raccolta di aiuti economici e di armi, schiere di giovani transgiordani si erano dichiarati pronti a combattere in Palestina; e alcuni di loro erano già caduti combattendo¹⁰⁶. Fu così che la questione palestinese coinvolse inevitabilmente la popolazione transgiordana «come fosse la questione della Transgiordania» stessa¹⁰⁷. Gli avvenimenti in Palestina suscitavano sempre delle reazioni molto forti tra la società transgiordana, contraria all'immigrazione ebraica nel timore che potesse estendersi anche ai territori ad est del Giordano¹⁰⁸.

Il 10 luglio dello stesso anno, in una lettera al Governo britannico, l'emiro esprimeva grande preoccupazione per quanto stava succedendo in Palestina: «Giorno dopo giorno la situazione diventa sempre più grave. Gli arabi in Palestina stanno lottando per la difesa di sé stessi e della loro patria impegnandosi a continuare fino a che non ne usci-

¹⁰¹ A. A. ISSA, *Mashru'at Suria al-Kubra*, cit., p. 41.

¹⁰² A. AL-MAHAFAH, *Tarikh al-Urdun Fii al-Asser al-Hadiith*, cit. p. 105.

¹⁰³ K. KASMIH, *Awni Abed Al-hadi*, cit., p. 77. Vedi anche A. MURAD, *Al-Daur Al-Siasi Li-Aljiesh Al-Arabi*, cit., p. 33.

¹⁰⁴ "Oriente Moderno", 1936, p. 467.

¹⁰⁵ "Oriente Moderno", 1938, p. 444.

¹⁰⁶ A. MURAD, *Al-Daur Al-Siasi Li-Aljiesh Al-Arabi*, Beirut, Markez Abhath Monthamet Al Tahrer Al Filestinieh, 1973, p. 33. Vedi anche "Oriente Moderno", 1938, p. 514.

¹⁰⁷ M. A. S. MAHAFAH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 87.

¹⁰⁸ M. A. S. AL-MAHAFAH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 142.

ranno vincitori o saranno sterminati. Dio solo sa quante difficoltà sto affrontando per mantenere la pace in Transgiordania, mentre le grida dalla Palestina sfondano ogni giorno l'udito della nazione. A questo si aggiunge la propaganda dei fanatici agitatori che fanno tutto il possibile per eccitare i sentimenti della gente con tutti i mezzi sia religiosi che razziali».

Nella stessa lettera l'emiro riteneva inutile l'uso della forza per reprimere la rivolta, ricordando che «la giustizia e le misure eque e trasparenti [erano] l'unico mezzo per superare le disgrazie e le lamentele. La popolazione – proseguiva Abdullah – vedeva nell'immigrazione una minaccia; non chiedeva di allontanare quelli già venuti, ma solo che non venisse imposta una nuova immigrazione senza il suo parere, come popolazione originaria del paese. La lettera si concludeva confidando nella correttezza e nella giustizia del Governo britannico, affinché non si usassero le maniere forti per porre fine alle turbolenze¹⁰⁹.

Il 26 luglio ebbe luogo un altro incontro tra l'emiro e il Comitato Arabo, per aggiornarlo sulle trattative con l'Alto Commissario e sulle concessioni che si sperava di ottenere in favore degli arabi¹¹⁰. L'emiro cercò di convincere l'Alto Comitato Arabo a trattare con gli inglesi per trovare una soluzione accettabile per entrambi, nel timore che la rivolta si sarebbe estesa in Transgiordania¹¹¹. L'emiro fece sapere all'Alto Comitato Arabo che gli inglesi non avevano intenzione di prendere alcuna misura in favore della popolazione araba, prima della sospensione dello sciopero generale. In risposta l'Alto Comitato dichiarò di non potere cambiare il proprio atteggiamento, in assenza di un cambiamento fondamentale nella politica inglese¹¹². Il Comitato chiedeva, oltre all'interruzione dell'immigrazione, il rilascio degli arrestati, mentre il Governo inglese era disposto soltanto a sospendere l'immigrazione per un anno¹¹³.

La mediazione dell'emiro quindi fallì. Come conseguenza il Ministro delle Colonie, Ormsby-Gore, autorizzò l'Alto Commissario a prendere severi provvedimenti contro l'Alto Comitato Arabo¹¹⁴. In una lettera all'Alto Commissario, Abdullah espresse la propria delu-

¹⁰⁹ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., p. 341-44. K. KASMIIEH, *Awni Abed Al-hadi - Awrak Khasah*, cit., p. 76.

¹¹⁰ "Oriente Moderno", 1936, p. 467.

¹¹¹ A. AL-MAHAFDAH, *al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 147.

¹¹² K. KASMIIEH, *Awni Abed Al-hadi- Awrak Khasah*, cit., p. 78.

¹¹³ "Oriente Moderno", 1936, p. 404.

¹¹⁴ "Oriente Moderno", 1936, p. 404.

sione nei confronti degli inglesi, in quanto essi non erano disponibili a fare le concessioni necessarie al successo della sua mediazione. Non avendo alcun potere sui palestinesi, egli aveva infatti bisogno di atti concreti da parte delle autorità britanniche per poter proporre un qualsiasi compromesso: «anche se avessi avuto potere su tutti i palestinesi – commentò l'emiro – non sarei riuscito ad indurli a porre fine alle turbolenze, dato che avrebbero rifiutato di obbedire se io non avessi dato loro garanzia che i loro diritti sarebbero stati salvaguardati»¹¹⁵.

L'Alto Commissario per la Palestina, tramite il Residente britannico ad Amman, si rivolse ad Abdullah perché si unisse all'appello dei sovrani arabi, rivolto agli arabi palestinesi per la cessazione dello sciopero generale e dei disordini, a condizione «che non vengano fatte delle promesse che vincolino la politica britannica nel prossimo futuro»¹¹⁶. Il 15 settembre 1936 l'Alto commissario per la Palestina, visitando l'emiro ad Amman, minacciò l'uso della forza per reprimere la rivolta¹¹⁷. Invitò l'emiro ad intervenire presso l'Alto Comitato Arabo per far cessare i disordini, in attesa che una commissione ufficiale britannica decidesse se l'immigrazione dovesse essere limitata o sospesa¹¹⁸. All'inizio di ottobre Abdullah, in una lettera indirizzata all'Alto Commissario, lo informava sui contatti avuti con l'Alto Comitato Arabo, che l'emiro aveva invitato a trattare con la Commissione Reale, essendo quella «la strada più breve per raggiungere i migliori risultati per entrambe le parti». Ma in quella lettera Abdullah ribadì: «Qualsiasi appello che non tranquillizzi gli arabi palestinesi, sulla loro esistenza e i loro diritti, è destinato a fallire»¹¹⁹.

Lo sciopero ebbe conseguenze molto gravi sulla popolazione, paralizzando la vita economica della Palestina. L'Alto Comitato Arabo cercò di trovare una via di uscita, contattando l'Emiro Abdullah e il Re dell'Arabia Saudita, Abd al-Aziz, onde trovare una forma accettabile per far cessare lo sciopero generale¹²⁰. Il 10 ottobre quei Sovrani

¹¹⁵ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., pp. 345-349. K. K. AL-KHRASHAH, *Almalek Abdallah Ben Al-Hussein WalKadiah Alflestinieh- wathaek*, Irbid, Kudsiyah Ielnasher, 1991, p. 14.

¹¹⁶ K. KASMIH, *Awni Abed Al-hadi – Awrak Khasah*, cit., p. 79.

¹¹⁷ A. AL-MAFAHDAH, *Tarikh al-Urdun Fii al-Asser al-Hadiith*, cit. p. 106.

¹¹⁸ "Oriente Moderno", 1936, p. 404: l'Alto Commissario avrebbe offerto ad Abdullah il suo consenso ad una temporanea sospensione dell'immigrazione ebraica.

¹¹⁹ K. KASMIH, *Awni Abed Al-hadi- Awrak Khasah*, cit., p. 79.

¹²⁰ A. A. ISSA, *Mashruàà Suria al-Kubra*, cit., p. 44.

fecero un appello agli arabi palestinesi¹²¹; appello che il Comitato Arabo comunicò ai rappresentanti dei comitati locali convenuti a Gerusalemme. Nella moschea di Giaffa fu annunciato che la mediazione dei Sovrani era stata accettata. L'appello fu pubblicato l'11; ogni Sovrano firmò un documento separato, ma il testo era identico: «La situazione ora prevalente in Palestina ci ha molto afflitti, e noi, d'accordo con i nostri fratelli, i Re arabi e l'Emiro Abdullah, vi invitiamo a ristabilire la tranquillità per risparmiare lo spargimento di sangue, confidando nelle buone intenzioni del Governo britannico e nel suo desiderio dichiarato di far giustizia. Fidatevi di noi che continueremo i nostri sforzi per aiutarvi»¹²².

Dopo la rivolta palestinese del 1936, la politica britannica in Medio Oriente e in relazione al problema del *National Home* in Palestina cominciò a modificarsi. Il governo di Londra iniziò a lavorare per una soluzione definitiva della questione palestinese, prendendo in considerazione l'assetto territoriale della Palestina e della Transgiordania proposto nella relazione della Commissione Peel¹²³ che era stata incaricata dal Governo britannico di svolgere un'inchiesta in Palestina¹²⁴.

Abdullah, nelle conversazioni con Lord Peel¹²⁵, fece le seguenti richieste: Trattato di alleanza anglo-palestinese nell'ambito del Mandato; formazione in Palestina di un Governo Nazionale; garanzia dei diritti acquisiti dagli ebrei e limitazione della popolazione ebraica al 35 per cento di quella araba¹²⁶. Jabotinsky, rappresentante dei sionisti revisionisti, chiese alla Commissione di sollecitare il Governo britannico a consentire l'immigrazione ebraica per una quota di ventunomila immigrati all'anno, per la durata di 25, 30 anni, in modo da poter

¹²¹ Z. MARDINI, *AwFalatin Wal Haj Amin AlHusseini*, Beirut, Dar Aekra, 1986, p. 85. K. KASMIEH, *Awni Abed Al-hadi- Awrak Khasah*, cit., p. 80.

¹²² "Oriente Moderno", 1936, p. 621.

¹²³ M. HAMDAN, M. AWAD, T. JBARA, H. HUSEIN, A. MUSTAFA, *Filestin Wal Kadieh AlFilestinieh*, Gerusalemme, Al Jamiah Al Maftuha, 2007, p. 376. Vedi anche M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh WalKhaiarAlurduny*, cit., p. 23.

¹²⁴ T. JBARA, *Tarikh Falestin*, cit., p. 234. Vedi anche J. B. DUROSELLE, *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, cit., p. 289. Per ulteriori informazioni sulla Commissione Peel si veda: E. SANBAR, *Palestine 1948. L'expulsion*, Washington, Institut des études palestiniennes, 1984, p. 40. E. KARSH, *Fabricating Israel History (the new historians)*, London, Frank Cass, 2000, p. 39.

¹²⁵ Vedi il memorandum presentato dall'Emiro Abdullah in: A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 65-74.

¹²⁶ A. BIN AL-HUSSEIN, *Muthakarati*, cit., pp. 352-363. Si veda anche: "Oriente Moderno", 1937, p. 183.

realizzare uno Stato a maggioranza ebraica sulle due rive del Giordano¹²⁷. La Commissione presentò la propria relazione finale al Governo britannico all'inizio di luglio 1937. Nel Cap. XI della relazione si ricordava che gli articoli del Mandato relativi alla Sede nazionale ebraica non si applicano alla Transgiordania poiché: «La possibilità di allargare la Sede Nazionale mediante l'immigrazione di ebrei nella Transgiordania riposa sull'ipotesi della concordia fra ebrei ed arabi. Ora, l'ostilità degli arabi contro l'immigrazione degli ebrei è, per lo meno, altrettanto aspra nella Transgiordania quanto lo è in Palestina. Il Governo della Transgiordania si rifiuterebbe di incoraggiare l'immigrazione ebraica a causa della resistenza della popolazione»¹²⁸.

La commissione propose di modificare lo statuto relativo all'amministrazione del territorio sul quale l'Inghilterra esercitava le funzioni di potenza mandataria. Il mandato sulla Palestina avrebbe dovuto cessare ed essere sostituito da un trattato, conforme ai precedenti attuati nel caso dell'Iraq e della Siria. Esso prevedeva, entro un breve periodo di tempo, la divisione della Palestina in tre zone: due Stati indipendenti, uno ebraico comprendente la Galilea, con una striscia costiera dal confine settentrionale sino a Gaza, e uno arabo costituito dalle zone interne e destinato ad essere annesso alla Transgiordania; l'ultima delle tre zone, rappresentata da Gerusalemme e dintorni, sarebbe stata internazionalizzata. La Potenza mandataria si sarebbe impegnata ad appoggiare le eventuali richieste di ammissione alla Società delle Nazioni avanzate dai governi dei due Stati, arabo ed ebraico¹²⁹.

Questo progetto incontrò un'opposizione talmente vivace all'interno del mondo arabo da spingere l'Iraq a sollevare una protesta ufficiale presso il Consiglio della Società delle Nazioni. Ibn Saud reagì subito distribuendo armi alle tribù del Neged, invitandole a tenersi pronte per eseguire i suoi ordini. Egli si pronunciò contro il progetto di spartizione della Palestina, contro la formazione di un nuovo Stato composto dalla Transgiordania e dalla Palestina meridionale, e contro l'assegnazione definitiva di al-Aqaba al nuovo Stato¹³⁰. Anche tra il mondo ebraico, le reazioni furono variegiate: al Congresso Sionista di

¹²⁷ M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh Wa Alkhiar Alurduny*, cit., p. 24.

¹²⁸ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 97-98. Si veda anche: "Oriente Moderno", 1937, p. 337. Si veda infine: *Relazione della Commissione Reale per la Palestina, progetto di spartizione*, in "Oriente Moderno", 1937, p. 384..

¹²⁹ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., pp. 97-98.

¹³⁰ "Oriente Moderno", 1937, p. 531.

Zurigo, tenutosi nell'agosto del 1937, emersero pareri contrastanti¹³¹, tanto da far optare i delegati per intavolare nuovi negoziati senza accettare la proposta *sic et simpliciter*¹³².

Nonostante il netto rifiuto palestinese, Abdullah accolse con favore le proposte della Commissione Peel, definendole «l'unica soluzione accessibile per salvare il salvabile della Palestina» e «un passo nella direzione dell'unità araba»¹³³. Dall'inizio della grande Rivolta del 1936, e in particolare dopo l'ottobre del 1937, le relazioni fra l'Emiro Abdullah e i nazionalisti palestinesi, sia quelli rimasti in Palestina che quelli rifugiatisi in Siria, avevano avuto un andamento altalenante¹³⁴. L'esposizione del punto di vista dell'emiro di fronte alla Commissione Reale britannica non fu gradita al Gran Muftì di Gerusalemme. Questi riteneva che Abdullah non avrebbe dovuto pronunciare «nessuna parola in nome dell'Alto Comitato Arabo». Ne derivarono lo scatenamento di una campagna di stampa contro Abdullah e la decisione di inviare una delegazione palestinese in Arabia Saudita, in attesa di un futuro congresso che si sarebbe dovuto tenere in Egitto. Tutto ciò, per l'emiro, faceva chiaramente parte di «una campagna politica anti hashemita avente come centro la Palestina», quando in realtà la popolazione araba palestinese aveva «urgente bisogno del sostegno di qualsiasi istituzione politica»¹³⁵. Tuttavia, dopo un periodo di crisi, le polemiche fra l'emiro e il Gran Muftì sembrarono temporaneamente placarsi¹³⁶.

L'Inghilterra cercò di favorire un compromesso tra le posizioni e gli interessi di Abdullah e quelle dell'Agenzia Ebraica: il piano inglese di spartizione della Palestina, d'altronde, offrendo agli ebrei uno Stato su una parte della Palestina, soddisfaceva in modo parziale i desideri sionisti di indipendenza e, allo stesso tempo, prevedendo l'annessione di una parte della Palestina alla Transgiordania, sotto la guida di Abdullah, mostrava di tenere in considerazione anche i desideri dell'emiro¹³⁷. Il Governo britannico, nonostante le reazioni negative

¹³¹ Secondo Ali Al-Mahafdah anche il Congresso sionista respinse il progetto. Si veda A. AL-MAHAFDAH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 150.

¹³² J. B. DUROSELLE, *Storia Diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, cit., p. 289.

¹³³ M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh Wal Khair Alurduny* cit., p. 23.

¹³⁴ "Oriente Moderno", 1928, p. 619.

¹³⁵ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 87.

¹³⁶ K. KASMIH, *Awni Abed Al-hadi- Awrak Khasah*, cit., p. 89.

¹³⁷ M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh Wal Khair Alurduny*, cit., p. 27. Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: W. LAQUEUR, *The Israel-Arab Reader (A documentary History Of The Middle East Conflict)*, Penguin Books, 1970, p. 79.

al progetto della Commissione Peel, continuò a fare di tutto per permettere l'attuazione e, nel dicembre 1937, annunciò la formazione di una Commissione tecnica, presieduta da John Woodhead, per sondare i punti di vista delle parti interessate, sia in Palestina che in Transgiordania¹³⁸.

Il 9 settembre 1937 giunse a Gerusalemme un incaricato dell'Emiro Abdullah per proporre all'Alto Comitato Arabo la nomina di una delegazione di capi palestinesi e transgiordani da inviare a Ginevra, al fine di collaborare con le rappresentanze degli altri paesi arabi a sostegno della causa palestinese. La proposta, nonostante avesse suscitato il vivo interesse dell'opinione pubblica, incontrò l'opposizione dell'Alto Comitato¹³⁹. Abdullah espose il proprio punto di vista in un'intervista: «Non è la prima volta nella storia – dichiarò l'emiro – che arabi ed ebrei si incontrano: già in passato gli ebrei hanno vissuto lungamente in paesi arabi, tranquilli e sicuri. [Perciò] non bisogna credere che la questione palestinese sia insolubile». La soluzione secondo l'emiro era: «Quella di far vivere gli ebrei in una regione determinata della Palestina, come minoranza con ordinamenti speciali, senza alcun motivo per credere che trattative in questo senso non debbano risultare soddisfacenti per ambo le parti»¹⁴⁰.

Il primo novembre del 1937, all'inaugurazione del Consiglio Legislativo, Abdullah, cercando di tranquillizzare l'opinione pubblica, affermò: «i legami nazionali e civili e le relazioni di vicinanza con la diletta Palestina sono particolarmente stretti, noi non possiamo fare a meno di affliggerci dei tumulti che vi avvengono, e di augurarle ogni bene. Iddio ci sia testimone: abbiamo fatto per quanto prescriveva il dovere e continuiamo a servirla con disinteresse e senza ostentazione»¹⁴¹.

Alla fine di marzo del 1938 il Governo transgiordano, presieduto da Ibrahim Hashim, vietò le riunioni indette, nella Transgiordania settentrionale, dall'opposizione transgiordana. I capi dell'opposizione non solo accusavano l'emiro di voler favorire la spartizione della Palestina¹⁴², ma riuscirono anche a coinvolgere la Transgiordania nella rivolta contro gli inglesi, approfittando sia della simpatia di cui godeva tra la popolazione transgiordana la rivolta palestinese, che del carat-

¹³⁸ A. AL-MAHAFAH, *al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 1150.

¹³⁹ "Oriente Moderno", 1937, p. 524.

¹⁴⁰ "Oriente Moderno", 1937, p. 562.

¹⁴¹ "Oriente Moderno", 1937, p. 621.

¹⁴² "Oriente Moderno", 1938, p. 170.

tere montuoso della parte settentrionale del paese e della debolezza della Legione Araba. Grazie alla particolare conformazione del territorio, fu possibile organizzare il contrabbando delle armi¹⁴³, e furono distrutti gli impianti dell'oleodotto¹⁴⁴, attaccate le diverse postazioni delle linee telefoniche e telegrafiche¹⁴⁵ e persino gli uffici governativi¹⁴⁶. Per reprimere l'azione delle bande armate, furono impiegate la Legione Araba e le Forze di frontiera con l'intervento della RAF¹⁴⁷. Il Governo emanò una serie di provvedimenti per porre fine ai disordini, come l'istituzione di passaporti fra la Transgiordania e la Palestina, la sorveglianza del confine¹⁴⁸, le restrizioni all'entrata dei palestinesi in Transgiordania¹⁴⁹ e altre misure.

Il 24 maggio 1938 la Commissione Tecnica per la Palestina si riunì ad Amman per studiare il problema della spartizione e per raccogliere le indicazioni dell'Emiro Abdullah, del Rappresentante britannico, il colonnello Cox, e del capo dell'Esercito Arabo, Peake Pascià. L'opposizione organizzò per l'occasione uno sciopero generale, in diverse città, in segno di protesta¹⁵⁰: ad Amman, Salt, Tafleleh, El-Kerak e Maàn. Inoltre, furono inviati diversi telegrammi per chiedere «la cessazione dell'immigrazione sionista e il riconoscimento della sovranità e dell'indipendenza della popolazione araba palestinese». Qualunque politica che non avesse tenuto in considerazione tali richieste, si pre-

¹⁴³ A. AL-MAHAFDAH, *al-Alakat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 148.

¹⁴⁴ Il governo transgiordano minacciò di applicare multe elevate ai villaggi adiacenti agli oleodotti, ritenendo che la gente locale fosse responsabile di ogni danno futuro. Tuttavia, l'organizzazione segreta, impegnata nel favorire la rivolta e nella distruzione degli impianti petroliferi in Transgiordania, scrisse una lettera all'Alto Commissario e al direttore della società petrolifera, minacciando, in caso di mancato accoglimento delle richieste degli arabi palestinesi, «di far saltare la tubatura e di scatenare la rivolta in Transgiordania». Nonostante la non attuazione delle misure, aeroplani sorvolavano ogni giorno la zona interessata, compiendo manovre in collegamento con le autoblindo e i carri armati; un contingente del Corpo di Frontiera transgiordano si era accampato a nord della città di Irbid, a nord della Transgiordania, per proteggere l'oleodotto. Il 12 Agosto del 1936, una banda di beduini fece saltare un impianto presso Kawkab El-Hawah. Ancora una volta, nello stesso posto all'inizio di settembre e all'inizio di ottobre 1937 furono danneggiati gli impianti nei pressi di Ajlun. Vedi: "Oriente Moderno", 1936, pp. 515-516.

¹⁴⁵ B. N. ALHUT, *Wathaek Alharakeh Alwatanieh Alfلسطينieh 1918-1939*, Beirut, Moasaset Al Derasat Al Ffilestinieh, 1979, p. 645.

¹⁴⁶ M. A. S. MAHAFZAH, *Alalakat Alurduniah Alfلسطينieh*, cit., p. 87.

¹⁴⁷ B. N. ALHUT, *Wathaek Alharakeh Alwatanieh Alfلسطينieh 1918-1939*, cit. p. 642. Vedi anche "Oriente Moderno", 1939, p. 220.

¹⁴⁸ "Oriente Moderno", 1937, p. 148.

¹⁴⁹ "Oriente Moderno", 1937, p. 458.

¹⁵⁰ "Oriente Moderno", 1938, p. 368.

cisava nei documenti, era destinata a fallire e avrebbe creato un clima di sfiducia tra gli arabi e la Gran Bretagna, «sulla quale [si sperava] di poter continuare a contare»¹⁵¹.

Nel suddetto incontro, Abdullah presentò un piano per risolvere i disordini in Palestina, proponendo uno Stato unico palestinese-transgiordano, con un parlamento nel quale arabi ed ebrei fossero rappresentati secondo la loro proporzione numerica. L'immigrazione ebraica sarebbe stata limitata alla zona che la Relazione Peel assegnava allo Stato ebraico, purché gli ebrei non avessero superato il 35 per cento dell'intera popolazione. Gli ebrei, nella propria zona, avrebbero dovuto godere, in materia di uso della lingua e di diritti nazionali, privilegi simili a quelli che l'Iraq aveva concesso alla minoranza curda. Lo Stato avrebbe dovuto restare sotto la sovrintendenza britannica per dieci anni. In questo modo il Mandato sarebbe stato mantenuto, in forma esclusivamente morale, senza oltrepassare i limiti della difesa e di una sorta di supervisione nei confronti dello Stato unificato da attuare eventualmente anche con la permanenza di truppe britanniche. Dopo otto anni il Governo e il Parlamento dello Stato unificato avrebbero dovuto poter prendere una decisione definitiva e applicarla. L'emiro definì la propria proposta un progetto «capace di assicurare la tranquillità alla Palestina, se applicato con buona volontà».

La proposta di Abdullah, pur apprezzata dai membri della Commissione¹⁵², non venne però presa in considerazione dato che – come precisò lo stesso presidente della Commissione – l'esame del progetto esulava «dalla competenza della Commissione». Qualche giorno dopo Abdullah, in un'intervista al giornale siriano "Al-Ayyam", rivelò che l'unico motivo per cui aveva deciso di presentare alla Commissione il progetto, era il tentativo di risparmiare alla Palestina «uno smembramento inaccettabile»¹⁵³. Ma la proposta dell'emiro suscitò la reazione negativa del mondo arabo, in particolare dei membri dell'Alto Comi-

¹⁵¹ B. N. ALHUT, *Wathaek Alharakeh Alwatanieh Alfilestinieh 1918-1939*, cit., p. 481.

¹⁵² M. A. S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 88-89. Si veda anche: "Oriente Moderno", 1938, p. 307. Per ulteriori informazioni sul progetto, vedi la stessa opera e la stessa pagina, ripresa dal giornale di "Al-Ayyam" del 27-5-1938. Abdullah, in una dichiarazione al giornale "al-Ayyam", disse che il suo progetto mirava unicamente a risparmiare alla Palestina lo smembramento inaccettabile; era contento che la sua proposta venisse criticata e migliorata, dichiarando solennemente di averla presentata all'infuori di ogni ambizione personale. Si veda: "Oriente Moderno", 1938, p. 308.

¹⁵³ "Oriente Moderno", 1938, p. 308.

tato Arabo e del primo ministro egiziano, al-Nahas Pascià¹⁵⁴. Il piano dell'emiro hashemita venne respinto anche dall'Agenzia Ebraica, a causa di un certo «odore di inimicizia nei confronti del sionismo»¹⁵⁵ che vi si avvertiva.

In quel frangente storico Abdullah aveva ben in mente che nel prossimo futuro la situazione palestinese avrebbe avuto conseguenze disastrose non solo per i palestinesi, ma anche per tutti gli arabi in generale. Di fronte alla richiesta di ritirare il progetto¹⁵⁶, l'emiro rispose che era disponibile a farlo «se ci fosse stato qualche altro modo accettabile [in grado di] fermare le pretese ebraiche, nel prossimo futuro, prima in Palestina e dopo in Transgiordania»¹⁵⁷. Abdullah vedeva nel suo progetto un modo per contenere il pericolo sionista, consentendo l'immigrazione ebraica in una parte circoscritta della Palestina e limitandola nel resto della regione, dove – secondo il suo piano – per l'immigrazione ebraica sarebbe stato necessario il consenso degli arabi. L'emiro si rendeva conto che continuare ad affrontare la questione palestinese in quelle condizioni e in quel modo non portava alcun vantaggio agli arabi, ma piuttosto agli ebrei. Secondo Abdullah, il problema non era «rinunciare a un palmo di terra o a qualsiasi diritto»: il problema era politico e in vent'anni aveva avuto come conseguenza l'immigrazione di mezzo milione di ebrei¹⁵⁸.

L'8 settembre 1938, nel congresso di Buldan, località vicina a Damasco – congresso tenutosi per esaminare la questione palestinese, alla presenza di delegazioni di tutti gli Stati arabi¹⁵⁹ compresi 35 delegati transgiordani – la relazione della Commissione Peel fu giudicata negativamente e il piano dell'Emiro Abdullah severamente criticato¹⁶⁰. La delegazione transgiordana avanzò una proposta favorevole all'estensione della lotta anche in Transgiordania, per alleggerire la pressione sugli arabi palestinesi. I capi della rivolta non accettarono la proposta ritenendo importante concentrare gli sforzi in Palestina. Tale

¹⁵⁴ A. AL-MAHAFDAH, *Al-alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 152. Per ulteriori informazioni sulla risposta di Abdullah a Nahas Pascia vedi: A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 382-385.

¹⁵⁵ M. K. AL-AZHARY, *Alqadieh Alfilestinieh Wa AlKhiar Alurduny*, cit., p. 27.

¹⁵⁶ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 89. A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 372-374.

¹⁵⁷ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 89-91.

¹⁵⁸ A. BIN AL-HUSSEIN, *Al-Amali Al-Siasieh*, cit., p. 89-91.

¹⁵⁹ J. B. DUROSELLE, *Storia Diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, cit., p. 290.

¹⁶⁰ A. AL-MAHAFDAH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 152.

opposizione, tuttavia, «non piegò la volontà del Partito del Comitato Esecutivo transgiordano, né del Movimento Nazionale transgiordano, in merito alle operazioni contro gli impianti dell'oleodotto della compagnia petrolifera irachena e delle linee telefoniche e telegrafiche». Inoltre, venne formato il Comando Generale della Grande Rivolta Araba in Transgiordania e gli inglesi, dopo le debite consultazioni, decisero di 'incrementare gli effettivi della Legione e delle Forze dell'ordine presenti sul territorio¹⁶¹. Il compito delle nuove truppe era di chiudere la frontiera tra la Transgiordania e la Palestina per evitare il contrabbando di armi¹⁶².

A livello politico, in conseguenza dell'opposizione araba ed ebraica, il Governo britannico decise di abbandonare il progetto di spartizione¹⁶³. L'immigrazione costituiva il problema più scottante nelle relazioni tra arabi ed ebrei; «gli inglesi seguivano una politica piena di incertezze» trovandosi, da un lato, sotto la pressione del mondo islamico e, dall'altro, sotto quella del sionismo di tutto il mondo. Viste le critiche condizioni interne della Palestina e considerata l'instabilità della situazione internazionale, nella primavera del 1939 gli inglesi si sentirono obbligati a prendere misure drastiche per limitare l'immigrazione ebraica¹⁶⁴. L'Inghilterra, rendendosi conto che la questione palestinese non preoccupava soltanto gli arabi palestinesi, ma anche gli arabi degli altri paesi¹⁶⁵, decise di invitare a Londra non solo i delegati degli arabi palestinesi e dell'Agenzia ebraica¹⁶⁶, ma anche i rappresentanti degli Stati arabi¹⁶⁷, per un serie di incontri, prima separatamente poi insieme ad una delegazione britannica. I governi arabi accettarono, ma gli arabi palestinesi rifiutarono energicamente di riconoscere l'Agenzia

¹⁶¹ A. MURAD, *Al-Daur Al-Siasi Li-Aljiesh Al-Arabi*, cit., p. 34.

¹⁶² Y. SAIEGH, *Jordan and the Palestinians*, cit., p. 11.

¹⁶³ A. AL-MAHAFDAH, *Al-alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 152.

¹⁶⁴ W. YALE, *Il Vicino Oriente*, cit., p. 440.

¹⁶⁵ M. A. S. MAHAFZAH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 68.

¹⁶⁶ Secondo Ben Gurion, «noi ci trovavamo costretti a partecipare a questo incontro perché se non partecipavamo ad esso, poteva essere strumentalizzato dai nostri nemici, accusandoci di non voler trattare con gli arabi. Tanti amici, infatti, non si mettevano nei nostri panni. Io non prevedevo alcun esito positivo dalle trattative, ero sicuro di non raggiungere un accordo con gli arabi». M. A. S. MAHAFZAH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., pp. 70-71.

¹⁶⁷ I paesi arabi che furono invitati erano; l'Egitto, l'Iraq, l'Arabia Saudita, lo Yemen, e Transgiordania. La Transgiordania era rappresentata dal primo ministro transgiordano Tawfik Abu al-Huda. Per ulteriori informazioni sulla conferenza di Londra vedi: E. SANBAR, *Palestine 1948. L'expulsion*, cit., p. 66; T. JABARA, *Tarikh Falestin*, cit., p. 243.

ebraica¹⁶⁸. Nelle riunioni di Londra tutti i delegati arabi espressero il proprio appoggio alle rivendicazioni palestinesi e ribadirono l'impegno ad allinearsi alle posizioni degli arabi di Palestina¹⁶⁹. Awani Aded al-Hadi, membro della delegazione palestinese, affermò che, durante le trattative, il Governo britannico non aveva esitato «a usare la sua influenza come mezzo di pressione sulla delegazione palestinese, perché accettasse le proposte britanniche che, poi, furono inserite nel Libro Bianco»¹⁷⁰. Tutte le delegazioni arabe erano a favore del Libro Bianco, ma, prima di pronunciarsi ufficialmente, aspettarono il parere definitivo della delegazione palestinese¹⁷¹. Questa, tuttavia, ricevette da Amin al-Husseini l'ordine di respingere i principi del Libro Bianco¹⁷². Al contrario, il presidente della Delegazione transgiordana, Tawfik Abu Al-Huda, in un incontro con MacDonald, disse chiaramente che la politica del governo di Amman era «conforme alle ultime proposte britanniche»¹⁷³.

Il 17 maggio 1939 veniva finalmente pubblicato il Libro Bianco contenente il progetto governativo per l'assetto della Palestina. Il progetto prevedeva:

1 – Il ritorno allo Stato unico nel quale arabi ed ebrei avrebbero dovuto dividersi l'autorità governativa in modo che fossero salvaguardati gli interessi degli uni e degli altri.

2 – L'indipendenza dello Stato, dopo un periodo di transizione di dieci anni, durante i quali il Governo britannico avrebbe continuato a farsi carico della amministrazione del paese.

3 – La precisazione di limiti per l'acquisto di terreni da parte degli ebrei e per la loro immigrazione.

Il progetto, tuttavia, non venne bene accolto da entrambe le parti, sia araba che ebraica¹⁷⁴. Il Presidente del Consiglio transgiordano, Tawfik Abu al-Huda, dichiarò invece che «dal Libro Bianco [si po-

¹⁶⁸ J. B. DUROSELLE, *Storia Diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, cit., p. 290. Vedi anche A. AL-MAHAFAH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh (1921-1957)*, cit., p. 153.

¹⁶⁹ M. A. S. MAHAFAH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 72.

¹⁷⁰ K. KASMEH, *Awni Abed Al-hadi – Awrak Khasah*, cit., p. 114. Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: A. AL JADER, A. A. RADAM, *Falastin Wa Al Ghazw Al Sahioni*, Bagdad, Jamaet Baghdad, 1984, p. 148. Vedi anche T. JABARA, *Tarikh Falestin*, cit., p. 247. Per ulteriori informazioni sull'argomento si veda: W. LAQUEUR, *The Israel-Arab Reader (A documentary History Of The Middle East Conflict)*, cit., p. 88.

¹⁷¹ K. KASMEH, *Awni Abed Al-hadi – Awrak Khasah*, cit., p. 115.

¹⁷² K. KASMEH, *Awni Abed Al-hadi – Awrak Khasah*, cit., p. 118.

¹⁷³ M. A. S. MAHAFAH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 75.

¹⁷⁴ "Oriente Moderno", 1939, p. 298.

teva] cominciare una nuova era di collaborazione arabo-britannica in Palestina». Poi affermò che il programma, pur non corrispondendo pienamente alle aspirazioni degli arabi, eliminava «per sempre ogni minaccia alla loro esistenza, escludendo la possibilità di una maggioranza ebraica»¹⁷⁵. Dopo l'incontro di Londra Abdullah invitò la delegazione palestinese ad «accettare il Libro Bianco per il timore di un futuro ancora più incerto e funesto». Ma la delegazione palestinese ribadì di non potere adottare altre linee di condotta che il rifiuto, data la contrarietà dei loro leader, decisi a respingere la proposta britannica¹⁷⁶.

L'Agenzia Ebraica dichiarò che «Gli ebrei che hanno dato prova della loro forza e tenacia nella fondazione della Sede nazionale ebraica, sanno come difendere l'immigrazione ebraica, la Sede nazionale ebraica e la libertà»¹⁷⁷.

In Inghilterra la Camera dei Comuni approvò il Libro Bianco il 22 maggio 1939. Il Ministro delle Colonie, il 15 giugno, lo presentò alla Commissione Mandataria Permanente che però lo considerò contrario allo spirito del Mandato. Il Governo britannico decise, però, di presentarlo al Consiglio della Società delle Nazioni, ma questo non poté dare un suo giudizio per lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale¹⁷⁸.

Nonostante l'opposizione dell'Alto Comitato Arabo e dei paesi arabi al contenuto del Libro Bianco, Nouri al-Said, Primo Ministro iracheno, e l'Emiro Abdullah ne rimasero entusiasti, tanto che il Governo iracheno chiese la mediazione del Colonnello Newcombe presso il Governo britannico per metterne in pratica le disposizioni¹⁷⁹.

Gli anni Trenta finirono senza riuscire a far accettare né tanto meno a imporre, una soluzione transgiordana della questione palestinese, nonostante il fatto che la Gran Bretagna, nel 1937, avesse rinunciato al piano di suddivisione della Palestina, decidendo di appoggiare le aspirazioni all'unità della «Grande Siria», coltivate dall'emiro hasemita. Abdullah, dal canto suo, continuò a insistere sull'importanza di attuare il Libro Bianco del Governo britannico sulla Palestina, nella speranza di veder realizzato il progetto della «Grande Siria» al cui in-

¹⁷⁵ "Oriente Moderno", 1939, p. 332.

¹⁷⁶ M. A. S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 81.

¹⁷⁷ M. A. S. MAHAFAZH, *Alalakat Alurduniah Alfilestinieh*, cit., p. 82.

¹⁷⁸ A. AL-MAHAFAZH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh* (1921-1957), cit., p. 154.

¹⁷⁹ A. AL-MAHAFAZH, *Al-Alacat al-Urdinieh al-Britanieh* (1921-1957), cit., pp. 154-155.

terno gli ebrei non sarebbero stati buttati «in mare», ma accettati come minoranza nel nuovo grande Stato.

Abstract – This paper aims at analyzing the vicissitudes of the Arab territories of Palestine and Transjordan from the perspective of the efforts made by the Transjordanian royal house in the scope of their peculiar role in the Middle East politics of that period. The core of the analysis consists of the joint consideration of the Transjordan aspirations and of the new geopolitic realities that were taking place in Palestine. Starting from different institutional and territorial conditions, the pro-Sionist facets of the Great Britain's foreign policy were perceived differently from the Arabs on both sides of the Jordan river. While the exclusion of Transjordan from the Sionist project represented an achievement for the

Transjordanian royal house, the increasing Jewish immigration on the west bank of the Jordan river represented, both in its entity and its modalities, the confirmation of a wrong course of action by the Cisjordanians. In a political context where, despite the technicalities of the diplomatic relations and the outer attitude, Great Britain's foreign policy oscillated continuously, indeed, between the support to the Sionist aims in Cisjordan and the support to the consolidation of an institutional and territorial reality in Transjordan. The Transjordan-Palestinian relations reflect the fundamental duplicity of field situations determined more and more by overwhelming power schemes rather than international law fairness or equity.

I BERBERI NELLA LIBIA POST-GHEDDAFI: IL CASO DEL JEBEL NEFUSA TRA STORIA E PRESENTE

di Antonio M. Morone* e Chiara Pagano**

Durante gli oltre quarant'anni del regime di Mu'ammār Gheddafi, la minoranza berbera in Libia è stata sistematicamente rimossa dalla politica, dalla storia e dalla memoria della Grande Jamāhiriyya araba libica popolare socialista uscita dalla Rivoluzione del 1969. La supposta unicità e omogeneità della nazione libica, appiattita sull'identità araba e islamica sunnita, non lasciava spazio ad alcuna rivendicazione identitaria concorrente o alternativa. Per il regime la semplice affermazione dell'esistenza di una minoranza berbera venne automaticamente percepita come una manifestazione di dissidenza politica e conseguentemente repressa. Non stupisce allora che tra le pieghe della guerra civile, innescata dalla rivolta contro il regime di Mu'ammār Gheddafi nel 2011, la rivendicazione della tutela dei diritti individuali e collettivi dei berberi abbia preso progressivamente piede. I berberi del Jebel Nefusa, che è storicamente la terza più importante regione del paese per popolazione residente dopo Tripoli e Benghasi¹, hanno svolto un ruolo di impulso per la causa dei berberi di Libia che vivono anche nella città costiera di Zwara e nelle oasi di Sokna e Awjila. Sulle montagne del Nefusa non furono tuttavia i berberi a prendere l'iniziativa contro il regime, bensì la città e *qabila* araba di Zintan che il 16 febbraio si unì alle proteste scoppiate il

* Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università di Pavia. ** Dottoranda in Studi europei e internazionali all'Università di Roma Tre. Per quanto il saggio sia il frutto di un lavoro comune degli autori, Morone ha scritto l'introduzione, la prima e la quarta sezione, Pagano la seconda e la terza.

¹ J. FONTAINE, *La population libyenne, un demi-siècle de mutations*, in O. PLIEZ (sous la direction), "La nouvelle Libye. Sociétés, espaces et géopolitique au lendemain de l'embargo", Paris, Karthala, 2004, p. 161.

giorno precedente in Cirenaica, a Bengasi e al-Baida. Si trattò di una mossa sicuramente inaspettata per le altre città del Nefusa che consideravano Zintan «la roccaforte del regime»², ma questo non impedì un rapido moto di convergenza dei berberi verso la protesta. Se i decenni di repressione politica e marginalizzazione sociale a danno dei berberi costituirono una chiara spinta verso la rivolta, sarebbe sbagliato concludere che i berberi combatterono per una specifica identità autonoma o addirittura separata, al contrario lottarono per i diritti di tutti i libici.

Nei mesi successivi emerse tuttavia in modo evidente una richiesta di riconoscimento della specificità berbera, attraverso la promozione culturale e sociale dell'*amazighité*. Il rifiuto da parte di molti attivisti del termine “berbero” in favore di “amazigh” (pl. imazighen) è stato spesso giustificato per la connotazione negativa della parola berbero – dal latino *barbarus*, ossia chi non era parte della *civitas* romana e non parlava il latino – che poi durante l'epoca coloniale venne rinverdata dalla rappresentazione del berbero come «aggrappato a una tradizione di barbaria connotata in termini di brutalità e ferocia»³. Al contrario, l'uso del termine amazigh vorrebbe rinviare a una dimensione storica e culturale autonoma, spesso intesa come originaria e autoctona, nella prospettiva della promozione dei diritti dei berberi. Il dato problematico e allo stesso tempo interessante è che attivisti, politici e intellettuali hanno spesso dato per scontata una tale definizione dell'essere berbero, o appunto amazigh, e conseguentemente hanno presentato la loro causa nei termini di una minoranza lungamente oppressa dalla maggioranza araba. In realtà la definizione dei contorni culturali e sociali della minoranza berbera non è affatto scontata. I berberi, che furono romanizzati e dunque “civilizzati” con la loro inclusione nell'Impero, non solo comprendevano popolazioni differenti tra loro (libi, numidi, garamanti, mauri e altri), ma avevano già sperimentato a loro volta importanti scambi culturali con la civiltà punica e indirettamente con quella greca e romana, specie a livello

² W. LACHER, A. LABNOUJ, *Factionalism Resurgent: The War in the Jabal Nafusa*, in P. COLE, B. MCQUINN(eds.), “The Libyan Revolution and its Aftermath”, London, Hurst & Co., 2015, p. 261.

³ G. BOËTSCH, *Arabes/Berbères. L'incontournable lecture raciologique du XIX^e siècle*, in H. CLAUDOT-HAWAD (sous la direction), “Berbères ou Arabes? Le tango des spécialistes”, Paris, Non Lieu, 2006, p. 25.

di élites sociali e politiche⁴. Ecco perché oggi risulta per lo meno inaccurato ogni riferimento a una “originalità” dei berberi rispetto al popolamento umano del Nord Africa. Il termine “berbero”, come peraltro quello “arabo”, sottende dunque una certa varietà culturale, linguistica e sociale che si riscontra anche tra le diverse comunità berberofone del paese.

1. *Berberi e arabi nella storia del Jebel*

La storia di lungo periodo del popolamento del Jebel Nefusa non è molto diversa da quella dell'intera Tripolitania, l'occidente dell'odierna Libia. Fu la progressiva migrazione di popolazioni di lingua araba e religione musulmana a segnarne lo sviluppo a partire dal primo secolo dopo l'*Hijra*. Tuttavia solo nel XI secolo le migrazioni in Africa settentrionale dei Banu Hilal, seguiti dai Banu Sulaym e poi dai Banu Ma'qil, che provenivano dalla penisola arabica, marcarono una decisa accelerazione del processo di arabizzazione e costrinsero nella ridotta montagnosa del Nefusa quei berberi che sfuggivano alla completa sottomissione politica più che all'assimilazione culturale. Quelle che passarono alla storia come le invasioni hilaliane portarono inoltre a una crescente competizione per le attività legate alla pastorizia nomade o semi-nomade tra i nuovi arrivati e le popolazioni preesistenti, mentre fu verosimilmente complementare il rapporto tra l'economia pastorale dei primi e quella legata all'olivicoltura, viticoltura e altre colture cerealicole dei secondi. Non vi è dubbio che nel corso del tempo la cultura araba, ancor prima degli arabi, penetrò progressivamente nel Nefusa, senza tuttavia che le dimensioni del fenomeno fossero paragonabili a quanto era avvenuto o stava avvenendo lungo la costa mediterranea. I berberi del Nefusa adottarono infatti la lingua araba e si convertirono alla religione musulmana su un arco temporale lungo e secondo strategie loro proprie che non furono semplicemente o necessariamente imposte dall'esterno. Gli esiti dell'arabizzazione e dell'islamizzazione non furono perciò univoci e permisero a tratti la sopravvivenza di specificità culturali pre-esistenti in modo più o meno sincretico.

⁴ E. FENTRESS, *Romanizing the Berbers*, in “Past & Present”, n. 190, 2006, p. 9.

Grazie anche alla particolare conformazione del territorio montuoso che fino a un'epoca molto recente ha offerto una naturale barriera a ogni penetrazione esterna, la specificità del Jebel Nefusa è stata proprio quella di una resistenza al dominio arabo attraverso un'adozione selettiva della cultura araba e della religione musulmana. In tal senso si può spiegare la sopravvivenza nel Jebel di una parlata berbera fino ai nostri giorni e di una interpretazione ibadita dell'Islam. Tuttavia tali caratteri di specialità non si possono intendere, come vorrebbero alcuni oggi, nei termini di un'indipendenza od originalità rispetto al processo di espansione della cultura araba e della religione musulmana, ma al contrario vanno intesi come frutto di una difesa di interessi locali attraverso la religione musulmana e la lingua araba piuttosto che contro di esse. È infatti evidente la compenetrazione della cultura araba con quella berbera che si è tradotta in un bilinguismo dei berberi: se oggi infatti «il solo criterio per distinguere i berberi dai non berberi è il fattore linguistico, [...] questo non significa che i berberofoni non parlino arabo»⁵. Ancor di più, l'influenza araba sulla lingua fu tale che a fine Ottocento il linguista francese Adolphe de Calassanti-Motyliniski riteneva il berbero «considerevolmente influenzato nel suo vocabolario dalla lingua dei conquistatori»⁶. Infine è verosimile che gli arabi arrivati sul Jebel avessero già sperimentato a loro volta processi di inclusione di componenti berberofone nel bassopiano. Si consideri poi la circostanza, del tutto comprensibile, che spingeva chi adottava la nuova lingua araba e la nuova religione musulmana a presentarsi come un arabo “puro”, celando così una storia differente. È infatti indicativo come la qabila di Zintan che è «la più specificamente araba e nomade di tutte le tribù del Jebel, porta il nome di Zintan, Zenata in berbero, cioè quello di una delle tribù berbere più celebri proprio per il suo nomadismo»⁷. Guardando alla storia del Jebel Nefusa, non si può dunque negare la contrapposizione tra arabi e berberi, ma si deve anche

⁵ O. SAHLI, *Some social aspects of Fassato, a Nafusah Berber community in Western Libya*, M.A. Thesis, USA, Kansas University, 1970, p. 9.

⁶ A. DE CALASSANTI-MOTYLINSKI, *Le Djebel Nefousa. Transcription, Traduction Française et notes avec une étude grammaticale*, Paris, Ernest Leroux, 1898, p. 2. L'opera è la traduzione in francese del resoconto geografico scritto nel 1885 in berbero utilizzando caratteri arabi dal notevole Ibrhm ibn Sulaymn Shammkh residente a Yefren, allora centro amministrativo ottomano dell'interno Jebel.

⁷ J. DESPOIS, *Le Djebel Nefousa. Tripolitaine. Etude géographique*, Paris, Larose, 1935, p. 148.

dar conto di un continuo e reciproco meticciamiento culturale prima ancora che biologico.

L'Islam ibadita storicamente è stato inteso come un'espressione di autonomia politica da parte degli abitanti del Jebel, mentre è stato equiparato a un'eresia dagli altri musulmani. Per gli ibaditi si trattava di promuovere la loro interpretazione dell'Islam niente affatto in una posizione di separatezza, ma al contrario in una logica di reciproca interazione con il più ampio contesto della *umma*. In epoca moderna l'Islam ibadita partecipò infatti «con un ruolo tutt'altro che trascurabile» alla Rinascita araba (*al-Nahda*) che si oppose per un verso ai piani coloniali europei e per l'altro all'accettazione in modo acritico del paradigma dominante di Islam veicolato dall'Impero ottomano con il risultato di «favorire l'integrazione della minoranza berbera nelle reti panislamiche internazionali»⁸. Dopo secoli di arabizzazione, la principale differenza prevalente sul Jebel non faceva riferimento tanto al binomio arabi e arabo-berberi (bilingui), ma piuttosto alla diversa appartenenza religiosa tra sunniti e ibaditi ed eventualmente ebrei. L'adozione dell'ebraismo da parte di alcune collettività del Jebel costituisce un processo precedente a quello dell'islamizzazione che ebbe poi un revival quando alla fine del XV secolo arrivarono nel Jebel nuclei di ebrei in fuga dalla Spagna, riconquistata dai regni cristiani.

In epoca moderna i diversi progetti di dominio esterno al Jebel si sovrapposero progressivamente alle dinamiche di interazione e contrapposizione interne alla regione, contribuendo così a modificarne la specificità culturale. L'autonomia del Jebel venne messa in discussione prima dalla seconda occupazione turca (1835-1911), poi dal colonialismo italiano (1911-1943) e infine fu la nascita dello Stato indipendente che, nelle differenti versioni della monarchia di Idris al Senussi (1951-1969) e della Jamahiriyya di Gheddafi (1969-2011), postulò l'inclusione del Jebel nella nazione araba libica. L'Impero ottomano fu impegnato in una lunga guerra di occupazione dell'entroterra della Tripolitania che iniziò nel 1835 e terminò solo nel 1858 al prezzo di un generale «annichilimento del potere e dell'influenza politica» in tutto il Jebel⁹. A guidare la resistenza contro i turchi fu Ghumah bin

⁸ C. AILLET, *L'ibadisme, une minorité au cœur de l'islam*, in "Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée", n. 132, décembre 2012, p. 14.

⁹ H. BARTH, *Travels and Discoveries in North and Central Africa. Being a Journal of an Expedition Undertaken under the Auspices of H.B.M.'s Government in the Years*

Khalifa che, a capo della confederazione tribale (*sufuf*) Yusuf, riuscì a «mobilitare non solo arabi e berberi, nomadi e sedentari, ma anche alcune tribù dalla Tunisia meridionale»¹⁰. Il prezzo della sconfitta non fu solo la sottomissione e il pagamento del tributo alla Porta, ma una crescente omologazione degli arabo-berberi ibaditi all'Islam sunnita ottomano che però non incise necessariamente sul loro bilinguismo.

Il dominio coloniale italiano, dopo una prima fase di occupazione del Jebel seguita alla guerra contro l'Impero ottomano, fu costretto a ritirarsi sulla costa durante il periodo della Grande Guerra. Il Jebel fu di nuovo occupato militarmente solo nel 1924. La politica dell'Italia durante la guerra e poi la pace fu quella di appoggiarsi «sulle popolazioni stabili della costa e di una parte del Jebel contro le bande ribelli, in particolare i nomadi della Ghibla»¹¹. La razzia, che costituiva una fonte di introito per i nomadi arabi, era infatti diventata una strategia importante nella lotta contro gli italiani. Resta da provare se la politica coloniale italiana abbia operato deliberatamente per costruire un'identità etnica berbera in contrapposizione a quella araba per favorire i suoi piani di dominio. Per un verso, la topografia del popolamento del Jebel testimoniava l'intrecciarsi dei berberi con gli arabi: «L'arabizzazione non è mai una sommersione; essa è frequentemente un'infiltrazione e la carta delle lingue ci mostra che arabofoni e berberofoni vivono insieme in moltissimi villaggi»¹². D'altra parte è fuor di dubbio che una costruzione etnica e razziale dei berberi venne perseguita ai fini di ridurre la complessità e ordinare il popolamento del Jebel.

Negando l'esistenza di appartenenze multiple, la classificazione biologica e gerarchica proposta dagli studi italiani di berberistica in epoca coloniale descriveva i berberi «in una posizione intermedia, essendo rappresentati come non evoluti quanto la cultura araba (scritta,

1849-1855, London, Frank Cass, 1965, p. 106. Reprinting nel centenario della morte. La prima edizione fu pubblicata nel 1890 per i tipi di Ward, Lock, and co., London. Il celebre geografo prussiano si trovò nel Jebel nel 1850 durante la sua partecipazione alla spedizione da Tunisi a Timbuktu (1849-1855) voluta da Sua Maestà britannica. Sulla storia dell'occupazione siveda: E. ROSSI, *Storia di Tripoli e della Tripolitania. Dalla conquista araba al 1911*, edizione postuma a cura di M. NALLINO, Roma, Istituto per l'Oriente, 1968, pp. 297-312.

¹⁰ A. BALDINETTI, *The Origins of the Libyan Nation. Colonial legacy, exile and the emergence of a new nation-state*, London, Routledge, 2010, p. 28.

¹¹ J. DESPOIS, *La colonisation italienne en Libye: problèmes et méthodes*, Paris, Larose, 1935, p. 44.

¹² J. DESPOIS, *Le Djebel Nefousa. Tripolitaine. Etude géographique*, cit., p. 146.

cittadina etc.), ma distinti dagli africani “neri”»¹³. Una volta divisi gli arabi dai berberi e i berberi dai neri, la politica coloniale che privilegiava il rapporto con le popolazioni stanziali, nel caso specifico del Jebel finì direttamente o indirettamente per accordare «una preferenza» ai berberi nell’individuazione degli intermediari¹⁴. L’esito ultimo fu quello di caratterizzare i berberi come le popolazioni sedentarie per eccellenza, organizzati in comunità villaggio, mentre gli arabi erano nomadi divisi in diverse *qabile*, nonostante fosse storicamente testimoniato come anche Zintan e Rojban fossero dediti a colture stanziali¹⁵. Rimane a testimonianza di questo processo di catalogazione l’imponente opera scritta dal tenente colonnello Enrico De Agostini dove religione e lingua sono caratteri accessori rispetto alle categorie etnico-razziali¹⁶. Fu successivamente uno studio pionieristico in antropologia criminale condotto proprio all’indomani della seconda guerra mondiale sui documenti depositati dal 1934 al 1940 presso la cancelleria del tribunale di Gharyan, il capoluogo del Jebel in epoca coloniale, a concludere come «riguardo alla criminalità tutte le popolazioni sono un blocco unico e qualora non si volesse ammetterlo per i fattori razziali, ciò vale almeno per quelli psicologici, per quelli morali, professionali e culturali». Ribaltando la vulgata coloniale di una differenza etnica e razziale tra arabi e berberi, si concludeva che «la criminalità studiata per singole cabile ha ancora una volta confermato la generica uniformità delle popolazioni»¹⁷.

Il dominio coloniale non introdusse solo delle gerarchie razziali tra i sudditi, ma lavorò in modo ancora più scoperto per mutare la storia stessa del popolamento umano del Jebel attraverso la colonizzazione agricola. Il fine ultimo non era infatti quello di italianizzare i libici, arabi o berberi che fossero, ma piuttosto di sostituirli con i coloni italiani attraverso una politica di indemanimento delle terre migliori rese disponibili attraverso la guerra, le confische e gli espropri. All’inizio degli anni Trenta erano attivi dei «penitenziari agricoli, l’impresa

¹³ D. MEROLLA, *La lunga ombra dell’orientalismo tra studi africani e studi berberi in Italia*, in “Incontri”, n. 1, 2013, p. 75.

¹⁴ J. DESPOIS, *La colonisation italienne en Libye: problèmes et méthodes*, cit., p. 154.

¹⁵ A. DE CALASSANTI-MOTYLINSKI, *Le Djebel Nefousa. Transcription, Traduction Française et notes avec une étude grammaticale*, cit., p. 110.

¹⁶ E. DE AGOSTINI, *Le popolazioni della Tripolitania*, Tripoli, Governo della Tripolitania, Ufficio Politico Militare, 1917.

¹⁷ G. PROSDOCIMO, *Tra i libici del sud tripolino. Etnologia e criminologia*, in “Rivista di antropologia”, supplemento al n. 40, 1954, pp. 333-334.

dei miliziani fascisti di Suani ben Adem e soprattutto la coltivazione di tabacco da parte di contadini abruzzesi a Tegrinna e nel circondario di Gharyan»¹⁸. Per ordine diretto di Graziani, i miliziani fascisti reduci dalla guerra per la Libia avevano ricevuto nel 1929 alcune terre nei pressi di Gharyan che erano state confiscate alla famiglia Ku'bar che aveva combattuto contro l'Italia¹⁹. Nel 1932 venne infine costituita la Società di tabacchi italiani che, sempre nei pressi di Gharyan, mise a disposizione di «cinquecento famiglie [di coloni italiani] in cinque anni un migliaio di ettari scelti nella migliore regione della Tripolitania [... che] erano stati espropriati in cambio di denaro»²⁰. La Società offriva infrastrutture per la produzione e la residenza dei coloni in cambio di una parte dei proventi a rimborso delle spese sostenute dallo Stato fascista.

Con la nascita della Libia indipendente e dello Stato-nazione sotto la corona di re Idris al Senussi nel 1951, fu progressivamente il nazionalismo panarabo a spingere per un'omologazione dei berberi al progetto di una Libia araba e sunnita. Durante il processo di decolonizzazione, non si registrarono specifiche rivendicazioni da parte dei berberi, che a loro volta non furono oggetto di discriminazioni al tempo della monarchia, anche se il doppio ruolo di Idris, re e guida della Senussia, lo poneva implicitamente in tensione con quei berberi che erano anche ibaditi.

Fu soprattutto durante i quarantadue anni del regime di Mu'ammар Gheddafi che andò progressivamente sorgendo una questione berbera quale sottoprodotto della politica di forte omologazione dettata dal regime: i libici avevano una comune origine, parlavano arabo e professavano la regione musulmana sunnita. Nel quadro della terza via teorizzata nel Libro Verde quale alternativa al confronto bipolare, il regime «perseguì un'agenda dei diritti umani fondata sull'auto-determinazione, lo sviluppo, l'istruzione, la salute e l'edilizia» nella prospettiva di un'emancipazione nazionale che non dava spazio ai diritti delle minoranze²¹.

¹⁸ J. DESPOIS, *La colonisation italienne en Libye: problèmes et méthodes*, cit., p. 62.

¹⁹ F. CRESTI, *Non desiderare la terra d'altri. La colonizzazione italiana in Libia*, Roma, Carocci, 2011, p. 326.

²⁰ J. DESPOIS, *La colonisation italienne en Libye: problèmes et méthodes*, cit., p. 99.

²¹ G. DE BONA, *Human Rights in Libya. The impact of international society since 1969*, London, Routledge, 2013, pp. 148-9.

Nell'invettiva di Gheddafi i berberi erano un'invenzione del colonialismo e divennero così «i nemici della nazione, gli strumenti del colonialismo e dell'imperialismo»²². Il regime negò l'esistenza stessa dei berberi e vietò l'uso dei nomi, dei toponimi e della lingua berbera, oltre a evitare ogni rilevazione statistica intesa a quantificarli. L'esecuzione di dissidenti si accompagnò alla distruzione di archivi privati e famigliari. Il regime arrivò a incoraggiare il trasferimento di popolazioni arabe da altre parti del paese per procedere a una definitiva arabizzazione del Jebel. L'impegno profuso nella scolarizzazione in lingua araba fu un altro fattore che operò direttamente nei termini di una riduzione ai minimi storici del bilinguismo nel Jebel, in aggiunta al rapido processo di inurbamento che negli anni Cinquanta e Sessanta portò specialmente i berberi del Nefusa a trasferirsi nella capitale²³. Si trattò di un cambio storico poiché l'arabizzazione non fu più per i berberi un'opzione alla quale aderire volontariamente, bensì l'unico orizzonte culturale possibile²⁴: da qui quel desiderio di auto-preservazione che fu all'origine del *berberismo* e delle istanze politiche di riconoscimento della lingua e della cultura amazigh. Si capisce bene allora come mai fu particolarmente significativa la presenza di berberi all'interno del "National Front for the Salvation of Libya" (NFSL) che dagli anni Ottanta lottava in esilio contro il regime. Solo dopo la fine della guerra fredda, il regime di Gheddafi fu progressivamente costretto, e allo stesso tempo incentivato, ad adeguare la propria agenda ai valori liberali dell'universalismo europeo che oggi dà forma alle relazioni internazionali. Si trattò tuttavia di un processo non privo di contraddizioni, nel quale i diritti delle minoranze non trovarono affatto un pieno riconoscimento.

2. *Dalla Primavera berbera alla rivolta in Libia*

Nel quadro del processo di riforme intraprese dal regime a partire dalla fine degli anni Novanta con l'obiettivo di riabilitare il paese e

²² S. CHAKER, M. FERKAL, *Berbères de Libye: un paramètre méconnu, une irruption politique inattendue*, in "Politique Africaine", n. 1, 2012, p. 107.

²³ R. S. HARRISON, *Migrants in the City of Tripoli, Libya*, in "Geographical Review", n. 3, 1967, p. 407.

²⁴ M. CHAFIQ, *A Brief Survey of Thirty-Three Centuries of Amazigh History*, Rabat, El Maârif Al Jadida, 2005, pp. 80-81.

rompere l'isolamento internazionale nel quale la Libia era stata costretta dalle sanzioni internazionali, il regime rinunciò ai suoi piani per acquisire armi di distruzione di massa, sia atomiche sia chimiche, e ad appoggiare il terrorismo internazionale quale strumento di politica estera. Venne poi abbandonata l'economia di piano in favore di una vasta quanto controversa serie di privatizzazioni che culminò nel 2001 con la richiesta di entrare nella World Trade Organization. Nel 2005 venne infine liquidato il sistema di giustizia parallela formato dai tribunali del popolo. Tuttavia i partiti politici continuavano ad essere messi al bando, la libertà di espressione restava subordinata a una stretta censura e i diritti individuali erano ancora fortemente limitati se non propriamente negati. Le riforme così intraprese finirono per avere l'effetto di selezionare e favorire una classe imprenditoriale che di fatto monopolizzò i proventi dell'apertura e della privatizzazione del sistema. In tal senso «le riforme economiche non cambiarono il sistema o beneficiarono il popolo libico nel suo complesso, ma produssero l'impressione che la Libia si stava adeguando alle norme della società internazionale»²⁵.

Nel processo di riforma del regime dall'interno trovò posto anche una timida quanto mai strumentale apertura nei confronti del movimento berbero internazionale. Prendendo a riferimento la “Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni” del 1994, il Congresso Mondiale Amazigh (CMA)²⁶, aveva internazionalizzato la “questione berbera” e rivendicava la tutela dei diritti degli imazighen da parte di quegli Stati dove vi fosse una minoranza berbera. Il CMA poteva essere considerato come il portato ultimo della crescente internazionalizzazione della questione berbera nel Maghreb a partire dalla cosiddetta “Primavera berbera” che aveva preso le mosse dalle proteste scoppiate in Algeria, nella regione della Cabilia e nella capitale tra il marzo 1980 e il maggio 1981: nei fatti fu dimostrato che «la rivendicazione berbera non era il fatto di intellettuali isolati – residuo del colonialismo – ma piuttosto un'aspirazione largamente diffusa in seno alla popolazione della Cabilia»²⁷. Nel caso libico, fu Saif al-I-

²⁵ G. DE BONA, *Human Rights in Libya. The impact of international society since 1969*, cit., p. 117.

²⁶ Il CMA è un'organizzazione non governativa nata a Saint Romain de Dolan, in Francia, nel 1995, e poi definitivamente lanciata nel primo Congresso tenutosi alle isole Canarie nel 1997.

²⁷ S. CHAKER, *Berbères aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 52.

slam, secondogenito di Gheddafi e promotore della corrente riformista del regime, a compiere un passo veramente significativo nei confronti del movimento, chiedendo la revisione della legge n. 24 del 1994 che vietava l'uso in pubblico della lingua berbera. A seguito di alcune proteste scoppiate a Zwara durante il Ramadan del 2000, Gheddafi annunciò che i berberi potevano tornare a parlare la loro lingua.

Più che di una genuina apertura si trattava però di una concessione interessata con la quale il regime si proponeva di mostrare alla comunità internazionale un orientamento maggiormente democratico e infatti gli effetti concreti furono visibili più all'esterno che all'interno del paese. Il 17 settembre 2002 venne fondato a Londra il Congresso Libico Amazigh (*Agraw ÀLibi N'Tmazight*) (CLA) con lo scopo di «proteggere, difendere e sviluppare l'esistenza, l'identità e la cultura amazigh all'interno dell'essenza nazionale della Libia»²⁸. Nel 2005 (lo stesso anno della prima riunione a Londra della Conferenza nazionale per l'opposizione libica) furono sempre i berberi che vivevano fuori dal paese, spesso in esilio, a presentare al Working Group on Minorities (oggi Forum) dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani una denuncia per la sistematica violazione dei diritti linguistici e culturali dei berberi in Libia, invocando un'azione dall'esterno in loro difesa sulla base della dottrina della *responsibility to protect*²⁹. Nonostante i berberi del Nefusa abbiano sempre costituito un polo di resistenza al regime, fu probabilmente determinante non tanto ai fini della militanza clandestina, ma soprattutto ai fini di una sua connotazione in termini di amazighité la mobilitazione condotta all'esterno del paese, tanto che vi è chi ha ipotizzato una vera e propria «estensione del movimento amazigh alla Libia» invece di una sua origine interna, poi confluita nel CMA³⁰. L'attivismo amazigh dunque si rivolse rapidamente dall'esterno all'interno del paese. È rivelatore il caso di Mohammed Madghish Umadi, originario della cittadina di Yefren, sul Jebel, ma formatosi negli Stati Uniti e vissuto per anni all'estero. Nel 2001 Umadi aprì il sito web in arabo e berbero

²⁸ Libyan Tamazight Congress Founding Manifesto, 17 settembre 2002. Reperibile in <https://www.temehu.com/imazighen/berberdownloads/libyan-tamazigh-congress-founding%20manifesto.pdf>.

²⁹ A. LAARBI, *El movimiento internacional libio y su invocación a la protección internacional*, 20 gennaio 2009, reperibile in <http://contrainformacin.blogspot.it/2009/01/el-movimiento-internacional-libio-y-su.html>.

³⁰ B. MADDY-WEITZAMAN, *Berber Identity Movement and the Challenge to North African States*, Austin, University of Texas Press, 2011, p. 129.

“Tawalt”, che nella lingua berbera, il tamazight, significa “parola”. Il progetto era quello di raccogliere le tradizioni orali berbere insieme a ogni altra fonte scritta in tamazight o in altre lingue sulla storia e la cultura berbera in Libia. La storia di Umadi come quella di altri attivisti si inserisce nel network amazigh online, nel quale la rete ha offerto all’associazionismo amazigh uno strumento ideale per la sua diffusione in tutto il Maghreb sulla base di un approccio eminentemente «discorsivo» e con l’obiettivo della «promozione dell’identità amazigh»³¹.

La mobilitazione amazigh tra la fine degli anni Novanta e gli anni Duemila è stata interpretata come la prova dell’emergere in Libia di una società civile in connessione con le dinamiche globali di un «attivismo rivolto principalmente alle agenzie internazionali» e inteso a creare «uno spazio politico usando come strumento di pressione la legislazione internazionale sui diritti umani»³². Tuttavia le aperture del regime non riconobbero mai l’idea di un’autonomia culturale berbera rispetto all’identità araba libica. Gli usi, il patrimonio storico e culturale dei berberi di Libia vennero così relegati all’ambito del folklore e la repressione del regime non venne mai meno. Nel dicembre del 2008, alcuni affiliati all’organizzazione politica di Saif al-Islam, *Libya al-ghad* (La Libia di domani), manifestarono contro coloro che avevano preso parte alla quinta conferenza del CMA, tenutasi nell’autunno precedente a Meknes, in Marocco, accusandoli di tradimento, separatismo e minacciandoli di morte. Questo avvenimento segnò una nuova stretta del regime. A partire dal 2009 le attività del portale Tawalt vennero sospese, dopo che «i comandi rivoluzionari e i membri di *Libya al-ghad* presero di mira le case di leader berberi come Salem Madi», parente stretto di Madghish Umadi³³. Nel dicembre del 2010 furono arrestati a Tripoli i fratelli Buzakhar, ai quali fu sequestrato tutto il materiale in tamazight raccolto in anni di lavoro. Non è certo un caso

³¹ D. CRAWFORD, K. E. HOFFMAN, *Essentially Amazigh: Urban Berbers and the Global Village*, in K. LACEY (ed.), “The Arab-African and Islamic World: Interdisciplinary Studies”, New York, Peter Lang, 2001, p. 117.

³² A. BALDINETTI, *Identità nazionale e riconoscimento delle minoranze in Libia: le richieste della società civile*, in E. DIODATO, F. GUAZZONI (a cura), “La Guerra ai confini dell’Europa. Incognite e prospettive mediterranee per l’Italia”, Roma, Carocci, 2014, p. 113.

³³ FRUS (Foreign Relations of the United States), Lettera confidenziale da Gene A. Cretz, ambasciatore americano a Tripoli, al Dipartimento di Stato, 13 gennaio 2011. Repetibile su www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09TRIPOLI22.

se la repressione venne condotta proprio dagli accoliti del riformista Saif al-Islam, a testimonianza di come vi fossero alcuni capisaldi del regime che non ammettevano vere riforme: lo status dei berberi, l'intangibilità di Gheddafi e della sua famiglia, l'orientamento ideologico del regime e gli affari dei tecnocrati più corrotti.

La rivolta del 2011 ha segnato una nuova stagione nella storia dei berberi del Jebel e più in generale della Libia. Caduti i controlli imposti dal regime, il coordinamento durante la guerra tra le diverse milizie berbere portò il CLA a fungere da organo di collegamento trasversale tra i consigli locali delle città berbere all'interno del Consiglio Nazionale di Transizione (CNT). Il Congresso svolse un ruolo di primo piano nel mettere a punto un'agenda politica, sociale e culturale per la tutela e la promozione della minoranza berbera. Non vi è dubbio che in alcune città del Jebel come Nalut, Jado e Yefren, la mobilitazione anti-regime venne presentata e declinata come berbera, perseguendo la strategia di «trasformare il proprio ruolo decisivo [nella caduta del regime] in influenza politica» all'interno delle nuove istituzioni libiche³⁴. Infatti non mancarono segnali di disapprovazione in seno al CNT, con un ritorno a stereotipi del passato nel quale i berberi «costituivano una minaccia per l'arabicità della Libia»³⁵.

Al tentativo dei berberi di assicurarsi una rappresentanza al centro, si accompagnarono una serie di iniziative più propriamente culturali e sociali che tuttavia non potevano non avere un diretto riflesso sul piano politico. Mohammed Madghish Umadi riaprì il portale Tawalt e furono diverse le associazioni, i siti, le radio e le tv che vennero aperte nel Jebel e altrove per promuovere l'amazighité utilizzando anche le risorse disponibili attraverso il network amazigh online. Come racconta Mazigh Buzakhar, che il 19 febbraio era fuggito con il fratello dal carcere di Tripoli, a fianco della rivolta armata delle milizie berbere operarono «alcuni gruppi che si occupavano della comunicazione mediatica e della promozione culturale della rinascita amazigh, mentre altri diffondevano gli aggiornamenti ricevuti dalle linee di combattimento e si occupavano di attività logistico-militari; il coordinamento era garantito da periodiche riunioni che avvenivano nel corso di visite degli attivisti nei maggiori villaggi del Jebel o attraverso Skype nel

³⁴ W. LACHER, A. LABNOUJ, *Factionalism Resurgent. The War in the Jabal Nafusa*, cit., p. 247.

³⁵ S. CHAKER, M. FERKAL, *Berbères de Libye: un paramètre méconnu, une irruption politique inattendue*, cit., p. 117.

caso dei contatti con i membri del movimento che operavano dalla Tunisia, a Jerba o Tataouin, e da altri paesi esteri»³⁶.

3. *La transizione libica e le istanze dei berberi*

Con l'annuncio il 1° settembre 2011 del Presidente del CNT, Mustafa 'Abd al Jalil, della fine della rivoluzione e dell'inizio della transizione, non mancò chi tra i dirigenti *thuwwar* (rivoluzionari) berberi si disse pronto a una piena collaborazione con le autorità di transizione. Secondo i rapporti dell'intelligence occidentale non vi era «una agenda separatista berbera», in base a quanto Abu Aziz, membro del consiglio regionale militare di Nalut, aveva dichiarato agli informatori occidentali: «Diamo il benvenuto a chiunque ci governi. Per noi l'importante è che la Libia rimanga unita»³⁷. Alcuni attivisti amazigh cominciarono tuttavia a subordinare fin da subito la propria partecipazione alla transizione al riconoscimento e alla tutela della loro minoranza. Fu proprio su richiesta dei berberi che la Dichiarazione costituzionale provvisoria approvata dal CNT l'8 agosto 2011 garantì all'articolo 1 «i diritti culturali di tutte le componenti della società libica», definendo «le loro lingue, lingue nazionali»³⁸. Le aspettative di molti attivisti amazigh furono tuttavia deluse dal fatto che la Costituzione transitoria non facesse alcun riferimento specifico al tamazight. Il 26 settembre 2011 il CLA venne ridenominato Congresso Nazionale Libico Amazigh (CNLA) con l'intenzione di rappresentare «la prima concreta espressione di un'identità politica amazigh in tutta la storia libica»³⁹. Il Congresso tornò a chiedere il riconoscimento ufficiale del tamazight come lingua nazionale insieme all'arabo e l'attribuzione di incarichi istituzionali di rilievo nelle istituzioni della transizione per i berberi. Più in generale si invitarono tutti gli imazighen a impegnarsi

³⁶ Intervista via Skype di Chiara Pagano a Mazigh Bouzakhar, 1 maggio 2014, Il Cairo- Tripoli.

³⁷ Wikileaks, email da Meredith Friedman, Stratfor Global Intelligence, a Derek Flood, 27 luglio 2011. Reperibile su www.wikileaks.org/gifiles/docs/28/2870687_re-first-round-of-stratfor-questions-answers-.html.

³⁸ Y. SAWANI, J. PACK, *Libyan Constitutionality and Sovereignty Post-Qadhafi: the Islamist, Regionalist, and Amazigh Challenges*, in "The Journal of North African Studies", n. 18 (4), 2013, pp. 537-538.

³⁹ La citazione è tratta da "Temehu", sito di promozione del movimento internazionale amazigh. Reperibile su www.temehu.com/imazighen/berberism.htm.

in una militanza costante, fino all'ottenimento di «tutti i loro diritti politici, economici e sociali»⁴⁰. L'accoglimento delle istanze berbere fu così presentato dagli attivisti amazigh come il banco di prova per dimostrare la democraticità delle istituzioni della transizione e finì per acquisire un effetto trainante anche per la rivendicazione dei diritti dalle altre minoranze libiche: tebu e tuareg. Tuttavia l'adesione della gente comune alla mobilitazione politica e culturale in chiave amazigh restava tutt'altro che scontata.

Gli sviluppi successivi non portarono alla diretta formazione di un partito amazigh, denotando la volontà di lavorare nelle nuove istituzioni piuttosto che contro di esse. Fu decisiva in tal senso la partecipazione dei candidati amazigh alle consultazioni del 7 luglio 2012 per l'elezione del Congresso generale nazionale (CGN). La scelta di non spingere per la creazione di un partito berbero rispondeva alla necessità di non porre il progetto della rinascita amazigh sul piano di un nazionalismo alternativo a quello libico che aveva animato la rivolta contro Gheddafi per una nuova Libia democratica. Questa era l'opinione anche di Mohammed Madghish Umadi che ha raccontato di aver suggerito a tutti i berberi «di partecipare alla vita politica libica, aderendo al partito politico che considerano più vicino ai loro valori, senza autolimitarsi a un solo e unico partito etnico; ci sono imazighen che stanno promuovendo l'idea di un partito amazigh, io li ho scoraggiati»⁴¹. La convergenza delle varie anime del movimento su una mobilitazione propriamente amazigh non fu infatti né immediata né scontata perché storicamente berberi e arabi non necessariamente si percepivano come rivali sul Jebel. Solo in un secondo momento, quando le istanze amazigh non ottennero il riconoscimento sperato, prese piede una strategia intesa non più all'ottenimento di riconoscimento dal centro, ma al contrario volta a delegittimare dalla periferia la gestione del processo di transizione. In questa fase si verificò il contraddittorio passaggio dal chiedere più Stato (uno Stato abbastanza saldo da garantire diritti particolari alle minoranze) all'agire anche violentemente contro le istituzioni dello Stato, ingenerando spinte centrifughe

⁴⁰ Communiqué du premier Congrès national amazigh libyen, riportato in *Le Congrès national amazigh libyen met en garde le CNT*, 15 ottobre 2011, reperibile su www.tamazgha.fr/Le-Congres-national-amazigh-libyen.html.

⁴¹ Intervista di Antonio M. Morone a Mohammed Madghish Umadi, 20 ottobre 2012, Tripoli.

e facendo emergere richieste di autonomia e gestione decentrata delle risorse.

Una simile parabola è bene evidenziata dalle vicende che seguirono la designazione a Presidente del CGN nel giugno 2013 di Nuri Abu Sahmain, rappresentante indipendente amazigh della circoscrizione di Zwarah. Appena insediato, Abu Sahmain dimostrò di anteporre la causa dell'unità libica a quella della specificità amazigh, rilasciando un'inequivocabile dichiarazione al quotidiano *al-Sharq al-Awsat*: «Nessuno, neppure il Presidente del CGN, può berberizzare lo Stato o dare la possibilità ad altri di farlo. L'arabo è la lingua ufficiale dello Stato, la lingua della nostra cultura e della nostra civiltà. La marginalizzazione del passato regime ha respinto la lingua berbera. Se possiamo trovare delle soluzioni per potenziare l'azione di coloro che la imparano [...] e vogliono diffondere questa cultura questo è un dovere patriottico. Ma non c'è alcuna contraddizione tra le due lingue»⁴².

La dichiarazione di Abu Sahmain deluse naturalmente molti attivisti amazigh, membri delle milizie berbere e rappresentanti dei consigli locali del Jebel, che decisero di proseguire la propria mobilitazione fuori dalla dialettica politica con le istituzioni centrali. Fu così che i rappresentanti berberi eletti nel CGN si dimisero dopo che il parlamento non approvò il 24 luglio 2013 la legge per il riconoscimento del tamazight come lingua ufficiale libica insieme all'arabo⁴³.

Un cambio di rotta da parte delle istituzioni a Tripoli fu possibile solo a seguito di una campagna di disobbedienza civile che portò a boicottare il CGN. Il 30 luglio 2013 fu dunque approvata la legge n. 18 sui diritti culturali e linguistici che all'articolo 1 definiva le lingue di amazigh, tuareg e tebu «parte delle componenti culturali e linguistiche della società libica» e stabiliva «il diritto all'apprendimento di queste lingue come materie a scelta nel sistema scolastico e istituiva centri di ricerca col compito di preservare e sviluppare l'identità culturale e linguistica degli imazighen, dei tuareg e dei toubous»⁴⁴. Il tamazight non era ancora una lingua ufficiale della Libia, ma dopo essere stato introdotto come insegnamento obbligatorio in molte scuole primarie sul

⁴² K. MAHMOUD, *Nouri Abusahmain: The view from Tripoli*, 5 luglio 2013. Reperibile su www.aawsat.net/2013/07/article55308581.

⁴³ A. MCGREGOR, *Berbers Size Libyan Oil Terminal To Press Demands For Recognition*, 14 novembre 2013. Reperibile su www.aberfoylesecurity.com/?p=759.

⁴⁴ A. BALDINETTI, *Identità nazionale e riconoscimento delle minoranze in Libia: le richieste della società civile*, cit., p. 115.

Jebel e a Zwara già nell'anno scolastico 2012/2013, venne introdotto come materia a scelta nelle scuole del resto della Libia. Era la prima volta che il movimento amazigh otteneva un risultato che trascendeva il perimetro locale e riguardava l'intero paese. Sulle resistenze del parlamento di Tripoli verso le richieste amazigh aveva pesato la considerazione che le rivendicazioni dei berberi fossero «troppo insignificanti per minacciare seriamente la legittimità» del CGN che dunque aveva sottovalutato il rischio di una radicalizzazione della protesta⁴⁵.

A partire dall'estate del 2013, la strategia politica dei berberi andò dunque radicalizzandosi. Il 1° ottobre 2013 alcune milizie berbere bloccarono il gasdotto "Greenstream" che collega i giacimenti libici all'Italia⁴⁶. A metà del novembre successivo fu occupato l'importante terminal energetico di Mellitah, sulla costa della Tripolitania⁴⁷. Questi episodi dimostrarono in modo chiaro il passaggio della militanza berbera da un livello politico e culturale a uno propriamente militare: per i berberi del Jebel il rapporto con le istituzioni di Tripoli non si risolveva con il riconoscimento della propria specificità culturale, ma poneva anche la questione della redistribuzione della rendita petrolifera. Negli ultimi mesi del 2013 alcune manifestazioni promosse nel Jebel e a Zwara arrivarono a invocare l'autonomia e la creazione di uno Stato autonomo che doveva unire tutte le comunità berberofone del Maghreb. Nonostante le manifestazioni pan-berberiste per la creazione di Tamazgha, lo Stato-nazione berbero, non ebbero grande seguito, sicuramente accrebbero la diffidenza di molti arabi nei confronti delle rivendicazioni berbere.

Già a gennaio del 2013 i militanti amazigh si erano dotati di un nuovo organo di coordinamento, il Consiglio Supremo Amazigh (CSA), che con il motto «non riconosceremo chi non ci riconosce» impose un aut aut alla Alta commissione elettorale nazionale, incaricata di scrivere la legge per l'elezione del Consiglio Costituzionale (*Mu'ttamar al-Dusturiyya*) prevista per il 20 febbraio 2014. La partecipazione dei candidati amazigh alle elezioni venne subordinata all'impegno sul riconoscimento costituzionale del tamazigh quale lingua ufficiale

⁴⁵ Y. SAWANI, J. PACK, *Libyan Constitutionality and Sovereignty Post-Qadhafi: the Islamist, Regionalist, and Amazigh Challenges*, cit., p. 527.

⁴⁶ REUTERS, *Libyan protest cuts into gas exports to Italy*, 1 ottobre 2013. Reperibile su www.reuters.com/article/2013/10/01/libya-gas-idUSL6N0HR1NI20131001.

⁴⁷ A. MCGREGOR, *Berbers Size Libyan Oil Terminal To Press Demands For Recognition*, cit.

accanto all'arabo. Il CSA chiese inoltre l'introduzione nella legge elettorale di una modifica che attribuisse ai berberi un numero di seggi maggiore di quelli riservati ai tebu e tuareg⁴⁸. Il movimento amazigh finì quindi non solo per chiedere di essere riconosciuto come minoranza da tutelare, ma come la minoranza per eccellenza. Dopo una serrata contrattazione tra istituzioni del centro e vertici politici sul Jebel, la decisione finale del CGA fu quella di creare un Parlamento ombra e una Commissione esecutiva amazigh, di non partecipare all'elezione del Consiglio Costituzionale e di boicottare tutte le future tornate elettorali per il rinnovo delle istituzioni libiche⁴⁹.

La radicalizzazione della politica berbera si accompagnò a un processo di consolidamento dell'identità berbera sulla linea dettata dagli attivisti amazigh. Il recupero e la diffusione della lingua e della storia berbera della Libia sono stati determinanti per la costruzione e la delimitazione di un'identità amazigh minoritaria e autonoma rispetto a quella della maggioranza araba. Il progetto di socializzare e definire la comunità amazigh attraverso la scrittura e la diffusione del tamazigh dimostra che la specificità culturale amazigh, rivendicata come una realtà naturale e quindi da tutelare nella nuova Libia, era in realtà in costruzione attraverso un processo di etnicizzazione dell'appartenenza. Come ha confermato anche l'attivista Mohammed Madghish Umadi, «molti [berberi] non possono neppure leggere o scrivere in tamazight» e per questo è necessario «promuovere da subito lo studio e l'insegnamento della lingua amazigh in tfinagh»⁵⁰. Si finiva così per promuovere una versione unitaria del tamazight dentro e fuori dal Jebel, nonostante si trattasse di una lingua priva di una tradizione letteraria e attestata in diverse varianti dialettali. Una certa costruzione della amazighité è dunque indicativa di una visione elitaria e gerarchica del movimento amazigh che ha utilizzato il discorso culturalista – ossia l'uso di argomenti culturali a fini politici – e quello sulla minoranza

⁴⁸ T. HASAIRI, *Amazighs reject Constitutional Committee ahead of elections, plan own parliament*, 19 febbraio 2014. Reperibile su www.libya Herald.com/2014/02/19/amazighs-reject-constitutional-committee-ahead-of-elections-plan-own-parliament/#ixzz312dVoxdL.

⁴⁹ M. RAJHI, *Amazigh Libya ya'tazimun ta'assis barlaman wa lijan tanfidhiya*, 24 febbraio 2014. Reperibile su www.libyens.net.

⁵⁰ Intervista di Antonio M. Morone a Mohammed Madghish Umadi, 20 ottobre 2012, Tripoli. Il tfinagh è un apposito alfabeto creato per scrivere il tamazigh in alternativa all'uso di quello latino promosso dai cosiddetti modernisti all'interno dell'internazionale amazigh.

etnica per coinvolgere sempre più nel suo progetto la base popolare in modo da aumentare il proprio peso anche nel rapporto con le istruzioni del centro.

Un secondo elemento di costruzione dell'amazighité sul Jebel Nefusa è stato sicuramente il rapporto con la storia dei berberi. In tal senso, vi è stato un impegno degli attivisti amazigh per il recupero di testi antichi che documentassero la presenza berbera nel Nord Africa pre-arabo e pre-islamico, accordando una scontata preferenza alle fonti greche e romane di epoca classica, spesso nell'ambito della loro rivisitazione d'epoca coloniale⁵¹. Una simile selezione delle fonti è stata sicuramente funzionale al discorso sull'autoctonia e sull'originalità berbera, insieme al discorso sulla specificità linguistica e culturale. Si tratta di un altro versante di quella «auto-etnografia berbera» che è stata riscontrata in diversi paesi del Nord Africa e rappresenta «antropologicamente la cultura berbera come un campo discorsivo e pragmatico unitario», tralasciando di dar conto dei secoli di convivenza e reciproco scambio tra arabi e berberi⁵². Per un intellettuale berbero che rappresenta sicuramente una voce fuori dal coro degli attivisti amazigh, non si può certo negare la «costruzione in corso di un legame autentico con la base che a oggi non esiste»⁵³. A parlare è Yusuf Ahmad al-Khattali che, originario di Fassato sul Jebel, studiò negli Stati Uniti per poi rientrare a Tripoli dove lavorò per anni al Dipartimento delle Antichità della Libia in Tripoli finché nel 2014 fu nominato responsabile dell'Ufficio di promozione turistica e culturale del Jebel.

Secondo al-Khattali, «il movimento amazigh non si è originato per una spinta dal basso, quindi dalla base delle città a maggioranza berbera del Jebel, bensì per il volere di una minoranza elitaria sollecitata nel proprio attivismo da forze esterne: nello specifico, la repressione di regime e il network transnazionale amazigh. Il legame dei berberi dipende da lealtà locali e accordi tribali più che dal fatto di essere berberi in sé. Sia nella lotta contro il regime, sia nella scelta dei candidati alle

⁵¹ M. GHAMBOU, *The "Numidian" Origins of North Africa*, in K. E. HOFFMAN, S. G. MILLER (eds.), "Berbers and Others. Beyond Tribe and Nation in the Maghreb", Bloomington, Indian University Press, 2010, p. 154.

⁵² P. A. SILVERSTEIN, *The Local Dimension of Transnational Berberism: Racial Politics, Land Rights, and Cultural Activism in Southeastern Morocco*, in K. E. HOFFMANN, S. G. MILLER (eds.), "Berbers and Others. Beyond Tribe and Nation in the Maghreb", Bloomington, Indian University Press, 2010, p. 83.

⁵³ Intervista di Antonio M. Morone e Chiara Pagano a Yousuf Ahmed al-Khattali, Tripoli, 13 giugno 2013.

elezioni, le popolazioni del Jebel hanno scelto di parteggiare per figure esemplari di opposizione al regime di Gheddafi che erano ovviamente berberi»⁵⁴. Sarebbe dunque per questo che il Jebel, dopo aver sostenuto le milizie berbere, ha votato candidati berberi nelle elezioni del 7 luglio 2012. La posizione di al-Khattali, che è dunque diametralmente opposta a quella degli attivisti amazigh, testimonia come l'attivismo per i diritti dei berberi non sia affatto così unico e univoco.

4. *Berberi e arabi*

La lingua e la letteratura berbere costituiscono un parametro oggettivo per definire la popolazione berbera: «Non che non ci siano altri parametri culturali distintivi (una tradizione orale specifica, un patrimonio culturale, delle particolarità nell'organizzazione sociale) ma tutti questi altri parametri hanno un potere discriminante meno netto»⁵⁵. D'altra parte la lingua berbera, proprio perché lingua vivente, costituisce una realtà sociale in continuo divenire. Il Jebel Nefusa è rimasto al margine di quella Primavera berbera che fu un periodo di repressione, ma al tempo stesso di fervido studio e produzione scientifica. Nel bilancio bibliografico tracciato da Salem Chaker sugli studi berberi durante tutti gli anni Ottanta, il Nefusa come oggetto specifico di indagine non figura che per una manciata di entrate, in un panorama che privilegia largamente gli studi scritti in francese e/o pubblicati in Francia dedicati all'Algeria, al Marocco, al Niger e al Mali⁵⁶. L'eredità storica di una Libia colonia italoфона e non francoфона ha sicuramente giocato un ruolo determinante per questo risultato, considerando che nel caso del Nefusa non vi è stata, ovviamente, una significativa emigrazione intellettuale verso la Francia, da dove le diaspore berberofone di altri paesi del Maghreb hanno giocato un ruolo fondamentale nell'innescare la rinascita berbera. Non a caso le rare pubblicazioni sul Nefusa che uscirono durante gli anni Ottanta furono il frutto dell'attività di un gruppo di berberi libici di Tolosa e della loro rivista «Ussan»

⁵⁴ Intervista di Antonio M. Morone e Chiara Pagano a Yousuf Ahmed al-Khattali, cit.

⁵⁵ S. CHAKER, *Berbères aujourd'hui*, cit., p. 16.

⁵⁶ S. CHAKER, *Une decennie d'Etudes Berbères (1980-1990). Bibliographie critique*, Alger, Bouchene, 1991.

poi «Tifinagh» e infine «Tamazgha-Berberie» che pubblicò soprattutto testi letterari berberi trascritti in latino⁵⁷.

La presa di coscienza, lotta e produzione intellettuale che interessò diverse comunità berbere nel Maghreb tra gli anni Ottanta e Novanta, si sta riproponendo ora in Libia. In modo simile alle rivendicazioni portate innanzi anni prima in Algeria o Marocco, anche in Libia la prima e più importante richiesta di emancipazione è stata quella per il riconoscimento ufficiale della lingua berbera. Tuttavia la Libia, proprio per questa sua diversa cronologia, sembra riflettere bene gli sviluppi e le contrapposizioni che dagli anni Ottanta ad oggi hanno sperimentato le diverse politiche linguistiche applicate alla lingua berbera. Se la scelta dell'alfabeto tifinagh per scrivere il berbero del Nefusa è data per scontata da alcuni attivisti amazigh libici, il dibattito in seno all'internazionale berbera sulla possibile alternativa rappresentata dai caratteri latini è tutt'altro che sopito e infatti le pubblicazioni sul Nefusa uscite negli anni Ottanta a Tolosa costituiscono un precedente in questo senso. Ovviamente si tratta di un punto cruciale dal quale dipenderà non tanto o non solo il futuro del movimento amazigh in Libia, ma la stessa caratterizzazione dei berberi di Libia attraverso la loro lingua. Per un verso è ovvio come dal riconoscimento della lingua, letteratura e storia passi il riscatto dei berberi nei confronti delle violenze del passato e, come nota Mohammed Madghis Umadi, dalla loro svalutazione in termini folkloristici: «Gente che arriva dalle montagne, vive nelle caverne e suona vecchi strumenti»⁵⁸. D'altra parte le politiche linguistiche che in modo così evidente sono al lavoro nel Nefusa rischiano di importare e imporre l'uso di soluzioni linguistiche che non solo da un punto di vista filologico, ma soprattutto da un punto di vista storico e sociale sono estranee al Nefusa. Un po' paradossalmente il riconoscimento della specificità berbera del Nefusa potrebbe contemporaneamente comportarne uno snaturamento attraverso la sua omologazione e appiattimento su uno standard regionale.

Se essere berberofoni definisce oggettivamente l'essere berberi, l'appartenenza berbera si definisce anche attraverso una prospettiva storica nella quale è cruciale il rapporto con gli arabi e le altre mino-

⁵⁷ "Ussan", n. 1, 1982; "Tifinagh", n. 1, 1984; "Tamazgha-Berberie", n. 1, 1988 e n. 2, 1989, riportato in S. CHAKER, *Une decennie d'Etudes Berbères (1980-1990)*. *Bibliographie critique*, cit., p. 212, pp. 214-215.

⁵⁸ Intervista di Antonio M. Morone a Mohammed Madghish Umadi, 20 ottobre 2012, Tripoli.

ranze libiche, all'interno e all'esterno del Nefusa. Proprio la storia, e la cultura più in generale, se usate a fini politici, comportano il rischio che le rivendicazioni berbere finiscano per rispondere un po' aprioristicamente alla narrativa di un'élite amazigh, che legge la storia dei berberi in senso metastorico, definendo un gruppo sulla base di alcuni caratteri culturali e sociali originali che non sarebbero tanto il portato della storia, bensì costituirebbero di per sé fattori determinanti della storia dei berberi. Una simile riscrittura della storia ruota intorno a un processo di etnicizzazione che nel definire l'originalità dei berberi finisce per produrre una forma di oblio uguale e contraria a quella imposta dal regime di Gheddafi, celando quelle tensioni che «fanno di identità diverse degli insiemi viventi»⁵⁹: non viene più negato come al tempo del vecchio regime l'esistenza di una minoranza berbera, ma si tende a sottacere le interazioni dei berberi con gli arabi.

Il mito dell'autoctonia in relazione al popolamento del Jebel fa emergere il rischio che il processo di accomodamento delle legittime richieste di tutela della specificità berbera nel corso della transizione libica sia estremamente conflittuale. Una posizione come quella espressa da Mazigh Buzakhar lo dimostra bene: la militanza amazigh è «una lotta culturale e identitaria che si fonda su un messaggio di consapevolezza, difesa e promozione della specificità degli imazighen» che finiscono così per essere tutte le popolazioni del Jebel, anche «gli imazighen arabizzati che bisogna dunque istruire alle proprie origini e alla propria identità»⁶⁰. Una simile interpretazione sembra recepire e portare all'estremo la lezione del CMA secondo la quale per definire un amazigh è sufficiente il «sentimento di appartenenza» anche quando si è perso l'uso del tamazight⁶¹. Nella concezione del giovane attivista libico si arriva al punto limite di non riconoscere una storia araba del Nefusa e considerare tutti gli abitanti della regione come berberi in potenza, alcuni dei quali semplicemente non avrebbero ancora riscoperto la loro identità amazigh. Nella storia di lungo periodo del Jebel, il colonialismo segnò il passaggio da una variabile identitaria religiosa, ibadita e sunnita (ed eventualmente ebraica), a una razziale

⁵⁹ J. AMSELLE, *Logiche meticce. Antropologia dell'identità in Africa e altrove*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, p. 93.

⁶⁰ Intervista via Skype di Chiara Pagano a Mazigh Bouzakhar, 1 maggio 2014, Il Cairo-Tripoli.

⁶¹ G. KRATOCHWIL, *Some Observations On The First Amazigh World Congress (August 27-30, 1997, Tafira, Canary Islands)*, in "Die Welt des Islams", n. 2, 1999, p. 151.

e culturalista, araba e berbera, alla quale anche gli odierni processi di etnicizzazione in definitiva rimandano. Dal 2011 in Libia, specie a Nalut, si sono registrate dinamiche simili a quelle che nel Maghreb hanno visto l'emergere di «tensioni tra islamisti e berberisti, soprattutto perché molti islamisti sono ostili a quello che essi ritengono un tentativo dei berberisti di ridurre l'uso della lingua araba»⁶². Tuttavia nel complesso della definizione o ridefinizione dell'identità berbera il discrimine religioso ha avuto sicuramente un ruolo limitato.

Sebbene una posizione estrema come quella di Mazigh Buza-khar non corrisponda a un'opinione generalmente condivisa e sebbene rimanga da verificare fino in fondo la reale capacità degli attivisti amazigh di condizionare le scelte politiche dei dirigenti berberi del Jebel, sono diversi gli elementi che destano preoccupazione rispetto alla democraticità come parametro di riferimento delle rivendicazioni berbere. Dopo che alla sesta edizione del CMA, tenutasi a Jerba in Tunisia nel 2011, partecipò ai lavori una delegazione tebu, sembrò che il movimento amazigh potesse «offrire uno spazio [di espressione] alle comunità discriminate»⁶³. Tuttavia il susseguirsi degli eventi ha rivelato una competizione crescente tra le tre minoranze libiche (berberi, tebu e tuareg) sulla scelta di collaborare con le nuove, diverse e a tratti incerte istituzioni centrali. Tra i berberi è prevalsa un'interpretazione sempre più marcatamente autonomista della generale tendenza a un progressivo decentramento delle funzioni di governo e amministrazione nel paese. Dalla richiesta di un'autonomia linguistica, ci si è spinti a quella di un'autonomia politica e amministrativa, inneggiando a tratti a un'indipendenza idealizzata. Questo si è di fatto accompagnato anche a una crescente conflittualità interna al Jebel che è esplosa in modo più che evidente nell'estate del 2014 quando l'alleanza impropria dei berberi con le forze di Tripoli di Fajr Libia si contrappose alle forze di al Zintan, alleato a sua volta con il generale Khalifa Haftar. La guerra del Jebel è stata di fatto una negazione della causa amazigh, intesa sia come promozione e tutela in modo democratico dei diritti della minoranza berbera, sia come esempio di una politica svincolata dal

⁶² M. J. WILLIS, *The Politics of Berber (Amazigh) Identity. Algeria and Morocco Compared*, in Y. H. ZOUBIR, H. AMIRAH-FERNANDEZ (eds.), "North Africa. Politics, Region, and the Limits of Transformation", London, Routledge, 2008, p. 235.

⁶³ S. POUESSEL, «Egaux comme les dents d'un peigne»: le racisme envers les Noir libyens ai miroir de la question amazighe, in S. POUESSEL (sous la direction), "Noirs au Maghreb. Enjeux identitaires", Paris, Karthala, 2012, p. 59.

fazionalismo collegato a un uso politico della *qabila*. Non si è di certo combattuto a difesa di diritti oppressi da Zintan, ma al contrario si è combattuto per spartirsi il potere all'interno dello Stato libico. Inoltre la guerra ha rivelato come le posizioni tra le diverse città berbere del Jebel siano state differenti tra l'interventismo di Nalut, l'attendismo di Jado e una velata contrarietà di Yefren. In altre parole, il dichiararsi amazigh non ha impedito ai berberi di agire secondo una logica di fazionalismo del tutto simile a quella che ha guidato l'agire politico e militare di altri gruppi arabi. Il movimento amazigh non è stato in grado di sottrarsi a quella politica vecchia legata alla *qabila* e al ruolo che essa fu chiamata ad assumere nella Libia di Gheddafi a partire dagli anni Novanta quando, in contemporanea alle riforme contrattate con la comunità internazionale, il regime «spinse indietro il paese in termini di dipendenza da forme pre-moderne dell'agire sociale»⁶⁴.

Come hanno notato David Crawford e Katherine Hoffman, la questione dei berberi nel Maghreb non è solo o semplicemente se la differenziazione tra arabi e berberi sia fondata storicamente, ma soprattutto se coloro che si definiscono berberi sono percepiti come realmente esistenti da coloro che non si riconoscono come berberi⁶⁵. Da quanto ho potuto osservare nelle diverse missioni sul Jebel, da Gharyan fino a Nalut, tra il 2012 e il 2014, le manifestazioni di una appartenenza amazigh sono andate crescendo, dalle scritte in tifnagh accanto a quelle arabe su cartelli, insegne e persino sulle montagne, all'esposizione delle bandiere, all'apertura di scuole, radio e musei che celebrano allo stesso tempo la lotta contro il regime e l'amazighité. Non vi è neppure dubbio che per gli arabi del Nefusa i berberi, o *jabali*, siano una realtà assolutamente riconosciuta e vivente, seppure considerata con diffidenza, se non proprio con sospetto. È proprio dal rapporto con gli arabi del Jebel che si ha la conferma, un po' paradossalmente se si pensa alle tesi puriste di alcuni attivisti amazigh, di come i berberi rappresentino una parte ineliminabile e innegabile della storia del popolamento umano del Jebel e non possano certo essere ridotti a un'invenzione del colonialismo come avrebbe voluto Gheddafi. Tuttavia se durante la rivolta del 2011 «le linee di conflitto non si svilupparono tra arabi e imazighen in quanto tali e le alleanze così come i conflitti tra le

⁶⁴ G. DE BONA, *Human Rights in Libya. The impact of international society since 1969*, cit., p. 151.

⁶⁵ D. CRAWFORD, K. E. HOFFMAN, *Essentially Amazigh: Urban Berbers and the Global Village*, cit., p. 119.

comunità della montagna [furono] sempre [...] trasversali alla distinzione arabi-imazighen»⁶⁶, i combattimenti del 2014 possono avere trasformato questo quadro, innescando logiche divisive e potenzialmente conflittuali che difficilmente saranno superabili nel breve periodo.

Abstract – The article analyses the Berbers' role in Libyan uprising of February 2011, historically problematizing the emergence of the ethnic issue in present Libya's social and political organization as well as Berbers' struggle to bring the ethnic discourse on the transition political agenda, after over 42 years of Gaddafi's pan-Arab oppression.

Berber communities of Jebel al-Nefusa have performed their mobilization within the public space of the revolutionary Libya, not only in terms of revolt against Gaddafi but also as a "laboratory of belonging", inextricably linking the credibility of Libya's democratic transition to the constitutional acknowledgment of minorities' rights (e.g. their linguistic and cultural specificity). Therefore, the cultural themes of Berberism have been coupled to nativist rhetoric, sustaining a process of ethnic identity's (re)construction. The regime

fall has provided Amazigh activists with an unprecedented opportunity to describe and re-build a unitary linguistic and cultural community, represented according to ethnic categories often inherited from the colonial past. However, at a local level, this attitude has led to infra-group fractures demonstrating that it is completely arbitrary to conclude that Berber mobilization has developed, since the beginning, opposing Arabs and Berbers according to ethnic directories. Nevertheless, ethnicity served Berber leaders as a political tool for bargaining local interests with a weak political center, eventually seeking for autonomy and the control of local resources.

Features and perspectives of Berber communities will be problematized thus describing a non-homogenous movement whose mobilization has engendered new centrifugal agendas in Libya's transition.

⁶⁶ W. LACHER, A. LABNOUJ, *Factionalism Resurgent. The War in the Jabal Nafusa* cit., p. 259.

BEYOND THE NATION-STATE? DEMOCRATIC CONFEDERALISM AND THE CHARTER OF ROJAVA

by Francesco Mazzucotelli

Introduction

The region known as Rojava (*Rojava-yê Kurdistanê*, literally “Western Kurdistan” in Kurmanji) emerged as an autonomous entity in the context of the ongoing Syrian Civil War. Initially composed of three non-contiguous areas with an ethnic Kurdish majority, the region was vacated by the Syrian government army and fell under control of local militias in July 2012. The formation of a Kurdish Supreme Committee, composed of the two main Kurdish parties, and the establishment of an armed militia called YPG (*Yekîneyên Parastina Gel*, literally “People’s Protection Units”) allowed the consolidation of a largely independent self-government system.

In January 2014, the *de facto* autonomous region adopted a charter known as “The Social Contract of the Rojava Cantons in Syria”, which has so far served as the main source of legitimacy for the political institutions and practices of governance in the area. The charter allegedly aims to establish a transitional administration that promotes the reconciliation of “the rich mosaic of Syria” and provides the foundation of “a new social contract, based upon mutual and peaceful co-existence and understanding between all strands of society”, as well as confessional and ethnic pluralism and gender equality¹.

Università di Pavia

¹ *The Constitution of the Rojava Cantons: The Social Contract of Rojava Cantons in Syria*, available at: <http://civiroglu.net/the-constitution-of-the-rojava-cantons/> (last accessed: 1 November 2015), also at: <http://peaceinkurdistancampaign.com/charter-of-the-social-contract/> (last accessed: 1 November 2015).

The charter delineates the governmental structure in the region and introduces the notion of a “democratic self-rule administration project”, founded upon a policy of decentralization. The politics of ample provincial and municipal autonomy has been hailed as a “revolutionary transformation” that mirrors the discourses and practices developed after 2005 in the Kurdish-majority areas of Turkey².

The ideological cornerstones of the charter are the notions of radical democracy, libertarian municipalism, and democratic confederalism, portrayed as an alternative to sectarianism, authoritarian rule, and ethnic and religious fragmentation. The concept of democratic confederalism was elaborated by PKK leader Abdullah Öcalan in his latest prison writings, and then partially translated into actual practices of grassroots activism and political mobilization in the Kurdish-majority provinces of Turkey.

In this article, I examine the articles in the 2014 Charter of Rojava according to the English translations that are currently available, and read them against the grain of the doctrine of democratic confederalism. The purpose of this analysis is to evaluate the relevance of this concept in the charter, and to assess whether the practice of democratic confederalism may signal a possible transition of the regional scenario in the Middle East towards a configuration where non-state actors play an increasingly significant role.

1. *Reading Bookchin: Abdullah Öcalan and Democratic Confederalism as Radical Democracy*

According to Jongerden and Akkaya, the development of the notion of democratic confederalism in Öcalan’s political thought is initiated by his encounter with Immanuel Wallerstein’s World-systems theory, and with the writings of Murray Bookchin³. Both authors are central in the transformation of Öcalan’s perspective and in his criticism of the previous practice of PKK since its inception as a revolution-

² R. TAYLOR, *The New PKK: Unleashing a Social Revolution in Kurdistan*, “ROAR Magazine”, 17 August 2014, available at: <http://roarmag.org/2014/08/pkk-kurdish-struggle-autonomy/> (last accessed: 1 November 2015).

³ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring The PKK and the Quest for Radical Democracy*, in M. AHMED, M. GUNTER (eds.), “The Kurdish Spring: Geopolitical Changes and the Kurds”, Costa Mesa, Mazda Publishers, 2013, pp. 163-185.

ary movement based on Marxism-Leninism and Kurdish nationalism. Reading the nation-state as simultaneously the result and the pre-condition of the capitalist world-system, Öcalan eventually argues that the aim of the PKK should not be the formation of a Kurdish territorial nation-state, but the making of a radically new politics of communal liberation through practices of decentralized self-government.

The notion of democratic confederalism, in particular, appears to be heavily drawn from Bookchin's theory of libertarian municipalism. A Trotskyist turned libertarian socialist, Bookchin defines his theory as a contextual and historically grounded political project that "seeks to reclaim the public sphere for the exercise of authentic citizenship while breaking away from the bleak cycle of parliamentarism and its mystification of the 'party' mechanism as a means for public representation"⁴. Bookchin clarifies several times that his idea should be construed neither as a mere electoral strategy nor as a recollection of antistatist direct democracy, but as a societal configuration that "gains its life and its integrity precisely from the dialectical tension it proposes between the nation-state and the municipal confederation", where the latter is defined as "the interlinking of communities with one another through recallable deputies mandated by municipal citizens' assemblies and whose sole functions are coordinative and administrative"⁵. Bookchin believes in the maximization of localized, small-scale policy-making, in connection with an economic system where "local farms, factories, and other needed enterprises" are placed "in local municipal hands"⁶. In his opinion, exclusivity and petty parochialism are avoided through "the interdependence of communities for an authentic mutualism based on shared resources, produce, and policymaking". This interdependence is at the core of confederalism, and is best manifested in "a network of administrative councils whose members or delegates are elected from popular face-to-face democratic assemblies, in the various villages, towns, and even neighborhoods of large cities" on a strictly mandated and recallable basis. In short,

⁴ M. BOOKCHIN, *Libertarian Municipalism: An Overview*, in "Green Perspectives", vol. 24, 1991, available at: http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/bookchin/gp/perspectives24.html (last accessed: 1 November 2015).

⁵ M. BOOKCHIN, *Libertarian Municipalism: An Overview*, cit..

⁶ M. BOOKCHIN, *The Meaning of Confederalism*, in "Green Perspectives" vol. 20, 1989, available at: http://dwardmac.pitzer.edu/Anarchist_Archives/bookchin/gp/perspectives20.html (last accessed: 1 November 2015).

Bookchin defines confederalism as “a consciously formed body of interdependencies that unites participatory democracy in municipalities with a scrupulously supervised system of coordination”⁷.

In his latest prison writings⁸, Öcalan develops a conceptual framework that bears a strong resemblance to Bookchin’s theories and refers to self-governing capabilities at the grassroots level. Accordingly, the PKK should transform itself from a national liberation movement trapped into the nation-state paradigm under the influence of “real socialism” to a social liberation movement that builds a pluralist society⁹.

Öcalan’s theories of radical democracy and democratic confederalism can be understood only in the context of his criticism of capitalism, which, in his opinion, found its historical, ideological, organizational, and political expression in the nation-state. Öcalan believes that the national question and the nation-statist framework were imposed on society by capitalist modernity, and conversely that capitalism became an essential part of the nation-state since its inception. Therefore, capitalism and nation-state are so closely linked to each other that they cannot exist without the other¹⁰. The nation-state “is the backbone of capitalist modernity” and “domesticates the society in the name of capitalism” through the monopolization of social processes, and the artificial engineering of a homogenized society¹¹.

In the peculiar context of the Middle East, Öcalan argues that the ideological and organizational dimensions of capitalist modernization appropriated by the local bourgeoisie as well as the homogenizing dynamics of the nation-state overlapped with tribal parochialism and patriarchal societies. This explosive mix prompted internal and external wars in the name of the nation-state, and created a conundrum that cannot be solved through the nation-state paradigm. According to Öcalan, episodes of expulsion, forced assimilation, or mass murder in the name of a project of homogeneous nation, as well as border demar-

⁷ M. BOOKCHIN, *The Meaning of Confederalism*, cit..

⁸ A. ÖCALAN, *Prison Writings III: The Road Map to Negotiation*, Cologne, International Initiative Edition, 2012.

⁹ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring*, cit., p. 178.

¹⁰ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, Cologne, International Initiative Edition, 2011, p. 10.

¹¹ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., pp. 12-13.

cation issues testify to the “complete failure of the capitalist modernity and the nation-state” in the region¹².

Today, according to Öcalan, tensions and armed conflicts in the region, tightened with the global economic crisis, make a shift of paradigm look necessary. In the Kurdish case, he wonders what the foundation of an independent Kurdish state would mean in the context of globalized capitalism, and eventually argues:

“Without opposition against the capitalist modernity there will be no place for the liberation of the peoples. This is why the founding of a Kurdish nation-state is not an option for me.

The call for a separate nation-state results from the interests of the ruling class or the interests of the bourgeoisie but does not reflect the interests of the people since another state would only be the creation of additional injustice and would curtail the right to freedom even more.

The solution to the Kurdish question, therefore, needs to be found in an approach that weakens the capitalist modernity or pushes it back”¹³.

Öcalan defines democratic confederalism as “a non-state political administration or a democracy without a state”¹⁴, or as “a kind of self-administration in contrast to the administration by the nation-state”, even though the two can peacefully coexist as long as the latter “does not interfere with central matters of self-administration”¹⁵. Whereas Bookchin stresses the ontological necessity of the tension between networks of confederated municipal assemblies and nation-states, and finally argues that the two cannot coexist in the long term¹⁶, Öcalan appears more pragmatic and realistic, arguing that the demise of the nation-state in the Middle East is a long-term process which will be achieved only after the dynamic democratic process proves its problem-solving capacity. At this stage, according to Öcalan, the confederal project needs neither total subordination nor outright rejection of the state and its institutions¹⁷.

¹² A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., pp. 35-43.

¹³ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., p. 19.

¹⁴ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., p. 21.

¹⁵ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., p. 32.

¹⁶ M. BOOKCHIN, *The Meaning of Confederalism*, cit.

¹⁷ A. ÖCALAN, *Democratic Confederalism*, cit., p. 32.

Democratic confederalism seems simultaneously as a politics of everyday life and a politicization of everyday life based on the application of democratic processes in the decision-making at the local level, with an emphasis on pluralism, gender equality, ecological re-conversion, and economic communality¹⁸.

In their analysis of Kurdish activism, Jongerden and Akkaya explore the translation of this political discourse into practice, explaining how the PKK and its affiliated organizations are reorganized in 2007 under the new umbrella of KCK (*Koma Civakên Kurdistan*, literally “Group of Communities in Kurdistan”). In the preamble and main text of its foundational charter, KCK is defined as a network of confederal, democratic, socialist, transnational organizations that lie outside the institutional frames and boundaries of nation-states. Several passages in the text reinforce the idea that KCK is not a state system, but a practice of communal decision-making based on equality and pluralism¹⁹. The foundation of DTK (*Demokratik Toplum Kongresi*, literally “Democratic Society Congress”) in October 2007 is seen by Jongerden and Akkaya as another attempt to restructure political participation through the practice of council-based decision-making at different levels. A new paradigm of radical democracy is experimented through direct democracy in neighborhood and village councils, and through associations and labor unions. In parallel, Kurdish political activism is also engaged in conventional politics through the participation in the electoral arena through Kurdish proxy political parties or independent candidates.

Interestingly, it is the engagement with conventional politics that allows DTP and its later avatar BDP (*Bariş ve Demokrasi Partisi*, literally “Peace and Democracy Party”) to win in several municipalities, including the big cities of Diyarbakır and Van, and create “Kurdish-appropriated public space”²⁰. The success in 2009 local elections also gives substance to the model of free municipalism (*özgür belediyecilik*), based on “a bottom-up, participative administrative body”,

¹⁸ Message by Abdullah Öcalan delivered at the conference “Challenging Capitalist Modernity II: Dissecting Capitalist Modernity, Building Democratic Confederalism”, Hamburg, 3–5 April 2015, available at: http://networkaq.net/2015/speeches/Abdullah-Ocalan_Messages-of-Greeting.html (last accessed: 1 November 2015).

¹⁹ *KCK Sözleşmesi*, available at: https://tr.wikisource.org/wiki/KCK_S%C3%B6zle%C5%9Fmesi (last accessed: 1 November 2015).

²⁰ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring*, cit., p. 183.

and paves the way for a significant political realignment, based on the alliance with radical leftist and ecologist movements in Turkey²¹.

Jongerden and Akkaya are quite adamant, however, that the experience of self-governing municipal councils does not work very well. This is significantly due to the fact that KCK remains illegal under article 314 of the Turkish penal code²², but also to the significant amount of resources and benefits that are dispensed by the state, making it almost impossible for many recipients to quit their dependency from state-based aid or welfare assistance²³.

According to Yörük, the challenges and changes of the Kurdish movement in Turkey have furthermore to be understood in the context of the neoliberal economic policies implemented by the ruling AKP administration, coupled with a dense web of connections between medium-sized businesses and the current ruling *élite* that had previously tried to pose as a “reluctant peacemaker” in the Kurdish question. In this peculiar landscape, the discourse on radical democracy is helping to merge the Kurdish movement with Turkey’s anticapitalist left, paving the way for the rise of HDP (*Halkların Demokratik Partisi*, literally “Peoples’ Democratic Party”), a party that partially mirrors the radical discourse of Podemos in Spain and Syriza in Greece²⁴.

2. *Kurdishness in Syria and the Construction of Rojava*

A long excursus is necessary if we want to assess the impact of the notion of democratic confederalism in the Kurdish-majority areas of Syria.

According to Yavuz, Kurdish identity is traditionally characterized by major tribal, regional, and even linguistic and religious fissure. The

²¹ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring*, cit., pp. 182-183.

²² *Appeal court calls KCK a terrorist organization again*, in “Today’s Zaman”, 28 February 2012, available at: <http://www.todayszaman.com/news-272798-appeals-court-calls-kck-a-terrorist-organization-again.html> (last accessed: 1 November 2015).

²³ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring*, cit., p. 184.

²⁴ Z. F. ÖRÜK, *The Kurdish Question, Urban Protests, and the Neoliberal Transformation of the Turkish State and Society*, in E. AKÇALI (ed.), “Neoliberal Governmentality and the Future of the State in the Middle East and North Africa”, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 143-166.

politicization of this fragmented identity and its metamorphosis into a radicalized form of ethno-nationalism can be ascribed to identity entrepreneurs who act in response to the different policies enacted by the state²⁵. Three main stages of interaction between identity-making and state policy can be observed. The first is the attempt of selective cooptation of tribal lords and integration of the Kurdish periphery into the Ottoman system during the reign of Abdülhamid II (1876–1909)²⁶. The second stage is marked by the simultaneous defense of the territorial integrity of the newly-established Republic of Turkey and the aggressive consolidation of Turkish national identity under the principles of nationalism and etatism enshrined in the Kemalist political doctrine²⁷. The third phase is marked by the encounter of the Kurdish question with Marxism and by the heavy military response to the guerilla warfare initiated by the PKK²⁸.

All these stages correspond to different conceptualizations of Kurdishness by local actors in reaction to post-Ottoman nation-building strategies in Turkey, but also in Iraq and Syria. In all cases, a monolithic conception of national identity appears to be accompanied by the construction of internal minorities as possible threats and sources of ontological insecurity. According to Al, the ruling *élites* in post-Ottoman states are motivated by security-driven concerns, and the alternate pattern of repression and limited incorporation of the Kurdish population into the nation-state project stems from an assessment of the risks posed by the former to the territorial integrity of the state and to the stability of the political *status quo*²⁹.

²⁵ M. H. YAVUZ, *Five Stages of the Construction of Kurdish Nationalism in Turkey*, in “Nationalism and Ethnic Politics” vol. 7, n. 3, 2001, pp. 1–24.

²⁶ M. H. YAVUZ, *The Transformation of “Empire” through War and Reforms: Integration vs. Oppression*, in M. H. YAVUZ, P. SLUGLETT (eds.), “War and Diplomacy: the Russo-Turkish War of 1877–1878 and the Treaty of Berlin”, Salt Lake City, University of Utah Press, 2011, pp. 17–55.

²⁷ T. PARLA, A. DAVISON, *Corporatist Ideology in Turkey: Progress or Order?*, Syracuse, Syracuse University Press, 2004, pp. 68–80, p. 91, pp. 125–130.

²⁸ M. H. YAVUZ, *Five Stages of the Construction of Kurdish Nationalism in Turkey*, cit..

E. SINCLAIR-WEBB, ‘*Our Bülent Is Now a Commando*’: *Military Service and Manhood in Turkey*, in M. GHOUSSEUB, E. SINCLAIR-WEBB (eds.), “Imagined Masculinities: Male Identity and Culture in the Modern Middle East”, London, Saqi Books, 2006, pp. 65–102.

²⁹ S. AL, *Kurds, State Elites, and Patterns of Nationhood in Iraq and Turkey*, in “Project on Middle East Political Science”, 5 March 2015, available at: <http://pomeps.org/2015/03/05/kurds-state-elites-and-patterns-of-nationhood-in-iraq-and-turkey/> (last accessed: 1 November 2015).

These considerations are useful for assessing the formation of a conscious Kurdish political identity in Syria. Pinto explains how the Kurds of Syria (approximately 1.5 million people, or 8% of the total population) can be divided into three main social segments. The Kurds from the region of Jazīra/Cizîrê/Goarto, in the northeast of Syria, show solid tribal, kinship-based, or village-based affiliations, which are reproduced when settling in other areas or larger cities. The area is prevalently rural, with a marked presence of Neo-Aramaic Christians. In the region of Efrîn, on the other hand, tribal networks are quite loose and do not play a prominent role in local politics, whereas patterns of seasonal migration and trade relations with the nearby city of Aleppo have a direct influence on forms of identity and political mobilization. In the city of Aleppo itself, successive waves of domestic migration create a large Kurdish presence, and the emergence of a Kurdish urban middle class that has maintained forms of ethnic solidarity beyond class divides³⁰. In Damascus, the Kurdish presence is defined by a long-established Arabized middle class and a dense network of Sufi spiritual orders, such as the Naqshbandiyya led by late Grand Mufti Ahmad Kuftaro (1915–2004), which provide services, resources, and communal identity³¹. To these three main segments (tribal, semirural, urbanized), one must add the marginalized underclass that dwells in the misery belt sprawling on the edge of Damascus³².

The overall picture describes a situation where (at least before the onset of the civil war) the Kurdish identity in Syria is far from monolithic, with shared markers (such as ancestry, folk religiosity, music, the celebration of Newroz) being accompanied by local fissures and contextual articulations of identity.

According to Courbage, a sociodemographic analysis of the 2004 national census shows a two-speed Syria, where a centralized, homogenizing nation-state project is evidently weakened by a “poverty-led transition” that increases national and local cleavages in income, lit-

³⁰ P. PINTO, *Les kurdes en Syrie*, in B. DUPRET, Z. GHAZZAL, Y. COURBAGE, M. AL-DBIYAT (sous la direction), “La Syrie au présent. Reflets d’une société”, Arles, Actes Sud, 2007, pp. 259–267.

³¹ L. STENBERG, *Islamisation d’un quartier: l’héritage du cheikh Ahmad Kuftaro*, in B. DUPRET, Z. GHAZZAL, Y. COURBAGE, M. AL-DBIYAT (sous la direction), “La Syrie au présent. Reflets d’une société”, Arles, Actes Sud, 2007, pp. 365–377.

³² C. ABBOUD, *Les quartiers informels de Damas: une ceinture de misère*, in B. DUPRET, Z. GHAZZAL, Y. COURBAGE, M. AL-DBIYAT (sous la direction), “La Syrie au présent. Reflets d’une société”, Arles, Actes Sud, 2007, pp. 169–176.

eracy, growth rate, and confessional balance³³. The census pictures a country where ample strata of society are trailing behind, fostering sectarian grievance and animosity. In hindsight, this seems sadly prophetic in a country with a history of political instability and polarization “between disadvantaged rural or partially urbanized forces and privileged city-based groups”, with kinship loyalty and “narrow cliquishness” often playing a major role³⁴.

Ziadeh argues that one of the major features of the Syrian political system under the rule of the Ba’ath Party is “the concentration of political power in the hands of an elite with rural and military origins”, while the *élite* in the military is defined by criteria of ideological alignment, class, sect and loyalty³⁵. According to Ziadeh, the years of the French Mandate and those immediately after the independence are marked by pluralism and vibrant dialectic among ideologically diverse political parties. Yet, a string of military coups and periods of exasperating political instability after 1949, the ill-conceived experiment of the United Arab Republic, and the increasing pervasiveness of the army and the intelligence destabilize the decision-making capabilities of the central government. In 1963, the Ba’ath coup attempts to replace the “fragile state” with the paradigm of the “revolutionary state”, defined by the absence of a real separation of powers among the government branches, a steeply pyramidal chain of command, and the merger between the state and the hegemonic party. Other parties are either forcibly suppressed or reduced to irrelevance, while pervasive censorship and the control of media and education system lead to a deep penetration of civil society by the state³⁶.

The history of Kurdish political mobilization in Syria must be understood in this context. In 1957, Osman Sebrî and other intellectuals found the Kurdish Democratic Party of Syria, which campaigns for the recognition by the Syrian government of a distinct Kurdish cultural

³³ Y. COURBAGE, *La population de la Syrie: des réticences à la transition démographique*, in B. DUPRET, Z. GHAZZAL, Y. COURBAGE, M. AL-DBIYAT (sous la direction), “La Syrie au présent. Reflets d’une société”, Arles, Actes Sud, 2007, pp.177–213.

³⁴ H. BATATU, *Some Observations on the Social Roots of Syria’s Ruling, Military Group and the Causes for Its Dominance*, in “Middle East Journal”, vol. 35, n.3, 1981, pp. 331–344.

³⁵ R. ZIADEH, *Power and Policy in Syria: The Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Middle East*, London, I.B. Tauris, 2011, p.13, p. 16.

³⁶ R. ZIADEH, *Power and Policy in Syria: The Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Middle East*, cit., p. 5, p. 28, pp. 32–33.

identity. In a period of dominant pan-Arab nationalism and with the eruption of violence in Iraqi Kurdistan in the background, Kurdish activism is met with hostility. In 1962, Syrian authorities use a special census in the Jazīra region to strip 120,000 local Kurds of their Syrian nationality, leaving them stateless. In 1965, the new Ba'ath administration launches the project of an "Arab cordon", implemented between 1973 and 1975, and consisting in the resettlement and sedentarization of Bedouin Arabs and the dispersion of autochthonous Kurds towards urban peripheries³⁷. Once again, the construction of minorities as a threat to the territorial integrity of the state plays a paramount role.

One of the main objectives of the Syrian government is evidently to avoid the formation of a unitary Kurdish opposition movement. This policy of fragmentation of the Kurdish political arena in Syria is manifold, and is facilitated by the cultural differences among different segments as well as their relative scarcity of resources. In fact, Tejel explains that the relationship between the Ba'athist system and the Kurdish actors is predicated upon a category of "ambiguous space". The government engages in controlled "collusive transactions" with Kurdish parties and associations, in order to achieve local stabilization, on the one hand, and to neutralize their subversive potential, on the other³⁸. What happens is a "dissimulation of a hidden conflict" that allows Kurdish parties and associations to operate on the fringe of the legal and political system as long as they do not pose an overt challenge to the *status quo*. The retreat of a distinct cultural identity into a "non-political" sphere is however complicated by the politicization of cultural markers such as the celebration of Newroz in public spaces and the publication of literary journals³⁹. The Ba'athist government establishes a policy of patron/client relationship with local Kurdish actors, cleverly pitting one faction against the other and playing upon the desire of each group to be recognized as the sole legitimate interlocutor of the government⁴⁰.

This strategy of divide and rule capitalizes on an intra-Kurdish fragmentation that mirrors the antagonism in Iraqi Kurdistan between the nationalist conservatives with clan-based support, headed by

³⁷ P. PINTO, *Les kurdes en Syrie*, cit., p. 264.

³⁸ J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, London, Routledge, 2009, pp. 88–89.

³⁹ J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, cit., pp. 104–105.

⁴⁰ J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, cit., p. 89.

Mustafa Barzani, and the leftist nationalists, headed by Jalal Talabani⁴¹.

Also, the history of the Kurdish question in Syria must be framed into a transnational dimension. On the one hand, the Ba'ath government supports different Kurdish insurgent groups (including Abdullah Öcalan's PKK, Mustafa Barzani's PDK, and Jalal Talabani's PUK) as an instrument of foreign policy against Turkey and Iraq in the post-1973 regional arena. This is particularly clear in the case of the PKK, which is allowed to create and maintain its bases and training grounds in Syria and Syrian-controlled Lebanon, and is endowed with material and financial support of the government in Damascus, but in turn is drawn into a relationship of structural dependence. On the other hand, the Ba'ath government impressively steers the Kurdish question inside the borders of Turkey and Iraq, and eventually prompts its clients (PKK, PDK, PUK) to dismiss the legitimacy of a Kurdish opposition movement within Syria⁴².

For almost two decades, the Kurdish population of Syria is wedged between carefully demarcated channels of expression at the domestic level and the use of Kurdish mobilization as an instrument of Syrian leverage in the regional arena. After 1998, according to Tejel, the concealment of the ongoing tension between the Kurdish population and the Ba'athist government is rendered implausible by a combination of factors. The brief period of political opening after the accession of Bashar al-Asad to power in 2000 signals the existence of wide discontent. In the very same time, the general landscape of Syria is marked by the emergence of social and economic grievances that are increasingly channeled through ethnic and confessional fault lines, leading to a process of ethnicization and visibility of Kurdish identity⁴³.

When the Syrian government seeks a rapprochement with Turkey through the 1998 Adana Agreement⁴⁴, causing a downfall of the alliance with the PKK, the power vacuum among the Kurds of Syria is filled by the reconfiguration of a fragile and heterogeneous nationalist

⁴¹ D. MCDOWALL, *A Modern History of the Kurds*, London, I.B. Tauris, 2007, pp. 477–478.

⁴² J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, cit., pp. 73–78.

⁴³ J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, cit., p. 109, p. 136.

⁴⁴ *Adana agreement paves legal path for Turkish intervention in Syria*, in "Today's Zaman", 9 April 2012, available at: http://www.todayszaman.com/diplomacy_adana-agreement-paves-legal-path-for-turkish-intervention-in-syria_276894.html (last accessed: 1 November 2015).

camp. The PYD (*Partiya Yekîtiya Demokrat*, literally “Democratic Union Party”) is established in 2003 and attempts to create a unified Kurdish political space through a leftist nationalist discourse that morphs economic grievances into ethnic revindication⁴⁵. The 2004 riots in the town of al-Qamishli/Qamişlo highlight the eruption of interethnic violence, the magnitude of discontent, and the emergence of violence as a “repertoire of action” based on militant rupture, especially among the disenfranchised youth⁴⁶.

The heavy-handed reaction of the Ba’athist government (which is also evident in the repression of the riots after the kidnapping and murder of Kurdish cleric Muhammad Ma’shuq al-Khuznawi in 2005) is explained by Pinto and others as a symptom of insecurity after the collapse of the Syrian strategy in Iraq in the wake of the 2003 U.S. led military campaign and the consolidation of the Kurdistan Regional Government⁴⁷.

According to Jongerden and Akkaya, after the 2007 riots the PYD emerges as the hegemonic actor among the Kurds of Syria, and slowly starts to create a parallel, clandestine structure of representation that comes out into the open as a rudimental form of self-government after the collapse of state institutions after 2011. Following the model of KCK, this structure of self-government organizes public life and provides basic social services through village- and neighborhood-level councils⁴⁸.

The PYD is however far from being the only actor among the Kurds of Syria, with pro-PDK parties supported by the KRG often expressing discomfort for the leftist, pro-PKK agenda of the PYD. Behind the appearance of intra-ethnic solidarity, the reality of everyday politics in the Kurdish-majority areas of Syria shows much more strained relationships⁴⁹.

⁴⁵ J. TEJEL, *Syria’s Kurds: History, Politics, and Society*, cit., p. 111.

⁴⁶ J. TEJEL, *La jeunesse kurde entre rupture et engagement militant*, in B. DUPRET, Z. GHAZZAL, Y. COURBAGE, M. AL-DBIYAT (sous la direction), “La Syrie au présent. Reflets d’une société”, Arles, Actes Sud, 2007, pp. 269–276.

⁴⁷ P. PINTO, *Les kurdes en Syrie*, cit., p. 266.

⁴⁸ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring The PKK and the Quest for Radical Democracy*, cit., p.173.

⁴⁹ A. DICLE, *Rojava’s Political Structure*, in “Jadaliyya”, 23 September 2013, available at: <http://www.jadaliyya.com/pages/index/14272/rojavas-political-structure> (last accessed: 1 November 2015).

If one wants to avoid recentism, the impact of Öcalan's notion of democratic confederalism among the Kurds of Syria should therefore be assessed with three considerations in mind. Firstly, the Kurdish society in Syria and the areas of Syria with an ethnic Kurdish majority are neither a geographically compact nor a culturally homogeneous reality. Secondly, a "civil society" among the Kurds of Syria and in the areas of Syria with an ethnic Kurdish majority is virtually non-existent until 2005, and generally weak afterwards, with a pattern of organic relationships between social and cultural initiatives, on the one hand, and the dominant political actors (nation-states and militant parties), on the other⁵⁰. Thirdly, there is a persistent centrality of the nation-state paradigm (through state-building and nation-building policies, and the balance of power among nation-states) in the processes of identity-making and production of "imagined communities".

3. *Is There Democratic Confederalism in the Charter of Rojava?*

"The Social Contract of the Rojava Cantons in Syria", adopted in January 2014, is composed of 96 articles and a preamble that affirms the multiethnic, multiconfessional, and pluralistic character of the self-proclaimed autonomous region. Quite antinomically, the preamble "reaffirms the peoples' right to self-determination" while at the same time recognizing "Syria's territorial integrity". The concept is expressed again in article 12, which declares that the areas of Rojava "form an integral part of Syria", and yet their system of government "is a model for a future decentralized system of federal governance in Syria"⁵¹.

The preamble explicitly protects "peaceful coexistence", pluralism, fundamental human rights and liberties that are also mentioned in articles 20, 21, 22 (recognition of international human rights law). The text of the Charter protects freedom of opinion and expression (articles 23, 24, 35), gender equality (articles 27, 28), right to security (articles 25, 30), freedom of worship in a context of separation between religion and public affairs (articles 31, 32, 92), freedom of assembly (article 34), freedom of movement (article 43). The Charter also pro-

⁵⁰ J. TEJEL, *Syria's Kurds: History, Politics, and Society*, cit., p. 111.

⁵¹ *The Constitution of the Rojava Cantons: The Social Contract of Rojava Cantons in Syria*, cit..

fects private property while promoting general welfare, public utility, labor rights, and sustainable development (articles 40, 41, 42)⁵².

The Charter is presented as “a renewed social contract between the peoples” of the three constituent parts (“cantons”) of Efrîn, Jazîra/Cizîrê/Gozarto, and Kobanî, which are defined through articles 1, 3, and 5. In fact, however, the text looks like the constitution of a proto-state, with all the distinctive features of statehood.

Article 13 declares in very simple terms the classical separation between the three branches of government. The Charter includes extensive details about the composition, functions and prerogatives of the Legislative Assembly, which has the power to “exercise control over administrative and executive powers, including use of powers of review”, ratify international treaties, declare war, adopt public budget, and establish “general policy and development plans” (articles 45 through 51, 53, 85). The assembly is to be elected by direct ballot.

The executive power is apparently vested in an Executive Council, which is defined as “the highest executive and administrative body” and “is responsible for the implementation of laws, resolutions and decrees”. The council is composed by specialized departments and must obtain a vote of confidence of the assembly. Quite confusingly, the Charter mentions a Chairman (or President) of the Executive Council as a distinct institution from the Canton Premier (or Governor in other translations), who is elected every four years by the assembly by simple majority, and is endowed with the role of protecting “national unity and sovereignty” (articles 54 through 62, 95). The judicial power is composed by a system of independent courts (articles 63 through 75), an independent commission that oversees the electoral process (article 76), and the Supreme Constitutional Court, which has the power to “judicially review legislative acts and executive decisions, where such acts and decisions may be in conflict with the letter and spirit of the Charter” (articles 77 through 80)⁵³.

The Charter does speak about the principle of self-government, but immediately adds that the cantons have limited leeway so far as their decisions do not contravene the articles of the Charter (article 8). For all the talk about municipalism and decentralization, there seems

⁵² *The Constitution of the Rojava Cantons: The Social Contract of Rojava Cantons in Syria*, cit..

⁵³ *The Constitution of the Rojava Cantons: The Social Contract of Rojava Cantons in Syria*, cit..

to be only one article out of 96 that envisages the election of local councils (article 52). It is definitely telling that several passages stipulate the prevalence of the Charter over local decisions and also over the legislation of the Syrian state. Article 88 clearly states that “Syrian criminal and civil legislation is applicable in the Autonomous Regions except where it contradicts provisions of this Charter”, while article 89 clarifies that, in case of concurrent legislative jurisdiction, it is up to the Supreme Constitutional Court of Rojava to rule upon the applicable law. Although in a convoluted way, article 16 also formulates a hierarchy of sources of law that nullifies all provisions in contrast with the content of the Charter.

The character of quasi-statehood is engrained in the definition of symbols, emblems, and flags (article 11). Above all, article 15 shows that the Charter includes all the features of a modern state, although pluralistic and decentralized, when it defines state monopoly on violence. The legitimate use of physical force is openly reserved to the YPG, which are delineated as “the sole military force of the three Cantons, with the mandate to protect and defend the security of the Autonomous Regions and its peoples”, and to the Asayîş (literally “Security”) forces, which are charged with civil police functions. Security forces are bound to operate lawfully under the control of the Executive Council and within the framework of laws and norms emanated by the Legislative Assembly. In other words, local militias are restructured and integrated into a unified command that is accountable to elected institutions.

In comparison with the theoretical premises of libertarian municipalism and radical rejection of the nation-state paradigm, the Social Charter of Rojava appears strikingly closer to more classical models of governance.

Jongerden and Akkaya argue that the practices of social experimentation, which are currently being shaped in the Kurdish areas, should not be evaluated with statist criteria that do not capture the logic and working of non-institutionalized everyday politics. In their opinion, the Charter is not meant to implement democratic confederalism by itself. Rather, it sets up a framework of institutions and procedures that allow the creation of spaces of opportunity where practices of direct democracy can be experimented. In their opinion, these attempts should not be dismissed as unviable only because they stand outside the boundaries of “established political vocabularies”, but should rath-

er be seen as “performativity practices” where “autonomy is strived for by means of experimentation”⁵⁴.

An accurate analysis and assessment of these practices should require a prolonged fieldwork that may not be feasible at present. Current insights on the situation in Rojava are mainly available in the form of reports written by journalists and activists who are often very sympathetic to the Kurdish cause and radical politics. Most of these reports gleefully praise the ongoing “do-it-yourself nature” of a “revolution in daily life”, and its “reliance on local ingenuity”. They indulge in descriptions of the positive aspects of the practices of self-government in the region, such as the experimentation of bottom-up democracy, interethnic coexistence, women empowerment and emancipation from patriarchal oppression, environmental sustainability, a new cooperative-based “community economy”. These reports include anecdotal evidence of local assemblies where disparate issues, such as electricity supply or “matters relating to women”, are discussed⁵⁵.

Sympathetic accounts repeat the argument that political practices in Rojava are created beyond and above the nation-state paradigm, and are instead rooted in popular participation and local decision-making. Yet, plenty of elements of ambiguity also emerge in these reports. Indoctrination appears pervasive, just like the cult of martyrs and the ubiquitous cult of personality of Abdullah Öcalan, whose “images are everywhere, which to Western eyes might suggest something Orwellian”⁵⁶. Intra-Kurdish fragmentation still exists, and overlaps a pattern of “complex, cross-cutting reliances” among different factions⁵⁷.

Talking about experiences of women empowerment and agency, Çiçek praises democratic confederalism and the implementation of communalism as a system where every individual and group has the right to self-determine and express themselves. Yet, her arguments bounce ambiguously between overpowering the existing social struc-

⁵⁴ J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring The PKK and the Quest for Radical Democracy*, cit., pp. 167–168, p. 185.

⁵⁵ J. BIEHL, *Impressions from Rojava: a report from the revolution*, in “ROAR Magazine”, 16 December 2014, available at: <http://roarmag.org/2014/12/janet-biehl-report-rojava/> (last accessed: 1 November 2015); *A revolution in daily life*, in “Peace in Kurdistan Campaign”, 22 December 2014, available at: <http://peaceinkurdistancampaign.com/2014/12/22/a-revolution-in-daily-life/> (last accessed: 1 November 2015).

⁵⁶ J. BIEHL, *Impressions from Rojava: a report from the revolution*, cit..

⁵⁷ *A revolution in daily life*, cit..

tures (which are reproduced in and through the nation-state) and accommodating them through the participatory process⁵⁸.

Perhaps unwillingly, some reports also hint at the need for centralized planning in building or reconstructing vital infrastructure (such as oil refineries or water supply network), and in the economy (pricing mechanisms or distribution of public land or trade regulation). Behind the radical rhetoric, some observers question the nature of future relations between labor and capital in the Rojava system, and also point out the existence of a substantial middle class that has “some interest in the continuity of capital and the state”⁵⁹.

In short, both the text of the Social Charter and a body of factual observation from the field provide enough reasons to question whether the power of the state is actually being dispersed in Rojava, and perhaps also whether it ought to be dispersed. Means of coercion, at least, are not being diffused, as the article 15 of the Charter and the pervasive presence of YPG units clearly show. This conundrum is explained by sympathetic activists as the necessity of “building a shield against today’s war and most brutal oppression”, even if that means the formation of a proto-state with its own army. Yet, when the same sources identify the state as “an agent of global capital” and the nation as “the force to oppose it” (and hence construct “the nation” as a response against the state and global capital)⁶⁰ it seems fair to question whether this perspective disingenuously glosses over the relation between state-building and nation-building, and the relevance of political mobilization in the imagination of national communities.

At this point, the cynical might conclude that the reality of Rojava is perhaps grimmer than what is portrayed by more enthusiastic interpretations. It might very well be a situation where a hegemonic party is willing to negotiate with a central government (and possibly also with international powers) a system of regional autonomy that could have the features and benefits of a proto-state without having its burdens, in line with the theoretical model that is advanced by Rezvani on “partially independent territories”⁶¹.

⁵⁸ M. ÇIÇEK, *The Women’s Revolution in Rojava*, paper delivered at the conference “Upholding Gendered Peace at a Time of War: Academics and Activists Speak Out on the Shifting Places of Women in the Arab World”, Beirut, 9 June 2015.

⁵⁹ *A revolution in daily life*, cit..

⁶⁰ *A revolution in daily life*, cit..

⁶¹ D. REZVANI, *Surpassing the Sovereign State: The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 6–10.

Conclusion

The explosion of violence in the Middle East is sometimes attributed to the crisis of the nation-states and to the consequences of their forceful homogenizing projects, which are imposed over segmented societies⁶². The emergence of very powerful non-state actors, such as Hezbollah, Hamas, and Daesh/ISIL, also prompts speculations on the demise of the nation-state in the region, or at least of the political geography inherited by the Treaty of Sèvres⁶³.

A significant amount of literature is now dedicated to the exploration of alternative landscapes outside the box of established conceptualizations. Hallaq explores the notion of “Islamic state”, defined as a state based on the implementation of *sharia*, and defines it as an “impossible state” or a contradiction in terms, because the societal interactions and ethical horizons provided by *sharia* are incompatible with the inner logic of the Westphalian order and the dynamics of global capitalism⁶⁴. Other authors explore innovative solutions of the Israeli-Palestinian question through the concepts of “shared sovereignty” and “parallel states”⁶⁵.

The theory and practice of democratic confederalism, as a modality of self-government that goes beyond the nation-state paradigm, offers interesting considerations. On the one hand, its definition opens scenarios of mobilization and organization of power that transcend state-based boundaries. On the other hand, its actual implementation raises questions about the persistence of state-based vocabulary and procedures.

Perhaps the case of Rojava could be best interpreted as yet another case of partially independent territory, which, as Rezvani argues, “sets the stage for a changed ontological view of the international system

⁶² J. JONGERDEN, A. H. AKKAYA, *Democratic Confederalism as a Kurdish Spring The PKK and the Quest for Radical Democracy*, cit., pp. 169–170.

⁶³ N. DANFORTH, *Forget Sykes–Picot. It’s the Treaty of Sèvres That Explains the Modern Middle East*, in “Foreign Policy”, 10 August 2015.

Available at: <http://foreignpolicy.com/2015/08/10/sykes-picot-treaty-of-sevres-modern-turkey-middle-east-borders-turkey/> (last accessed: 1 November 2015).

⁶⁴ W. HALLAQ, *The Impossible State: Islam, Politics, and Modernity’s Moral Predicament*, New York, Columbia University Press, 2013, pp. 155–170.

⁶⁵ P. WALLENSTEEN, *Parallel Sovereignty: Dividing and Sharing Core State Functions*, in M. LEVINE, M. MOSSBERG (eds.), “One Land, Two States: Israel and Palestine as Parallel States”, Berkeley, University of California Press, 2014, pp. 44–67.

in which the sovereign state is not the only systematically present or increasingly sought after political alternative”⁶⁶. Rather than prematurely celebrate or mourn the demise of the nation-state altogether, we could then wonder if the experience of Rojava is another example of the emerging (and still chaotic) post-Westphalian geography of the Middle East, a geography constellated with distinct political spaces that are neither fully independent nor fully integrated into the states with which they are associated.

The nation-state is probably not waning overnight, but the consolidation of partially independent polities and non-state actors in the Middle East blurs the traditional interpretation of the international system based on a neat dichotomy between state sovereignty and anarchy.

Riassunto – L’articolo prende in esame l’applicazione del concetto di confederalismo democratico all’interno della carta proto-costituzionale del Rojava, ossia delle regioni a maggioranza curda nel nord della Siria che sono emerse come uno spazio politico autonomo nel quadro della guerra civile siriana. Il confederalismo democratico è stato teorizzato da Abdullah Öcalan come una prassi di autogoverno e democrazia diretta che esula dalla cornice dello stato-nazione, visto come un modello istituzionale funzionale al sistema capitalista. L’articolo, attraverso una ricognizione storica della componente curda in Siria, prende in esame il cosiddetto “contratto

sociale” del Rojava, chiedendosi se e quanto il confederalismo democratico sia stato traspunto nella pratica. Il paradigma statale appare difficilmente scardinabile, mentre ciò che sembra profilarsi è il consolidamento di un territorio parzialmente indipendente che negozia quote di sovranità con un potere centrale. La scomparsa dello stato-nazione non è probabilmente dietro l’angolo, ma il rafforzamento di spazi politici parzialmente indipendenti e di attori non statuali crea una nuova geografia politica del Vicino Oriente, che si potrebbe dire di tipo post-westfaliano e in cui i tradizionali attributi della sovranità statale vanno sempre più sfumando.

⁶⁶ D. REZVANI, *Surpassing the Sovereign State: The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*, cit., pp. 10–11.

**LA POLITICA EURO-MEDITERRANEA:
COOPERAZIONE ECONOMICA E POLITICA
DI SICUREZZA**

di **Gabriele Orcalli**

Introduzione

Fin dall'inizio degli anni Novanta si è avviata un'importante discussione sul tema dei rapporti fra l'Unione Europea ed i Paesi del Mediterraneo (PM): l'obiettivo europeo era, dichiaratamente, la creazione di un'area di stabilità e di sviluppo nel bacino mediterraneo realizzata attraverso una sorta di allargamento dell'area di integrazione europea ai PM. Contrariamente a quanto, nello stesso periodo, avveniva nei confronti dei Paesi dell'Europa Centro Orientale, l'allargamento verso il Mediterraneo non prevedeva tuttavia come risultato finale la *membership* piena dei PM nell'UE, ma solamente la creazione di un'area di libero scambio dotata di meccanismi di "integrazione profonda", in grado di garantire la formazione di un mercato con piena mobilità di merci e servizi. Da quest'ultima, tuttavia, erano esclusi i movimenti di persone ed erano fortemente limitati gli scambi di prodotti agricoli.

Una sorta, quindi, di integrazione limitata che, anche se non esplicitamente, aveva fra i propri obiettivi la creazione di un *trade-off* fra scambi commerciali e migrazioni: l'UE, in altri termini, si proponeva, favorendo la stabilità e la crescita dell'area attraverso gli scambi commerciali, di ridurre gli incentivi all'immigrazione.

Gli anni più recenti, con la profonda crisi politica vissuta nella maggior parte dei PM, hanno visto un rilevante aumento delle difficoltà del rapporto euro-mediterraneo, il cui asse si sposta dalla cooperazione economica alla politica della sicurezza. Gli obiettivi posti dalla politica europea non solo non sono stati raggiunti, ma si assiste a una preoccupante crisi del rapporto medesimo, sia per l'emergere degli

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali "Marco Fanno", Università di Padova.

estremismi sia per la disaffezione dei PM nei confronti dell'Europa, e quindi si fa evidente la minaccia di sviluppi fortemente negativi.

Questo breve saggio intende valutare i motivi del fallimento degli obiettivi economici della politica mediterranea dell'UE e segnalare alcuni possibili sviluppi che tengano conto delle attuali difficoltà di dialogo.

1. *Il percorso tradizionale dell'integrazione mediterranea e le relative critiche*

Secondo il tradizionale approccio europeo, il processo di integrazione mediterraneo avrebbe dovuto indurre i Governi dei Paesi interessati a far convergere i loro sistemi economici verso quelli dei Paesi UE e a indebolire le resistenze politiche alle riforme strutturali. La combinazione fra impegni governativi credibili nei confronti delle riforme e le condizioni sempre migliori di accesso ai grandi mercati europei avrebbero dovuto stimolare gli investimenti interni ed esterni e la crescita economica. Il contributo importante che la UE poteva offrire a questo programma era, appunto, il preferenzialismo.

In realtà, dura ormai dagli anni Settanta l'esperienza di collaborazione fra i PM e l'UE. Il succedersi di differenti infrastrutture politiche di cooperazione, dalla Politica Mediterranea Globale al Processo di Barcellona e alla Politica Europea di Vicinato, segue l'evoluzione delle relazioni politiche ma anche l'accumulo di esperienze e di informazioni sui contenuti della cooperazione.

È significativo osservare come si modifica, nei Trattati con l'UE, lo status politico-giuridico dei PM, da "Paesi Terzi del Mediterraneo" a "Partners del Mediterraneo", mentre gli Accordi di cooperazione si trasformano in Accordi di associazione, con lo scopo preciso di creare un'area di libero scambio del Mediterraneo e di stabilire una base legale per l'assistenza allo sviluppo che diventa finalizzata a raggiungere gli obiettivi degli Accordi di associazione.

Dopo il 2005 la politica mediterranea viene inglobata nella politica europea di vicinato, una struttura che diventa comune sia ai Paesi dell'Est Europa che ai PM. Nonostante i cambiamenti di nome e di struttura giuridica, tuttavia, la cooperazione con i PM continua a basarsi su due pilastri: il commercio preferenziale e l'assistenza finanziaria allo sviluppo.

In effetti è ormai consolidata la strategia comunitaria, sperimentata in molte situazioni, di sostenere i processi di riforma nei Paesi vicini tramite un meccanismo di preferenze commerciali. In particolare, i PM si proponevano di ridurre la complessità dell'attuale logistica commerciale attraverso (a) la semplificazione e la maggiore trasparenza delle procedure doganali, (b) l'eliminazione, una volta realizzato completamente l'accordo, delle imposte e delle quote doganali per quasi tutte le merci, con alcune eccezioni nel settore agricolo e della pesca, e (c) l'estensione ai PM del meccanismo pan-europeo delle regole di tutela dell'origine dei prodotti. Al termine del processo, l'aspettativa dell'UE era di vedere realizzato un forte aumento del commercio intra-regionale, l'aumento della competizione e della concorrenza e lo sfruttamento delle economie di scala potenziali.

Secondo la teoria economica, i vantaggi del preferenzialismo comunitario, comunemente indicati come il risultato dell'aumento dei volumi di esportazione, della loro diversificazione e della possibilità per gli esportatori di caricare prezzi più elevati, dovrebbero comportare guadagni in termini di crescita economica che si possono ottenere sia tramite la riduzione dei costi di transazione sia tramite l'afflusso di investimenti diretti esteri e di *spillovers* tecnologici. Essi sono più probabili nel caso di "integrazione profonda", secondo la definizione di Lawrence, capaci di influire maggiormente sui costi di transazione¹. Ancora, l'integrazione profonda può collocare l'economia su una traiettoria di sviluppo costante solo se la crescita, favorita dal commercio, può essere resa endogena dal "contenuto tecnologico" delle importazioni.

Esistono, per la verità, casi famosi (per esempio le economie del Sud Est asiatico) dove questi effetti si sono constatati anche in assenza di accordi di integrazione regionale: la chiave del successo appare essere, in questi casi, l'adozione di politiche interne corrette e capaci di adattare alla competitività dei mercati internazionali le economie nazionali. Nel caso dei PM, tuttavia, appare importante l'inclusione in un accordo regionale perché questo implica l'adozione di regole certe di condotta, di impegni e di obblighi che vanno oltre i temi del com-

¹ R. LAWRENCE, *Regionalism, multilateralism and deeper integration*, Washington, Brookings Institution, 1997. Lawrence definisce come "integrazione profonda" un processo attraverso il quale le politiche economiche e di regolamentazione interne vengono armonizzate per superare le barriere non tariffarie agli scambi.

mercio internazionale e che inducono cambiamenti anche nell'ambito delle riforme politiche e istituzionali.

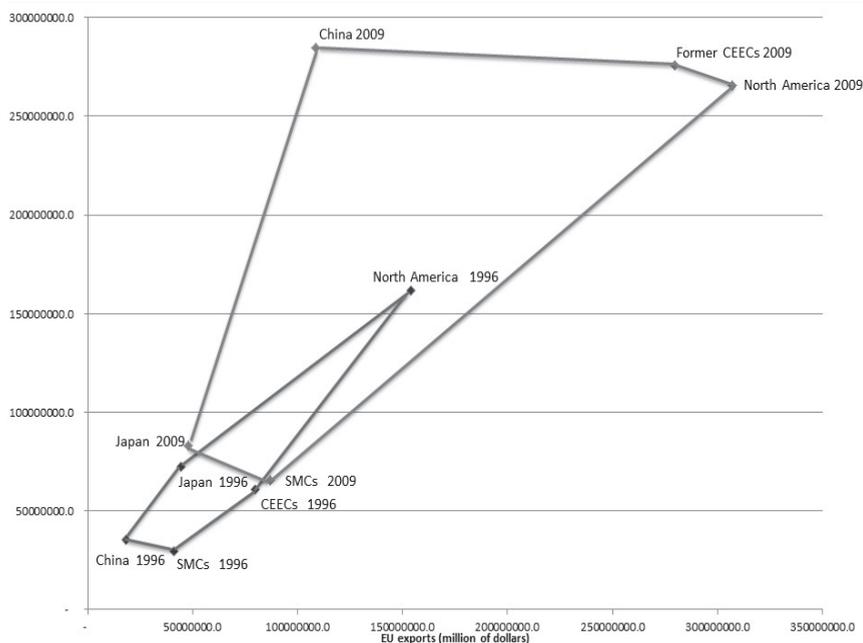
Ma il preferenzialismo ha davvero aiutato la crescita dei PM e la riduzione delle disparità sociali con la conseguente riduzione delle pressioni migratorie?

È fondamentale verificare se il processo di integrazione mediterranea, basato sul preferenzialismo commerciale, abbia indotto i Governi dei Paesi interessati a far convergere i rispettivi sistemi economici verso quelli dei Paesi UE e abbia indebolito le resistenze politiche alle riforme strutturali.

In realtà, basta osservare l'andamento delle quote di mercato per constatare che i PM non hanno in realtà goduto i vantaggi di una vera preferenza: tra il 2001 e il 2009, infatti, la quota dei PM sul totale delle importazioni extracomunitarie dell'UE è scesa dal 4,8% al 4,2%. In effetti, nel periodo preso in considerazione, si è visto un generale (e non discriminatorio) abbattimento delle tariffe, che evidentemente ha eroso il margine di preferenza concesso dall'UE, e allo stesso tempo l'UE ha esteso a molti altri Paesi il meccanismo preferenziale, lasciando ai PM un vantaggio competitivo solamente nei confronti dei Paesi esterni avanzati. Inoltre c'è da considerare un effetto di diversione del commercio dovuto ai processi di allargamento dell'UE nei confronti dei Paesi dell'est europeo. Le stesse misure di aiuto comunitario alla produzione e alle esportazioni (ad esempio l'Industrial Modernization Programme, che ha stanziato 361 milioni di euro) si sono dimostrati insufficienti sia come dotazione finanziaria sia per la presenza di fallimenti istituzionali.

Ritornando al tema principale dell'efficacia degli Accordi Mediterranei sui volumi del commercio, un indicatore affidabile viene dalla comparazione dell'andamento delle importazioni/esportazioni dell'UE nei confronti degli altri *partners*, indicato dalla Figura 1. Nonostante il preferenzialismo, infatti, la crescita del commercio dei PM con la UE è molto meno marcata di quella degli altri *partners*. In termini assoluti, il peso del commercio esterno dei PM si riduce notevolmente rispetto a quello della Cina e degli Stati Uniti, ma soprattutto rispetto a quello dei Paesi dell'Europa orientale. L'interesse commerciale dell'Europa, in altre parole, si è spostato a favore di altri *partners*, con la significativa eccezione della Turchia, con la quale, peraltro, è in corso un importante esperimento di unione doganale.

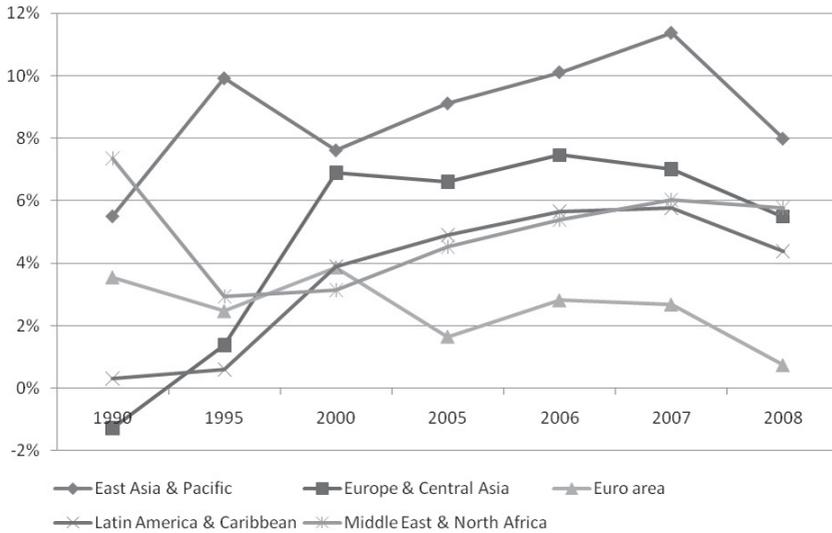
Figura 1 - Il commercio dell'UE con i principali partners



Fonte: E. MAGRINI, P. MONTALBANO e S. NENCI, *The EU preferential trade policy towards the Mediterranean Countries: a generalized propensity score evaluation*, Università di Roma, 2012.

Sempre con riferimento all'importanza del commercio estero come chiave della crescita economica, un secondo dato appare di grande significato: cioè la minore capacità dei PM di "catturare" questo incentivo. Il paragone fra la crescita economica dei PM medesimi e il resto del mondo sottosviluppato, indicato dalla Figura 2, risulta significativamente negativo, soprattutto nei confronti dei Paesi asiatici. Inoltre, disaggregando il comparto dei PM, si può notare che l'unico Paese che mostra una crescita paragonabile a quella degli altri PVS negli ultimi trent'anni è la Turchia, che abbiamo già indicato come fortemente legata all'UE dagli accordi commerciali più approfonditi.

Figura 2 - Tassi di crescita annuali del PIL delle principali regioni

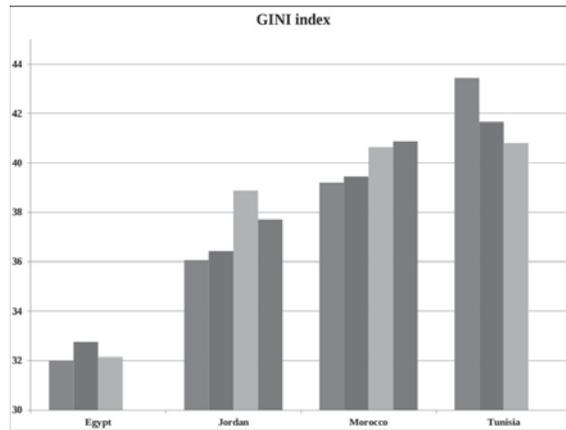


Fonte: WORLD BANK, WDI Database.

Anche per quanto riguarda il secondo aspetto del problema, cioè la riduzione delle pressioni migratorie attraverso la diminuzione delle disparità sociali, appare evidente l'insuccesso degli accordi mediterranei.

È significativo, a questo proposito, quanto viene indicato dalla Figura 3: nonostante la diminuzione della quota di popolazione che vive al di sotto del livello di povertà assoluta, l'indice di Gini della distribuzione della ricchezza non tende a migliorare ma, al contrario, in alcuni Paesi aumenta: segno evidente che le aperture commerciali aumentano le disparità sociali all'interno dei singoli Paesi, specie in assenza di adeguate politiche di accompagnamento, e quindi creano un incentivo all'emigrazione.

Figura 3 - *Indice di Gini della diseguaglianza dei redditi*



Fonte: WORLD BANK, WDI database.

Alcuni tentativi di interpretazione teorica di questi risultati anomali possono essere particolarmente utili per comprendere la situazione del bacino mediterraneo. Un'interpretazione è proposta da Davis², che parte dalla premessa (che modifica radicalmente la struttura analitica del teorema di Stolper-Samuelson) per la quale le differenze fra la disponibilità di fattori della produzione e fra la loro produttività nel Nord e nel Sud di fatto impedirebbe il livellamento dei prezzi dei fattori a livello mondiale. Ciò significa spostare la struttura di riferimento dell'analisi degli effetti del commercio internazionale dall'economia mondiale a gruppi di Paesi accomunati da una disponibilità di fattori della produzione più omogenea. Volendo anticipare la conclusione a cui questa modificazione della struttura di riferimento conduce, possiamo sostenere che, se un Paese è relativamente più dotato di fattore lavoro non qualificato a livello mondiale ma è relativamente abbondante di capitale (o di lavoro qualificato) nell'ambito della *propria* struttura di riferimento, le conseguenze sulla redistribuzione del reddito saranno esattamente opposte a quelle che derivano dall'interpretazione convenzionale di Stolper-Samuelson.

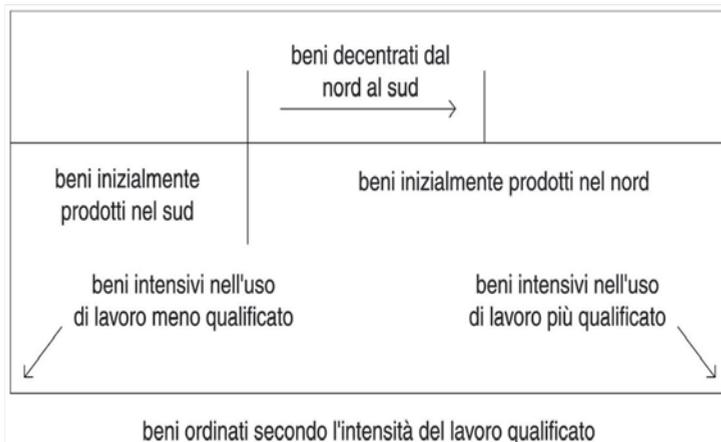
La conseguenza di questa ipotesi, per il Bacino del Mediterraneo, potrebbe essere la seguente: se i Paesi interessati agli Accordi Mediterranei possono essere considerati, anche per gli apporti di capitale

² D. DAVIS, *Trade liberalization and income distribution*, NBER Working Paper, n. 5693, 1996.

provenienti dall'Europa, relativamente più abbondanti di capitale (lavoro qualificato) nell'ambito dei pvs africani, è ipotizzabile una redistribuzione del reddito a favore del segmento del lavoro qualificato e a danno del lavoro non qualificato, in tal modo creando – e non eliminando – uno dei più importanti incentivi all'emigrazione.

La teoria economica e l'evidenza empirica offrono in realtà un ampio sostegno all'ipotesi per la quale gli accordi regionali possono fare ben poco per migliorare la condizione dei lavoratori meno qualificati nei Paesi poveri: al contrario, attraverso gli investimenti diretti delle imprese e il decentramento della produzione, possono allargare il *wage gap* fra lavoratori qualificati e lavoratori non qualificati aumentando, per questi ultimi, l'incentivo all'emigrazione. In particolare va ricordato anche il modello a tre fattori (capitale, lavoro qualificato e lavoro non qualificato) proposto da Feenstra ed Hanson³. Vi si ipotizza un solo bene di consumo "assemblato" da un *continuum* di *inputs* intermedi: questi *inputs* sono caratterizzati dalla medesima intensità di capitale, ma possono essere ordinati secondo l'intensità dell'uso di lavoro qualificato.

Figura 4 - Il modello di Feenstra ed Hanson



³ R. FEENSTRA, G. HANSON, *Foreign investment, outsourcing and relative wages*, in "Political Economy of Trade Policy: Essays in Honor of Jagdish Bagwhati", Cambridge, MIT Press, 1995.

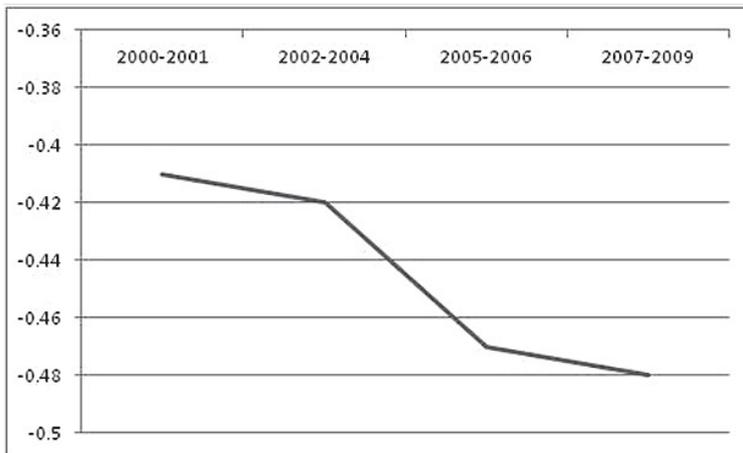
Nella Figura 4 è indicata una linea di divisione nel *continuum* di beni intermedi, che distingue quelli con minore intensità dell'uso di lavoro qualificato prodotti nel paese povero, dagli altri prodotti nel Paese ricco. La liberalizzazione degli investimenti tende a spostare la linea di divisione verso il Paese povero; tuttavia, ed è questa l'importante intuizione dei due autori, i beni la cui produzione è decentrata sono a relativamente alta intensità di lavoro qualificato dal punto di vista del Paese povero (sono alla destra dei prodotti sui quali questo era prima specializzato) ma, allo stesso tempo, sono considerati intensivi nell'uso di lavoro non qualificato dal punto di vista del Paese ricco. L'effetto sarà quindi di aumentare, in entrambi i Paesi, la domanda relativa di lavoro qualificato e quindi il suo salario.

La verifica empirica condotta dagli autori relativamente al rapporto USA/Messico nell'ambito dell'accordo NAFTA rileva come il decentramento della produzione statunitense verso il Messico sia positivamente correlato con la domanda relativa di lavoro qualificato, e come possa spiegare una larga parte dell'aumento della quota di lavoro qualificato sul totale dei salari. Soprattutto non sostiene l'affermazione secondo la quale la liberalizzazione commerciale, in particolare all'interno di un accordo regionale, potrebbe disincentivare la migrazione del lavoro non qualificato.

L'aspetto più deludente che emerge dall'analisi dei risultati di questi due decenni di cooperazione mediterranea è tuttavia osservabile in termini di impatto sulla *governance*. I dati della Figura 5 indicano chiaramente questo fallimento, dovuto in parte anche alla scarsa attenzione dell'UE a questo problema. Dopo il 2001, in particolare, l'UE ha assistito i PM soprattutto sui temi della cooperazione per la sicurezza, compresa la lotta al terrorismo e all'immigrazione illegale, mentre molto limitata è stata la partecipazione a programmi come lo Strumento Europeo per la Democrazia ed i Diritti Umani (EIDHR). Youngs⁴ fa notare la differenza fra gli 800 milioni di euro destinati a finanziare un sistema di protezione frontaliera a Melilla rispetto ai 10 milioni destinati all'EIDHR, segno dello spostamento dell'interesse europeo dai temi della promozione della *good governance* a quelli della sicurezza, in particolare nei confronti dell'immigrazione clandestina.

⁴ R. YOUNGS, *Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?*, FRIDE Working Paper No. 2, Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior, Madrid, gennaio 2005.

Figura 5 - Evoluzione degli indicatori di governance dei Paesi Mediterranei compilata dalla Banca Mondiale (con l'esclusione della Turchia)



Fonte: WORLD BANK, WDI database.

In definitiva, sembra che i PM non abbiano saputo sfruttare appieno le opportunità offerte dagli accordi con l'UE, subendo delle conseguenze interne anche in termini di lotta alla povertà, e di aumento delle diseguaglianze fra i redditi.

Il quadro finale che emerge dall'esame di questi dati è dunque caratterizzato, nonostante il periodo più che ventennale di cooperazione/associazione con l'UE, da una ridotta capacità di crescita e di creazione di posti di lavoro, oltre che dall'aumento delle disparità sociali.

Se consideriamo questi dati unitamente a quelli relativi al previsto fabbisogno di nuovi posti di lavoro, possiamo avere un'idea dell'origine delle tensioni sociali che colpiscono questi Paesi. Basti ricordare che già nel 2003 uno studio di Handoussa e Reiffers calcolava in 10 milioni di posti di lavoro prima del 2010, e in 20 milioni prima del 2020, l'entità di posti di lavoro aggiuntivi necessaria, tenendo conto dell'evoluzione demografica, a mantenere i livelli di disoccupazione ai livelli di inizio anni Duemila⁵. Il fallimento delle politiche di crescita, che avrebbero dovuto essere favorite dall'UE, ha tenuto lontani questi obiettivi, contribuendo all'aumento della pressione migratoria.

⁵ H. HANDOUSSA, F. REIFFERS, *Rapport Femise 2003 sur le Partenariat Euro-Méditerranéen*, Marsiglia, Institut de la Méditerranée, 2003.

Questo sviluppo negativo, a sua volta, non ha mancato di influenzare la politica per l'immigrazione. Le politiche nazionali per l'immigrazione dei cittadini extracomunitari diventano sempre più restrittive e basate su un sistema di controlli, con la conseguenza di avviare la politica mediterranea europea fuori della logica dello sviluppo e verso una concezione sempre più fondata sulla logica della sicurezza.

2. *Dalla politica di cooperazione alla politica della sicurezza*

Nell'Europa pre-Amsterdam erano molto diffusi i timori che la realizzazione di una politica comune per l'immigrazione comportasse necessariamente una maggiore liberalizzazione anche verso i Paesi extra UE. Da qui la sintesi contenuta nel Trattato di Amsterdam che indica come obiettivo dell'UE sia di mantenere un'area di libertà, sicurezza e giustizia, nella quale la libera circolazione delle persone sia assicurata, unitamente a misure appropriate rispetto ai controlli frontalieri, all'immigrazione, alla concessione di asilo ai rifugiati e alla prevenzione del (e alla lotta al) crimine. Kostakopoulou mette in luce, a questo proposito, la problematicità del fatto che l'Europa eredita dagli Stati membri la tendenza a trattare i problemi della sicurezza come realtà indipendenti e non soggette a verifica, e quindi accantona il processo di formazione delle conoscenze politiche necessario ad articolare e definire i pericoli relativi alla sicurezza stessa⁶. Per esempio, assume come data la definizione dell'immigrazione come un problema di *security*: ne risulta evidente la rigidità con la quale, partendo da questo fondamento costituzionale, debbono poi essere affrontati i temi relativi all'azione subcostituzionale, ossia la definizione delle norme applicative relative alla politica per l'immigrazione nonché quella delle strategie politiche e degli strumenti di intervento.

Va da sé che questa situazione non può non incidere sull'efficacia della cooperazione commerciale rispetto alla crescita e, soprattutto, alla gestione della politica dell'immigrazione.

Una ulteriore considerazione, a questo proposito, deriva da una analisi di "economia costituzionale" sulla qualità delle norme dei Trattati europei che vincolano l'azione di cooperazione mediterranea.

⁶ T. KOSTAKOPOULOU, *The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, in "Journal of Common Market Studies", 2000, vol. 38, n. 3, pp. 497-518.

Alla base della *constitutional economics* sta un processo evolutivo che consente alla collettività, attraverso successive sperimentazioni, di verificare se le scelte costituzionali effettuate corrispondono a un interesse generale – o generalmente condiviso – o se, invece, tendono a privilegiare interessi di parte che non trovano giustificazione in un risultato socialmente utile.

A questo proposito risulta fondamentale il processo di scelta sia delle norme costituzionali che regolano e limitano il processo decisionale sia delle norme subcostituzionali che regolano le scelte comportamentali specifiche dirette alla soluzione dei singoli problemi.

In tale visione evoluzionistica la possibilità di effettuare scelte corrette, ossia scelte che avvengono tramite un accumulo di esperienze e di tentativi, dipende in maniera cruciale da come le norme costituzionali “condizionano” le scelte subcostituzionali – le politiche – ossia da come le prime consentono un *pattern* evoluzionistico nella scelta dei provvedimenti specificatamente diretti a risolvere un problema. Un risultato negativo può essere spiegato da una sorta di “selezione avversa” che agisce quando la correzione di errori economici è impedita ogni volta che una scelta – una politica – non tiene conto dell’interesse generale al funzionamento efficiente di un sistema economico. Si tratta di una “trappola sociale”, nel senso che esiste un conflitto fra ciò che è vantaggioso – o razionale – per delle persone quando devono decidere individualmente e separatamente, e ciò che è nell’interesse comune.

Nel nostro caso appare chiaro come le norme costituzionali sia di Maastricht che di Amsterdam non abbiano consentito, fino ad oggi, all’UE la possibilità di uscire dalla logica del protezionismo e della *securitization*, creando gravi inefficienze nella gestione delle politiche per il Mediterraneo, in particolare della politica per l’immigrazione, ma anche delle politiche di cooperazione economica. In particolare, l’attuale impianto costituzionale non ha consentito la sperimentazione, nell’Unione, di politiche alternative a quella della sicurezza, bloccando un processo di crescita della capacità di risolvere i problemi a livello subcostituzionale, che invece si è realizzata in altri Paesi al di fuori dell’Europa comunitaria, ma anche in alcuni Paesi membri. La prudenza con la quale la Commissione, ancora oggi, tratta i temi della politica comune per l’immigrazione quando deve proporre misure che escano dall’area tradizionale della sicurezza e dei controlli è indicativa del “blocco” che le norme costituzionali hanno determinato a carico della capacità di affrontare temi nuovi che, successivamente, si sono proposti agli attori politici. Fra questi, la necessità di affrontare con

regole e azioni comuni la determinazione dei criteri di accesso per l'immigrazione economica è fra i più rilevanti, anche in relazione agli obiettivi di aumento della competitività del sistema economico europeo.

Possiamo, forse, trovare una spiegazione a queste difficoltà osservando che, nei rapporti mediterranei, il processo politico europeo, diviso con grande difficoltà fra competenze nazionali e competenze comunitarie, non è stato in grado di rappresentare correttamente tutti gli interessi in gioco. La formazione delle scelte politiche ha, infatti, tenuto conto solo dell'interesse governativo a trasferire a livello europeo le esigenze espresse da una parte dell'elettorato e dalle agenzie governative cui è demandato il compito di garantire la sicurezza, mentre non sono stati tenuti in conto gli interessi di altri attori politici (imprese, associazioni di sostegno agli immigrati) favorevoli sia a un allentamento delle restrizioni sia, soprattutto, all'introduzione di un ulteriore parametro di riferimento per le decisioni subcostituzionali – le necessità del mercato del lavoro – accanto, o al posto, di quello della sicurezza. Ciò deriva direttamente dalla scelta costituzionale di assegnare al livello comunitario soltanto gli aspetti della politica per l'immigrazione relativi alla sicurezza, lasciando alle politiche nazionali le questioni relative alla gestione e alla selezione dei flussi migratori.

Si verifica in questo modo quanto segnalato sopra, vale a dire una forma di selezione avversa, nel senso che la scelta costituzionale ha determinato una strategia di comportamento che si dimostra razionale dal punto di vista dei singoli attori economici (agenzie governative indirizzate ai problemi della sicurezza, partiti politici favorevoli alla restrizione degli accessi) che hanno concorso alla sua scelta, ma non dal punto di vista dell'efficienza generale del sistema economico europeo. La soluzione dei problemi che si è sviluppata all'interno di questa troppo rigida cornice costituzionale non si adatta quindi alle esigenze successivamente emerse sia in seguito alla crescita della conoscenza e dell'esperienza circa l'utilizzo e gli effetti della politica per l'immigrazione, sia in seguito all'evoluzione delle necessità politiche per quanto riguarda le azioni da condurre nel Mediterraneo.

Si può immaginare che l'Europa abbia scelto una strada sbagliata assumendo la visione dello "Stato protettivo", capace di rispondere alle ansie di alcuni gruppi di cittadini, senza essere in grado di comprendere se le strategie adottate sono adatte a ottenere obiettivi condivisi da tutti i cittadini? Esiste un approccio alternativo al problema dell'immigrazione – liberale e positivo nell'interpretazione del ruolo

degli immigrati nella società – che possa essere condiviso da un numero significativo di cittadini ma che non può, in questa rigida struttura costituzionale, trovare posto nella dialettica diretta a determinare gli interventi correnti di politica per l’immigrazione? Ancora, esiste la possibilità di sperimentare in senso evolucionistico altre politiche per l’immigrazione adatte a svolgere un ruolo di composizione di interessi contrapposti?

Probabilmente, una risposta positiva a queste domande dovrebbe passare attraverso una riforma costituzionale che elimini le rigidità attualmente esistenti.

Oltre alle considerazioni di natura economica, si possono proporre anche alcune considerazioni di natura politica. Proprio il riferimento alla logica della sicurezza può aiutarci a capire i motivi del fallimento dell’obiettivo di “trasformare la regione in un’area di pace, democrazia, stabilità e prosperità”. In nome della sicurezza, infatti, l’UE ha aiutato i regimi autoritari in molti Paesi del Nord Africa, con la giustificazione di combattere il terrorismo e l’immigrazione irregolare, di garantirsi le forniture di energia o di prevenire la crescita dell’estremismo islamico.

In particolare, dopo i fatti del settembre 2001, il nesso fra democrazia e sicurezza diventa la pietra miliare della politica estera europea e ciò ha condotto l’UE a mantenere solo formalmente la propria immagine di esportatrice di democrazia, di fatto sostenendo regimi autoritari⁷. Volkel rileva come questa oscillazione fra desiderio di assicurare la crescita della democrazia nel Mediterraneo e il fabbisogno di sicurezza si rivela anche nel passaggio dalla Politica Mediterranea Europea alla Politica Europea di Vicinato, e più tardi all’Unione per il Mediterraneo, dove l’orientamento alla democratizzazione viene subordinato alla stabilizzazione dei regimi autoritari in funzione della garanzia di sicurezza⁸.

Un secondo elemento che ha contribuito a generare insicurezza è l’orientamento prevalente dell’UE a favorire politiche di liberalizzazione economica nei PM. È probabile che questa scelta abbia favorito soprattutto le classi dominanti, a scapito di un forte indebolimento del-

⁷ R. ALIBONI, *A Transatlantic perspective on the European Union and the United States in North Africa. Strategic Transitions, Perceptions, and Policy Responses*, Mediterranean Paper Series, 2012.

⁸ J.C. VOLKEL, *More for more, less for less – More or less: a critique of the EU’s Arab spring response to la Cinderella*, in “European Foreign Affairs Review”, 2014, n. 2.

le classi medie e di una ridotta stabilità sociale. Il tema, d'altronde, si intreccia con quello precedente: il sostegno alle riforme di liberalizzazione è stato, di fatto, sostegno anche ai regimi che le hanno introdotte.

In buona parte questa situazione è la conseguenza di un *gap* fra le dichiarazioni e le azioni della UE e dei Paesi membri che, a sua volta, trova origine nella differenza fra l'identità internazionale dell'UE e gli interessi contraddittori degli Stati membri. Nonostante l'uso, in molti documenti comunitari ufficiali, dell'espressione "interesse comune", è difficile identificare un vero e proprio "interesse comune" nell'UE intesa come un *international player*, e quindi la sua politica estera è il risultato di un compromesso fra le linee guida – spesso idealistiche – generali e le azioni correnti, che invece rispecchiano gli interessi degli Stati membri.

3. *Alcune proposte conclusive*

In un saggio recente si ipotizzano diversi scenari per il futuro della cooperazione euro-mediterranea⁹. Nello scenario più pessimistico, che purtroppo è quello che si sta concretizzando in questi mesi, il Mediterraneo diventa una linea divisoria fra differenti civiltà, con conflitti continui che contribuiscono ad aumentare l'incertezza politica, ma anche a rendere più difficile, se non impossibile, il cammino delle riforme economiche necessarie per riprendere il cammino dello sviluppo.

I fatti di questi ultimi mesi non danno spazio all'ottimismo e, come segnalato da Ayadi e Sessa, la situazione conflittuale e il fallimento del tentativo di consolidare i valori democratici che sembravano acquisiti negli anni della cosiddetta "primavera araba", così come il rapido deterioramento delle condizioni socio-economiche delle popolazioni locali, i rischi politici e il conseguente stallo degli investimenti esteri portano l'intera regione ad aumentare i divari e le tensioni fra le due sponde del Mediterraneo.

In queste condizioni non si possono affrontare i problemi lasciati aperti dai precedenti accordi di integrazione. In particolare, affrontiamo qui due questioni rimaste aperte, cioè il superamento del problema della rimozione delle barriere non tariffarie al commercio mediterraneo e la regolamentazione dei flussi migratori: due questioni che si

⁹ R. AYADI, C. SESSA, *Scenarios assessment and transitions towards a sustainable Euro-Mediterranean in the 2030*, MedPro Policy Paper n. 9, 2013.

riferiscono allo scenario in questo momento più augurabile, quello che Ayadi e Sessa definiscono “Euro-Mediterranean Alliance”. Auspicabile, nella situazione presente, perché accetta realisticamente l’idea che nazioni pur fortemente eterogenee possano comunque collaborare in associazione per perseguire i medesimi obiettivi di stabilità e di sostenibilità in un mondo sempre più interdipendente. L’accento deve, in questo caso, essere posto proprio sull’eterogeneità dei singoli Paesi, individuando soluzioni conformi ai problemi della cooperazione. In questa direzione vanno le considerazioni che presentiamo di seguito.

Sono note le difficoltà del superamento delle barriere non tariffarie attraverso accordi di armonizzazione delle regole nazionali. La coesistenza, da una parte, di un sistema commerciale liberalizzato esteso a un numero elevato di Paesi e, dall’altra, di un meccanismo politico di armonizzazione delle normative nazionali è, a tutt’oggi, molto complessa, come dimostrano i difficili compromessi all’interno dell’OMC. Regionalismo e armonizzazione, in altre parole, sembrano ancora termini inconciliabili, soprattutto se i Paesi mostrano, in materia di regolamentazione, preferenze molto diverse, come nel caso delle relazioni UE – PM.

Le alternative ai tentativi di armonizzazione regionali possono essere di due tipi: l’accettazione da parte di un Paese dei regimi di regolamentazione di altri Paesi o, alternativamente, la creazione di un *set* comune di regole che sostituisca quelle nazionali. La prima scelta è stata fatta più volte nell’esperienza delle politiche commerciali, in particolare da parte di Paesi piccoli che decidono di adottare gli *standards* di un *partner* di dimensioni maggiori. Basti ricordare la decisione della Svizzera di adottare l’*acquis communautaire* in materia di regolamentazioni tecniche e di *standards* industriali, o la decisione del Canada di adottare gli *standards* statunitensi per le emissioni delle automobili contenuti nell’“US Clean Air Act” del 1990.

La seconda opportunità appare poco credibile nel caso degli Accordi Mediterranei, data anche la “costituzionalizzazione” del principio dell’*acquis communautaire* decisa con il Trattato di Maastricht, che non rende possibile una ridiscussione con i PM delle regole adottate all’interno della UE. Da qui il tentativo della UE di esportare le proprie regole, con evidenti difficoltà di adattamento da parte dei PM precedentemente rilevate.

Esistono tuttavia alternative praticabili a queste forme di “armonizzazione rigida”. Alcune sono di carattere pragmatico e mirano a contenere gli effetti negativi delle richieste dei sostenitori del com-

mercio “leale” mediante l’uso, esteso anche a queste, dei principi che regolano oggi l’approvazione dei tradizionali interventi di difesa commerciale, come l’applicazione di dazi *antidumping* o di dazi compensativi di sussidi all’*export*. Altre, invece, cercano di individuare forme di accordo internazionale sull’approvazione e l’uso degli *standards* che possano costituire alternative valide all’armonizzazione, offrendo modalità di intervento adatte a evitare i problemi e i costi che derivano dalla eterogeneità normativa. Queste alternative possono trarre ispirazione dall’esperienza pluriennale della stessa Comunità Europea in materia. Proprio da quest’ultima, ad esempio, si può ricavare un utile strumento per garantire la trasparenza nell’uso delle normative tecniche, cioè la notifica preventiva dell’intenzione di adottare una nuova normativa e la possibilità, concessa soprattutto alle imprese estere, di fornire ai Governi informazioni utili sui costi che la normativa prevista potrebbe comportare per essi. Se il periodo di notifica è sufficientemente lungo, questa procedura può consentire alle imprese estere di evitare, o almeno limitare, i costi derivanti dalla necessità di adottare misure di aggiustamento della produzione, ovvero dalla necessità di uscire dal mercato di esportazione a seguito del vantaggio offerto alle imprese interne¹⁰.

Il secondo punto da considerare è relativo alla gestione dei flussi migratori. Nonostante il fabbisogno del mercato del lavoro europeo e la dimostrabilità di un gioco a somma positiva sia per l’UE che per gli altri Paesi del Mediterraneo, le difficoltà politiche – accentuate negli anni più recenti dall’aumento della diffidenza dei cittadini europei nei confronti dei migranti nordafricani – inducono a considerare poco probabile un accordo per la libera circolazione dei lavoratori.

Ciò spinge a prendere in considerazione ipotesi in apparenza più realistiche, come quella suggerita da Hoekman e Ozden in merito alla promozione di migrazioni temporanee al posto di quelle permanenti. La chiave della loro proposta consiste nell’applicare agli Accordi Meditteranei il “modo 4” dell’Accordo sul commercio dei servizi (GATS)¹¹.

¹⁰ Questo problema è approfondito in G. ORCALLI, *Liberalizzazione dei mercati ed armonizzazione delle regole nel processo di integrazione del Mediterraneo*, in M. VALLERI, R. PACE, S. GIRONE (a cura), “Il Mediterraneo: uno studio e una passione. Scritti in onore di Luigi Di Comite”, pp. 197-212, Bari, Cacucci Editore, 2012.

¹¹ B. HOEKMAN, C. OZDEN, *The Euro-Mediterranean partnership: trade in services as an alternative to migration?*, in “Journal of Common Market Studies”, 2010, n. 4.

Il “modo 4” si riferisce alla presenza temporanea di *natural persons* impiegate in un altro Paese da un’impresa fornitrice di servizi. Come spesso succede, l’art. 1.2 del GATS che prevede questa possibilità, e il relativo allegato, sono poco chiari in questa definizione, che sembra includere sia i dipendenti di un’impresa straniera che i dipendenti stranieri di un’impresa nazionale che comunque operano su base contrattuale come fornitori indipendenti. Qualunque sia l’interpretazione corretta, la sostanza che ci interessa è la possibilità di includere in un accordo di cooperazione anche la mobilità temporanea dei lavoratori. In effetti, l’UE sta proponendo l’uso del “modo 4” nella maggior parte degli accordi bilaterali.

Quali possono essere i vantaggi di un programma di migrazione temporanea? Possiamo immaginare che i timori che impediscono una politica di libera circolazione delle persone nel Mediterraneo possano risultare mitigati in virtù del probabile minore impatto sociale e demografico, anche in considerazione della diminuzione dell’offerta di lavoro prevista anche nei Paesi del Nord Africa. Ma ciò consentirebbe anche di ridurre i danni dovuti al *brain drain* e, al contrario, potrebbe aumentare la produttività nei Paesi d’origine grazie alle conoscenze acquisite dagli emigranti di ritorno.

Per la verità, gli unici accordi sottoscritti dall’UE che comprendano misure relative alla migrazione temporanea sono stati quelli con il Cile e con i Paesi del CARICOM, due realtà assolutamente non paragonabili né economicamente né, tantomeno, politicamente con i PM. Si tratta tuttavia di una esperienza che può fornire utili suggerimenti per il nostro caso. In primo luogo, risulta chiaro che i negoziati fra l’UE ed i PM devono essere specifici per settore e non orizzontali, meglio se realizzati in collaborazione con imprese private europee che soffrono di carenza di offerta di lavoro all’interno dell’Europa, o con amministrazioni o imprese pubbliche propense a espandere l’offerta di servizi e, allo stesso tempo, a ridurre i costi¹². Ancora, e preferibilmente, al posto di meccanismi pubblici di accertamento delle reali necessità economiche normalmente utilizzati per consentire l’uso del “modo 4”, è auspicabile l’impiego di clausole di salvaguardia che possano essere invocate se l’*import* di servizi dovesse crescere troppo rapidamente.

Tali considerazioni devono naturalmente essere contestualizzate in uno scenario di relazioni con i PM ancora molto incerto. Lo scenario

¹² B. HOEKMAN, C. OZDEN, *The Euro-Mediterranean partnership: trade in services as an alternative to migration?*, cit..

più sfavorevole, e cioè l'aumento delle tensioni e delle incomprensioni fra le due sponde del Mediterraneo, non potrà essere sconfitto senza una decisa revisione della politica europea in tale area.

Abstract – In the last few years, the political and economic crisis of the Mediterranean countries increased the difficulties of the euro-mediterranean relation, and moved its focus from economic cooperation to security policy. The European Union did not achieved its tar-

gets. On the contrary, the Mediterranean relations deteriorated both for the rising extremism and the Mediterranean countries disaffection for Europe. This essay aims to examine the causes of the EU Mediterranean policy failure and to suggest some feasible developments.

**GLOBALIZZAZIONE E SISTEMI DI ISTRUZIONE
IN MEDIO ORIENTE**

UN'INTRODUZIONE

di **Massimiliano Vaira**

La letteratura comparativa sui sistemi di istruzione e sui cambiamenti in essi intervenuti negli ultimi venticinque anni a seguito dei processi di globalizzazione appare connotata da un rilevante etnocentrismo. Le analisi sviluppate in questo ambito, infatti, hanno preso in esame prevalentemente i Paesi occidentali, quelli maggiormente sviluppati e quelli gravitanti nell'orbita del sistema liberale e capitalistico. Molta meno attenzione è stata dedicata ad altre aree – e Paesi – del mondo come, in particolare, quella medio-orientale.

Probabilmente questo modesto interesse deriva dal fatto che gli studiosi appartenenti a quei Paesi sono pochi, spesso pubblicano i loro lavori in lingua madre e, quand'anche producono ricerche in inglese, sono forse poco considerati dalle riviste internazionali – basate in Occidente, con *boards* costituiti da studiosi occidentali e, dunque, esse stesse affette dal *bias* etnocentrico.

Altre ragioni potrebbero avere a che fare, per ricercatori non appartenenti a quell'area, con l'accessibilità non facilissima alle fonti documentarie (in larga parte prodotte e pubblicate nelle lingue nazionali) e, ancor di più, ai Paesi stessi per condurre analisi empiriche sul campo. Infine, si può pensare che vi sia un assunto implicito – più di senso comune che scientificamente fondato – per il quale quei Paesi sarebbero profondamente diversi da quelli su cui la ricerca si è tradizionalmente indirizzata, tanto per cultura quanto per assetti istituzionali, e ciò li renderebbe impermeabili alle dinamiche globalizzanti che caratterizzano il nostro tempo.

I tre saggi seguenti, sebbene non possano da soli colmare la lacuna di cui si è detto, sottopongono all'attenzione del lettore l'analisi dei processi di globalizzazione che investono i sistemi di istruzione in tale area, evidenziando come essi siano ben presenti, operino con modalità e producano effetti secondo modalità molto simili a quelli riscontrati in aree e Paesi più conosciuti e studiati. In particolare, il saggio di Erica Aiazzi prende in esame la struttura e i processi di istruzione in un campo profughi palestinese in Giordania, organizzati dall'agenzia internazionale UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*) appartenente alle Nazioni Unite; Sabrin Bakcha svolge un'analisi comparativa sui sistemi di istruzione superiore e le loro trasformazioni in Qatar e Oman; Rassa Ghaffari, si occupa della domanda di istruzione superiore femminile in Iran.

Prima di presentare più nei dettagli i tre lavori, credo sia utile per il lettore esporre il quadro teorico di riferimento utilizzato, in modo da fare meglio comprendere le analisi che vengono proposte.

Analisi e interpretazione degli effetti della globalizzazione: il quadro teorico di riferimento

Sebbene gli oggetti dei tre saggi siano molto differenti, essi sono accomunati da una prospettiva teorico-analitica comune con cui interpretare gli effetti della globalizzazione nei casi considerati. Tale prospettiva è costituita da due chiavi di lettura e interpretazione tra loro connesse, una più generale, l'altra più specifica e volta dare corpo e sostanza empirico-analitica alla prima.

La prospettiva del cosmopolitismo metodologico

Il primo e più generale riferimento teorico fa capo alla teoria del cosmopolitismo di Ulrich Beck¹. L'autore muove da una critica a quello che definisce *nazionalismo metodologico*, per il quale la sociologia e le scienze sociali continuano ad assumere come ovvio punto di partenza dell'analisi lo stato-nazione definito dai e circoscritto nei suoi confini nazionali. Se questa prospettiva ha funzionato in modo abbastanza soddisfacente fino a tempi relativamente recenti, oggi, con

¹ U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca post-nazionale*, Bologna, il Mulino, 2003.

l'accelerazione e l'incremento dei processi e degli effetti della globalizzazione, tale prospettiva, secondo l'autore, è diventata palesemente inadeguata. Ciò in quanto «lo sguardo nazionale [...] trascura il fatto che l'agire politico, economico e culturale, così come le sue conseguenze, non conoscono confini»². A sua volta questa critica porta alla necessità di sviluppare uno sguardo, una prospettiva cosmopolita con cui mettere in discussione l'assunto tradizionale e dato-per-scontato che la società e la politica odierne esistano e possano essere analizzate e comprese solo come società e politica nazionali, fondate sullo stato nazionale. In questo modo il nazionalismo metodologico conduce direttamente a vicoli ciechi e a false opposizioni. Ad esempio, in ambito di analisi culturale, il pluralismo culturale contemporaneo, quando viene analizzato nell'ottica di fare coincidere la cultura con i confini nazionali, conduce nel vicolo cieco di una falsa alternativa: quella che contrappone l'omologazione culturale all'incommensurabilità delle prospettive culturali.

Il cosmopolitismo metodologico, contrapposto al nazionalismo metodologico, non pensa ai e non legge i fenomeni sociali nella prospettiva delle categorie mutuamente esclusive (logica del «o...o»), ma in quella delle categorie che si pongono in relazione dialogica e mutuamente costitutiva (logica del «sia...sia»). Si tratta, in altre parole, di pensare non in termini di dualismi oppositivi, ma di *dualità* così come la intende Anthony Giddens³.

Il cosmopolitismo metodologico di Beck non si limita a considerare la globalizzazione «dall'esterno» e circoscritta alla pura e semplice interconnessione politico-economico-sociale-culturale, ma assume che i processi di globalizzazione agiscano anche *dall'interno* degli stati (ciò che definisce *globalizzazione internalizzata*) e questo implica la cosmopolitizzazione delle società nazionali, per la quale «il nazionale deve essere riscoperto come *globale internalizzato*»⁴. In questo modo, il livello nazionale non scompare e viene mantenuto, ma all'interno di un contesto e di una prospettiva analitica profondamente diversi, che permettono non solo di dare conto delle interdipendenze globali, ma anche e soprattutto del modo in cui queste influiscono sullo stato nazionale. In questa ottica, quanto avviene nei singoli stati-nazione, a partire dai processi politici per finire a quelli culturali, assume sempre

² U. BECK, *La società cosmopolita*, cit. p. 28.

³ A. GIDDENS, *La costituzione della società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1990.

⁴ U. BECK, *La società cosmopolita*, cit. p. 198.

più un carattere, una natura e dei contenuti transnazionali, sebbene filtrati, mediati, addomesticati dalle strutture istituzionali (in senso lato) dei singoli Paesi.

Quanto appena detto porta con sé un'implicazione teorica e analitica fondamentale: sia le analisi condotte su una singola nazione, sia quelle comparative che considerano più nazioni devono porre al proprio centro non i singoli stati, ma il contesto transnazionale e globale in cui soprattutto i fenomeni politici ed economici prendono forma, contenuto e orientamento. Il contesto, le condizioni, i processi e gli attori istituzionali globali diventano così elementi endogeni all'analisi dei fenomeni nazionali, e non un semplice sfondo su cui si stagliano questi ultimi, studiati nelle loro idiosincratice peculiarità nazionali. In altri termini: date le condizioni correnti, se si vuole comprendere il nazionale, bisogna prima comprendere il globale. Quest'ultima affermazione ci conduce alla seconda chiave di lettura teorica.

Neoistituzionalismo, World polity, allomorfismo

La seconda linea teorica che rappresenta il mezzo euristico per dare sostanza alla teoria generale appena esposta e mediante la quale sono state svolte le analisi, è costituita dall'approccio neoistituzionalista, in particolare nella sua versione sociologica, sebbene non manchino integrazioni con altre varianti dell'approccio utilizzato in politologia ed economia⁵, e da un concetto – quello di *allomorfismo*⁶ – che si inserisce in quella prospettiva teorica.

Il neoistituzionalismo si dimostra un approccio euristicamente molto efficace per analizzare i processi di cambiamento (sociale, culturale, economico, organizzativo e politico-istituzionale) che prendono forma nel contesto del mondo globalizzato e si diffondono nei contesti locali (nazioni, sotto-sistemi al loro interno, organizzazioni specifiche ai sotto-sistemi, ecc.). L'idea-guida di questo approccio teorico è che i processi di cambiamento sociale debbano essere analiz-

⁵ Per una rassegna più dettagliata dei diversi tipi di neoistituzionalismo caratterizzanti le tre scienze sociali, si veda M. VAIRA, *Dove va il neoistituzionalismo? Alcune riflessioni sui recenti sviluppi e i problemi aperti dell'analisi istituzionale*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 1, 2003, pp. 123-138.

⁶ M. VAIRA, *Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis*, in "Higher Education", vol. 48, n. 4, 2004, pp. 483-510.

zati e compresi nel quadro di un'analisi che metta al centro il ruolo dell'ambiente istituzionale, delle istituzioni (politiche, economiche, sociali, culturali), le loro dinamiche di cambiamento e gli attori istituzionali che agiscono come elaboratori, legittimatori, veicolatori e diffusori del cambiamento⁷.

A differenza del passato relativamente recente, oggi la gran parte delle logiche, delle dinamiche e dei contenuti del cambiamento prendono forma a livello transnazionale e vengono veicolate per mezzo di agenzie, istituzioni e organizzazioni transnazionali. Per questo stato di cose, un gruppo di sociologi neoistituzionalisti di Stanford diretti da John W. Meyer, ha coniato il concetto di *World Polity*. Il concetto indica che nella fase del processo di globalizzazione che caratterizza gli ultimi trenta-quarant'anni, si è andato strutturando un sistema organizzato di governo e di *governance* transnazionale, dal quale gli stati nazionali e le organizzazioni operanti sul loro territorio non possono prescindere, venendone condizionati e influenzati in misura rilevante.

Le politiche nazionali, come le logiche e le modalità di azione organizzativa riscontrabili all'interno dei territori nazionali, riflettono in maniera vistosa quanto viene elaborato e veicolato a livello transnazionale dalle agenzie che costituiscono la struttura della *World polity* (es.: OECD, UN, WTO, IMF, WORLD BANK, UNESCO, i vari accordi politico-economici di scambio, l'UE e altri sistemi di integrazione politico-economica che riguardano altre aree del mondo). La conseguenza è che si assiste a un processo di convergenza strutturale che agisce a livello globale producendo un crescente grado di isomorfismo istituzionale e, quindi, di riduzione delle differenze tra entità statali e organizzazioni rispetto a quanto si poteva rilevare ancora alcuni decenni fa.

Ciò significa che si sta andando verso l'omologazione e l'omogeneizzazione? No, o almeno non per il momento. Lo stato nazionale e la dimensione locale giocano ancora un ruolo attivo in questo processo. Marginson e Rhoads⁸ hanno coniato il concetto di *glonacal* (combi-

⁷ Per una presentazione sintetica delle caratteristiche fondamentali dell'approccio neoistituzionalista sociologico, si veda M. VAIRA, *La prospettiva neoistituzionalista. Le organizzazioni e l'azione organizzativa come costruzioni istituzionali*, in T. M. FABBRI (a cura), "L'organizzazione: concetti e metodi", Roma, Carocci, 2010, pp. 155-173; per una rassegna più ampia e articolata, si veda W. R. SCOTT, *Institutions and organizations. Ideas, interests, and identities*, Thousand Oaks, Sage Publications Inc., 2014.

⁸ S. MARGINSON, G. RHOADS, *Beyond national states, markets and systems of higher education: A glonacal Agency Heuristic*, in "Higher Education", vol. 43, n. 3, pp. 281-309.

nazione di *global*, *national* e *local*) per dare conto delle interazioni mutuamente condizionanti e costitutive dei tre livelli nel processo di strutturazione del cambiamento istituzionale in corso. Su quella base teorica – ma non solo – ho elaborato il concetto di *allomorfismo*⁹ per dare conto di quei processi.

Il concetto è derivato dalla linguistica e viene usato per indicare una *variante di uno stesso morfema dipendente dal contesto d'uso*. Traslato sul terreno dell'analisi dei processi di cambiamento istituzionale, esso vuol indicare come gli archetipi istituzionali, elaborati e veicolati dalla struttura della *World polity*, vadano incontro a processi di interpretazione e di adattamento sia a livello nazionale – attraverso la loro incorporazione nelle politiche nazionali – sia a livello organizzativo – attraverso l'incorporazione degli archetipi istituzionali e delle politiche nazionali ad essi ispirati. Ne risulta un processo in cui gli archetipi istituzionali globali vengono declinati in base alle strutture istituzionali caratterizzanti i singoli contesti nazionali e organizzativi ma, nondimeno, rimangono riconoscibili assumendo il carattere di varianti. In questo modo si superano le varie forme di dualismo, cogliendo e tenendo insieme la compresenza di processi che spingono verso la convergenza e di processi di adattamento contestuale, in una prospettiva di analisi duale e dialogica. Detto con un termine diverso, l'allomorfismo indica l'*omologia*, cioè la *comunanza tra strutture anche di aspetto diverso* – ovvero, la somiglianza nella diversità – che si viene a creare tra processi e archetipi istituzionali globali e i loro adattamenti nazionali e locali.

Processi ed effetti nei casi analizzati

I tre saggi, nel loro complesso, mostrano come i processi e le istituzioni globali penetrino e producano effetti in Paesi caratterizzati da strutture e condizioni istituzionali nettamente diverse da quelle riscontrabili nei Paesi che gravitano nell'orbita occidentale. Nonostante ciò, anche nei casi considerati si riscontrano dinamiche in larga parte simili a quelle molto più studiate nei Paesi sviluppati, sebbene gli assetti istituzionali abbiano un ruolo nell'adattarle al contesto nazionale e organizzativo.

⁹ M. VAIRA, *Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis*, cit..

Nel loro insieme, quindi, le tre analisi offrono almeno una prima conferma delle potenzialità dell'approccio teorico generale e specifico impiegato. Naturalmente non possono essere considerate l'ultima parola al riguardo ma, per lo meno, hanno il merito di mettere in luce le potenzialità euristiche e analitiche dell'approccio discusso nel paragrafo precedente.

Passo ora a considerare più nel dettaglio i singoli saggi nell'ottica di presentarne i principali risultati, sebbene in termini generali.

Il saggio di Erica Aiazzi si basa su un'analisi etnografica da lei compiuta in un campo profughi palestinese in Giordania. Da questo punto di vista non si tratta dello studio di un caso nazionale (come negli altri due lavori) e proprio per questo assume una particolare rilevanza per mettere alla prova il *framework* teorico. In particolare, quello che viene mostrato nel saggio è che le strutture e i processi educativi che si realizzano in quel contesto sono il prodotto della combinazione di repertori istituzionali globali veicolati dall'UNRWA, di quelli caratterizzanti lo stato giordano e, infine, di quelli connessi alla cultura e, soprattutto, alle condizioni del tutto particolari dei rifugiati palestinesi. In questo modo, il curriculum scolastico e i suoi contenuti sono l'esito di una costruzione negoziata e adattata, in modo più o meno esplicito, sulla base dei diversi repertori istituzionali attivati dagli attori in causa, i quali a loro volta funzionano come elementi di mutua legittimazione delle strutture e delle loro azioni pedagogiche. Tale mutua legittimazione produce la particolare declinazione contestuale che i programmi educativi dell'UNRWA (largamente derivati da repertori istituzionali globali ed etnocentricamente fondati sulla cultura occidentale) subiscono producendo una loro configurazione allomorfica.

Sabrin Bakcha propone un'analisi comparativa delle politiche di istruzione superiore in Qatar e Oman, quali strumenti per avviare la transizione economico-sociale da *rentier states* fondati sull'economia petrolifera a economie basate sulla conoscenza. Sebbene tali *policies* abbiano un fondamento economico, contenuti e orientamento riflettono in maniera vistosa i repertori istituzionali globali fondati sul paradigma neo-liberista promossi e diffusi dalle istituzioni transnazionali. Nello stesso tempo, tuttavia, le rispettive configurazioni istituzionali nazionali, le diversità delle rispettive strutture economiche – seppure basate sullo sfruttamento delle risorse petrolifere – e gli effetti della struttura demografica producono traiettorie di declinazione e adattamento particolari dei repertori globali. Utilizzando tre indicatori di diffusione di quei repertori – transizione verso la *knowledge economy*,

i processi di privatizzazione e di internazionalizzazione dell'istruzione superiore – il saggio mostra come essi abbiano ricevuto una declinazione particolare in base alle condizioni che caratterizzano i due paesi considerati.

L'articolo di Rassa Ghaffari appunta infine l'attenzione sull'istruzione superiore in Iran e, in particolare, su un ambito specifico: quello dell'accesso femminile all'istruzione superiore stessa. Dopo avere ricostruito storicamente i passaggi cruciali di tale sistema dall'epoca Pahlavi fino allo stato attuale e averne messo in evidenza gli effetti sull'accesso delle giovani iraniane, il saggio si concentra sugli sviluppi più recenti. Dal 1990 si assiste a una crescita della partecipazione femminile all'istruzione superiore, effetto dei cambiamenti politico-istituzionali avvenuti nel Paese, delle tendenze politico-economiche internazionali, del ruolo delle organizzazioni internazionali non governative in tema di diritti delle donne e della crescente penetrazione nella società iraniana di stili e modelli culturali occidentali. Le ultime tre condizioni, a loro volta vengono rafforzate dall'azione delle pressioni istituzionali globali tese a diffondere una determinata visione dell'istruzione superiore, dei suoi scopi e dell'idea emancipatrice che essa ha per le donne. Tuttavia questa crescita mostra aspetti di contraddittorietà, prodotti dalla combinazione di politiche modernizzatrici e di istanze e valori fortemente radicati nella tradizione.

Sebbene negli ultimi anni si sia manifestato un *revival* conservatore nelle politiche di accesso delle donne all'istruzione superiore, la loro propensione a intraprendere questo percorso di studi non si è interrotto. Ciò viene spiegato sulla base del concetto di *path dependence*, ma anche come esito della penetrazione sia dei repertori globali, sia di stili di vita occidentali anch'essi interpretabili sociologicamente come repertori globali, generando atteggiamenti di resistenza verso le politiche conservatrici in questo ambito.

Dei tre casi qui presentati, l'Iran rappresenta quello in cui la diffusione dei modelli globali veicolati dalle istituzioni e dai processi di globalizzazione risulta meno marcata, principalmente a causa della relativa chiusura verso l'esterno che caratterizza la politica del Paese. Nondimeno, le tendenze in atto, almeno per quel che riguarda l'accesso femminile all'istruzione superiore, ma anche gli sviluppi del sistema, mostrano la presenza di processi sociali, culturali e politici di innovazione e modernizzazione che riflettono le tendenze globali in atto.

**GLOBALIZATION AND STRUCTURAL CHANGE
IN HIGHER EDUCATION SYSTEMS
IN THE GULF REGION.
THE CASE OF QATAR AND OMAN**

by Sabrin Bakcha

Introduction

The literature on globalization processes and effects on higher education (HE) has been largely focused on the Western, or more developed, countries. The comparative analyses is centered on the study of the genesis and consequences of globalization on the structural changes in the HE systems of these States.

If one thought about the different historical, political, economic and cultural paths of the non-Western States, he/she would conclude that their HE systems are deeply different from the western ones and, in some cases such as the Islamic region countries, they are seen as closed towards, or largely detached from, the main features, contents and effects of globalization processes.

Globalization and the increasingly legitimated role of the international organizations (IO) as institutional carriers¹ of the neoliberal paradigm and agenda are deemed to produce pressures on the HE of all the States. And this could be true for the *rentier* States² of the Arabian Gulf too. In the Gulf region these pressures have to face, and to confront with, the institutionalized social, economic and political patterns related to the *rentier* State features (i.e. the

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia.

¹ W.R. SCOTT, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*, Thousand Oaks, Sage Publication Inc., 2014.

² About *rentier* State see H. BEBLAWI, *The Rentier State in the Arab World*, in G. LUCIANI, H. BEBLAWI (ed.), *The Rentier State*, London, Croom Helm, 1987, pp. 49-62.

prevalence of the public sector, the weight of the oil exportation, and the *rentier* mentality).

The organizational change in the HE systems of the Gulf States need to be analysed within a theoretical framework allowing to overcome conceptual dichotomies related to the globalization interpretations of the effects on the HE sector (convergent thesis vs divergent thesis). The framework adopted here is based on the concept of *allomorphism*³. By this framework – which considers both the global pressures and the local responses – this paper tries to clarify whether the global pressures promote the diffusion of global institutional archetypes produced in the Western world, in particular the *Knowledge Economy* paradigm. This paper does not aim at providing previsions about the development of the educational institution in the Gulf; rather, it investigates the role of political national reforms in the field of HE in relation to the processes of incorporation, adaptation of the globalization meta-myth⁴ in the Gulf Cooperation/Council (GCC) States⁵. Moreover, it seeks to prove whether this process leads to local adaptations (i.e. allomorphic variants) by involving the Gulf in an allomorphic change process and, more generally, whether the HE should be considered as a particular case to understand how the market paradigm globalizes and institutionalizes itself.

The paper is organized in five sections. In the first the mentioned theoretical framework – focused on the concept of *allomorphism* – used to analyse and interpret relations and effects of global and local institutional factors on GCC States HE will be sketched out. The second and third sections are tightly linked one another: the former is devoted to the intra-regional crises; the latter to the external pressures playing a significant role in the conception

³ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis*, in “Higher Education”, vol. 48, n. 4, 2004, pp. 483-510.

⁴ According to Vaira, the globalization’s meta-myth could be conceived as “a collection of rationalized myths characterising the world polity. These myths’ features and contents could be synthesized in [...] three points: 1) *minimalist state*; [...] 2) *entrepreneurialization/managerialization*; [...] 3) *knowledge society*”: see M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis*, cit., pp. 487-488.

⁵ The GCC is a political and economic alliance of six Middle Eastern countries – Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, Qatar, Bahrain, and Oman. It was established in May 1981 aiming at promoting economic, political and social cooperation among its members.

of HE, its mission and its relationship with the *rentier* State. The fourth section will deal with the analysis of the pressures exerted by some institutional carriers – in particular, the World Bank (WB) and the World Economic Forum (WEF) – pressing or soliciting the GCC States to incorporate the paradigm of *Knowledge Economy*. This incorporation has primarily taken the form of internationalization and privatization of HE institutions and this aspect will be presented in the fifth section. In the last section the theoretical framework and the analysis presented so far will be applied to two case-studies: Qatar and Oman.

1. *The theoretical framework*

The concept of organizational *allomorphism* describes the process of organizational change of HE institutions in the context of globalization for which organizations or systems are neither becoming strictly homogeneous and isomorphic at a global level, nor are highly differentiated and polymorphic at the local-organizational level, but rather they could be conceived as local variant (*not* different forms) of the same institutional archetype⁶.

Vaira describes the concept of *allomorphism* as a morphological variant, which is a particular declension of the same model depending on the context in which such a declension occurs and takes form. In this specific case, it is possible to grasp the presence of the same global institutional archetype – based on market and related aspects – among the HE institutions. It is important to stress that this institutional and organizational global pattern does not mechanically affect the local context where it is applied, but it has to be adapted to the structural and institutional features of the local context. Thus, globalization pressures induce a process of structural convergence, but at the same time they also produce a dialectical tension with the local institutional structure, leading to an organizational allomorphic change. In this process, the institutional global archetype remains clear, even if it undergoes to the local adaptations.

⁶ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis*, cit., p. 503.

This theoretical framework aims at overcoming the conceptual dichotomy referred to the results of globalization. In particular, it is possible to identify two main and opposed interpretations about this subject: the convergence thesis and the divergence thesis.

According to the former, the diffusion of Information Technology (IT) and the pressures of institutional carriers (i.e. trans-national and international organizations and institutions) would enact and produce a process of convergence towards a specific HE model based on the global market paradigm, which in turn is based on privatization, commercialization, internationalization and competition. In other words, it would produce an isomorphic change tending to reduce the differences among various national HE systems.

This interpretation is contested by the divergence thesis: according to it macro-processes lead to different results in relation to the local conditions of interaction. The institutional and cultural heritage combines with the global pressures through a process of translation producing organizational diversity instead of homogeneity.

In the *rentier* State, citizens have not submitted to fiscal imposition and they receive welfare services for free; one of these services is the HE. The dependence on oil export, controlled by government, implies a preponderance of the public sector in respect to the private one. It should be considered that working in the public sector has been one of the most important prerogatives of the *rentier* State. It has validated its own legacy by guaranteeing the subsistence to the citizens.

These internal features play a significant role in the organizational field⁷ where the HE institutions operate. Generally, the primacy of the public sector and the economic dependence on oil would induce neopatrimonial practices and a *rentier* mentality, to the detriment of the diffusion of an entrepreneurial culture. This, in turn, would contribute to determine the paths of the policies of a State and, specifically, its own education priorities⁸. Thus, given those structural features, one would expect more diversities than similar-

⁷ DiMaggio and Powell describe the organizational field as a recognized area of institutional life. This area is structured by several heterogeneous organizations. See P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL (eds.), "The New Institutionalism in Organizational Analysis", Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

⁸ T. FRIEDMAN, *The First Law of Petropolitics*, in "Foreign Policy", n. 4, 2006, p. 3.

ities in those countries' HE systems in respect to the global patterns they are exposed to.

It is also important to consider that global changes in different fields of economy (post-fordism), policies (welfare State crisis) and science (*Knowledge Economy*) seem to have redefined both the mission, the modalities, the needs of HE and its relation to the State and the market. Besides, the pressures of supra-national institutional actors would have an impact on the structure of each HE system triggering an isomorphic structural change, *ergo* a convergence among systems.

These observations suggest to look over the local conditions of the *rentier* State. This is clear when considering that in the last years of the XX century the GCC government started to adopt liberalization policies and deregulation measures in different economic sectors, HE included.

It is relevant to understand whether, in the context of the institutional crises of those years, the reforms adopted in the HE field contributed to the incorporation of the institutional archetype based on market. In this perspective, it is worth wondering whether and to what extent HE systems and institutions in these States are affected by a process of organizational *allomorphism*.

2. *From rentier State to Knowledge Economy: challenges and solutions*

The '90s economic crisis has shown the limits of the economic national structure based on oil exportation. This is deemed to push towards a radical shift in the policy of the GCC states redefining the State role in an increasingly globalized context. The consequences of the oil price fall convinced the establishment of the necessity to adopt a new economic development paradigm in order to ensure a sustainable future in the post-oil era.

Trying to achieve a wider economic diversification, the GCC countries had to cope with the inadequacy of their HE systems. This was shown by the low level of their own workers' skills and of the innovation sector when compared to the global standards.

The GCC leaders were convinced that the HE management improvement was a key factor to compete in a changing global context.

The GCC countries adopted an economic development model and diversification initiatives that were very similar to one another. These similarities cannot be considered only a consequence of the *rentier* State model sharing.

It has to be acknowledged that the policy makers committed to the economists expert advice of the IO supporting the neoliberal paradigm. They presented the transition to *Knowledge Economy* as the key solution to cope with the economic and social challenges of the XXI century. In addition, these IOs ideologically supported the change of economic policies in the Gulf: the huge number of the WB's studies about education in the Arab world clearly shows this ideological support⁹.

The Arabic leaders convinced themselves that innovation, human capital and new technology would have been the main catalysts of the economic shift. These catalysts would have substituted the traditional trade of the natural resources, and finally, would have allowed to bridge the gap with the more developed countries.

Since the mid-'90s, there has been a general commitment to move from the oil-based economy to the *Knowledge Economy*¹⁰. As the scheme below (Figure 1) shows, this new economic paradigm has been incorporated in HE policies in the Gulf states who wanted to adopt the transition from "passive consumers" to "advanced creators of knowledge"¹¹.

As a consequence, several rationalized myths¹² started to develop in the Gulf. These myths highlighted the importance of the

⁹ For instance, *Knowledge Economies in the Middle East and North Africa* (2003); *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society* (2003); *Building a Knowledge Society in the Arab World* (2008).

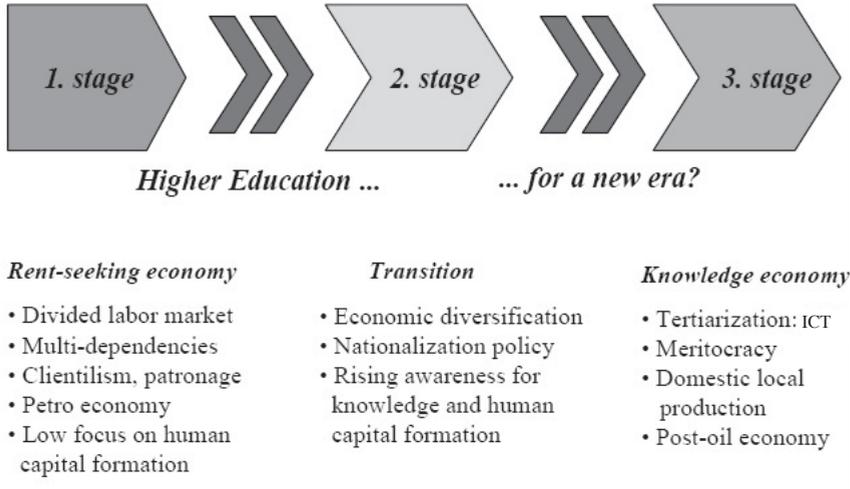
¹⁰ T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, Diss. Universitätsbibliothek Mainz, 2012, p. 40.

¹¹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, M.R. AL MAKTOUM FOUNDATION, *Arab Knowledge Report (AKR) 2009. Towards Productive Intercommunication for Knowledge*, Dubai, 2009, p. 173.

¹² Rationalized myths are defined as rules socially constructed, legitimate and taken for granted. These rules are not based on "scientific" evidence; their intensity come from diffused convictions, which in turn are legitimated by a logical-rational discourse about their own deficiency, effectiveness and necessity: see M. VAIRA, *La prospettiva neoistituzionalista. Le organizzazioni e l'azione organizzativa come costruzioni istituzionali*, in T.M. FABBRI (a cura), "L'organizzazione: concetti e metodi", Roma, Carocci, 2010, pp. 5-6.

market as the necessary tool to modernize the HE system and to improve the efficiency of its structures.

Figure 1 - Transition of a Rent-seeking Economy towards a Knowledge-based Economy



Source: T. Brandenburg, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, 2012, fig. 11, p. 41.

3. The status of Knowledge Economy in the GCC States

Given the arguments discussed above and following a new institutional perspective, we could expect that certain institutional constructs have been incorporated through a process of institutional isomorphism on the wave of the normative pressures¹³ exerted by IOs and their experts: given the uncertainty caused by the economic crisis and by the demographic growth, the GCC states have relied on IOs' consultants and support to improve the efficiency in the HE sector.

The need to modernize the HE organizational structures has been highlighted by the WB studies that have measured the performances of each State in relation to the four main indicators of the *Knowledge*

¹³ P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, cit..

Economy (education, innovation, IT structures, economic and institutional regimes).

In the *2010 Report*, almost all the indicators showed that the GCC States were still far from reaching the transition towards the *Knowledge Economy*; this was due to low standards of workers skills, of scant research and of development level and quality, and to low rates in the participation to HE by people of the relevant age cohort. Related to this last point, it must be noted that the percentage of participation in GCC States was 25%, while in the G7 states it was 60% (Figure 2).

The WB report pointed out the lack of ability to face the demographic growth by expanding the HE system to meet the potential new demand¹⁴. Moreover, it suggested to cope with the changes in the educational field by making the organizational and operation structures of HE institutions more flexible to produce qualified professionals for the public sector¹⁵.

By the adoption of policies based on these principles and ideas, GCC policy makers have contributed to incorporate and justify the meta-myth and discourse stating that only a HE system based on the *Knowledge Economy* can be considered an excellent system.

Using the *Global Competitiveness Index*, the WEF measures the performances of each country in terms of economic growth, competitiveness and *Knowledge Economy*. WEF studies show that, notwithstanding public investments, HE sector and innovation are far from being able to respond to the economic needs of GCC countries¹⁶. WEF does not just suggest solutions (similar to the WB's ones), but it defines three possible scenarios for the future of the GCC region for the next 25 years:

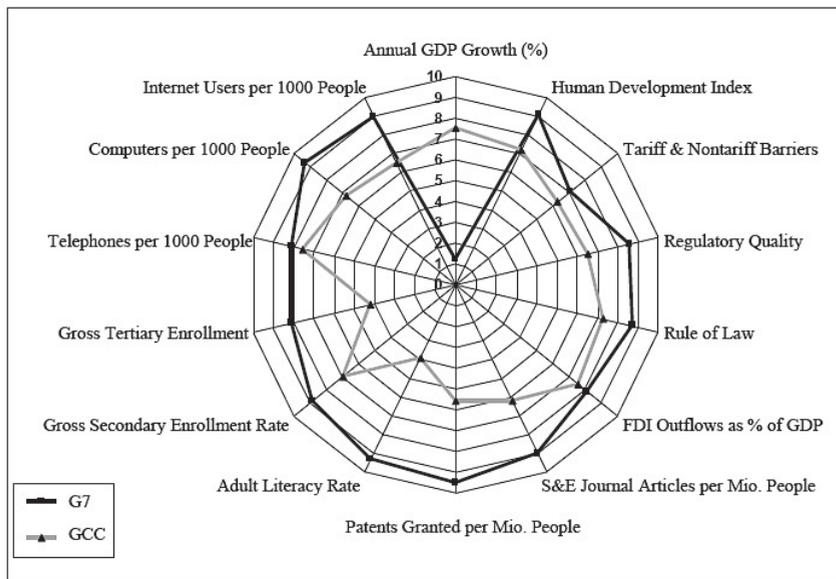
a) *Sandstorm*: oil price volatility and the level of regional infighting should lead to minor investments from abroad, that are fundamental for diversification. It should be followed by the return to the dependence on oil. This dependence, unfitted to cope with the demographic growth, will lead to GDP decrease and, consequently, to the rise of unemployment. This will eventually threaten the stability of ruling regimes.

¹⁴ WORLD BANK, *Knowledge for Development. KEI and KE Index. Capacity Building for the Knowledge Economy. Database*, Washington DC, World Bank, 2010.

¹⁵ WORLD BANK, *Constructing Knowledge Societies. New Challenges for Tertiary Education*, Washington DC, World Bank, 2002.

¹⁶ T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, cit., p. 43.

Figure 2 - Benchmarking GCC's Knowledge Performance



Source: T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, 2012, cit., fig. 11, p. 42

b) Oasis: in order to avoid the sandstorm, the innovation of institutional and bureaucratic structures is deemed necessary, both on a regional and on a national scale. GCC States should cooperate in order to adopt joint economical policies, using a technocratic governance. The goal is building a strong regional market able to attract investments.

c) Fertile Gulf: could be an international innovation hub by using the oil revenues for investments in human capital, in research and in development activities. It has also to encourage the diffusion of an entrepreneurial spirit and the creation of a normative and institutional environment which could ensure stronger connections among privates and commercial partners.

According to these scenarios, the GCC countries are at a turning point in terms of economic competitiveness: “depending on their decisions now, GCC States could remain primarily oil exporters, or they

could develop the Arabian Peninsula into an innovation hub that leads the global economy”¹⁷.

These studies show that WB and WEF promote the adoption of neoliberal structural reforms. These IOs also argue that a redefinition of the State’s role and the shift of the policy approach related to HE in order to achieve excellence in the global market are necessary.

Thus, it can be maintained that these studies were and are contributing to the spreading of the *Knowledge Economy* paradigm for the GCC’s HE sector, operating at least through four dimensions of global institutional repertoires:

Cognitive dimension: describing the actual state of HE in the GCC countries, considering certain indicators.

Normative dimension: recognizing the *Knowledge Economy* as the premise for an efficient HE system.

Optative dimension: the scenarios present the adoption of neoliberal policies as desirable not only to provide an excellent HE system, but also to avoid the *sandstorm* scenario.

Instrumental dimension: suggesting the measures to fill the gap in terms of *Knowledge Economy*.

4. *The incorporation of market paradigm*

Confirming their features and role as “institutional carriers of coercive, normative and mimetic processes and pressures”¹⁸, IOs have affected and oriented HE policies of GCC States. They argue that HE could trigger the economic growth if each State supports the development of distance education (using the IT infrastructure), the establishment of private institutions, the importation of academic programs provided by foreign Universities, which could even be allowed to directly operate on the national territory. In other words, in order to bridge the gap, it is necessary to adopt policies able to incorporate and spread two cornerstones of the neoliberal paradigm: privatization and internationalization.

¹⁷ WORLD ECONOMIC FORUM, *Arab World Competitiveness Report 2007*, Washington DC, World Economic Forum, 2007.

¹⁸ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change*, cit., p. 486.

4.1 Privatization

Even before the diffusion of neoliberal paradigm in the HE sector, GCC countries have adopted liberalization and deregulation policies in other branches of economy (electric energy, banks, media), and these policies have been considered as fundamental conditions to achieve diversification.

The economic crisis of the '90s and the increase of the number of students, have shrunk the development of the welfare public services sector, entirely sustained by State's finance so far, pushing towards a retrenchment in its funding. GCC governments, facing the need of expanding enrolments in, and absorption capacity of, the HE system, have extended privatization even to HE sector.

Beside the need to widen participation in HE, Gulf countries had to cope with the necessity to rationalize their HE, increasing its quality and effectiveness. This goal seems to find its solution in the market principles and mechanisms. There was a widespread assumption that students' poor results could be fixed and solved by investing in teachers. From this perspective, the growth of HE quality seems to be connected to the role played by private institutions, because the latter required the knowledge of English and higher level of teaching¹⁹.

It could be said that privatization has been seen as the best opportunity for diversification, modernization and promotion of competition in education. The neoliberal paradigm is the root philosophy of this political shift. In other words, the underlying philosophy of these policies is that "any aspect related to public sector is inefficient, and any aspect related to private sector is, *ipso facto*, efficient and desirable"²⁰.

4.2 Internationalization

The geopolitical context is deemed in the political and scientific debate as a crucial determinant for HE policies development. In Gulf

¹⁹ N. MANSOUR, S. AL-SHAMRANI, *The Context of Science Education in the Arab Gulf States*, in N. MANSOUR, S. AL-SHAMRANI (eds.) *Science Education in Arab Gulf States*, Rotterdam, Sense Publishers, 2015, p. xv.

²⁰ J.B.G. TILAK, *The Privatization of Higher Education*, in Z. MORSY, P.G. ALTBACH (eds.), "Higher Education in an International Perspective. Critical issues", London, International Bureau of Education, 1996, pp. 59-71.

countries, the internationalization of HE must be linked to some international political events. Until the early '90s, Gulf governments had encouraged their citizens to study abroad, by providing generous scholarships. At a later stage, they allowed foreign HE institutions to operate in their territory, aiming at diversifying and modernizing their HE sector.

The events related to the 11th September 2001 caused an abrupt change in international relationships and, above all, in those related to HE. Arab students were forbidden to study in the US and other Western States. Others, who had already studied abroad, did not feel welcomed anymore in the West. This fostered the return of many students to their homeland. Notwithstanding and in spite of the growth of anti-Western behaviour in many Arab societies, the preference for Western HE has still remained high.

It seems that GCC countries policy makers adopted the following motto: "if our students cannot go anymore to Western Universities, these institutions have to come to us"²¹. This political will has paved the way to new modalities to extend and rationalize HE through internationalization. Among these new modalities, the most relevant one has been the attraction of foreign institutions which locally offer Western study programs.

The incomes earned after the rise of oil price in 2002, along with the recall of capital from US financial institutions, made the adoption of the new strategy of internationalization possible. Moreover this has been reached through different efforts: increasing of the number of students, teachers and researchers involved in academic mobility programs and increasing of the number of courses, programs and qualifications focused on comparative and international subjects. These trends must be considered as the result of globalization in terms of education. The use of English for scientific communication, a more international job market, the increase of a multinational publishing industry, and the spread of IT are considered other outcomes of the internationalization process²².

²¹ T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, cit., p. 98.

²² J.J. KNIGHT, *Trade Talk: An Analysis of the Impact of Trade Liberalization and the General Agreement on Trade in Services on Higher Education*, in "Journal of Studies in International Education", n. 3, 2002, p. 352.

5. *International vs. regional rankings*

The HE organizational field has become more affected by, and to some large extent dependent upon, global pressures. This field is populated by several supra-national actors: not only the IOs, but also organizational actors classifying Universities through the elaboration and publication of HE institutions international rankings. Rankings are generally recognized as the standard method to compare the competition among world Universities which fight for global prestige²³.

As the reports of the *Statistical, Economic and Social Research and Training Center for Islamic Countries* shows, GCC countries, being part of the Organization of Islamic Conference (OIC), give particular importance to the role of rankings. This contributes to legitimate and spread the rationalized myth according to which rankings are useful instruments to evaluate and ensure quality, effectiveness and competitiveness of HE institutions in the global arena. In the last decade, only few OIC Universities were ranked among the first 500 in the main international rankings. This could be considered one of the causes which led OIC to create an alternative regional ranking.

To understand if and how this regional ranking contributes to spread the institutional archetype based on the market, it is useful to compare it with the most famous international rankings: the *Academic Ranking of World University* (ARWU) – published by the Shanghai Jiao Tong University – and the *Times Higher Education World University Ranking* (THES). Comparing the indicators, it can be noted the importance bestowed to research by ARWU (60%), OIC (50%) and THES (60%). Moreover, both ARWU and OIC ranking consider the international dimension of Universities respectively in the percentage of 7,5% and 7%. Nevertheless, with regard to the quality of education and teaching indicators, significant differences among the rankings can be noted: in the OIC ranking their weight amounts to 62%, while in the most known international rankings those indicators are less important (40% in ARWU and 27,9% in THES rankings).

It can be argued that the evaluation method of OIC ranking, as well as the international ones, is oriented towards a particular type of HE

²³ M. VAIRA, *Towards Unified and Stratified Systems of Higher Education? Systems Convergence and Organizational Stratified Differentiation in Europe*, in B. KHEM, B. STENSAKER (eds.), *University Rankings, Diversity, and the New Landscape of Higher Education*, Rotterdam, Sense Publisher, 2009, p. 143.

institution – the University – which is mainly characterized by the research function²⁴.

Generally, it seems that an allomorphic change process is working in this case too: on the one hand, the OIC ranking legitimates a particular type of HE, promoting the convergence process; on the other, the different parameters and the different importance attributed to the teaching quality suggest the presence of an adaptation of the process to the local and regional context.

6. *Comparison of national reforms: Qatar and Oman cases*

The GCC countries present similar features and have to face common challenges. Nevertheless, each country has its own specific needs. This entails a different way of incorporation of the *Knowledge Economy* paradigm which could be clearer if we compare the reform policies of the HE system in two different States such as Qatar and Oman.

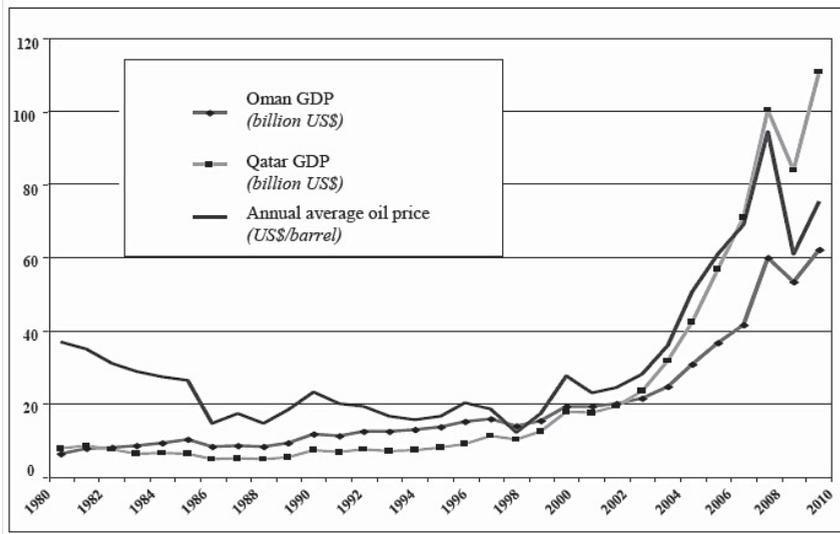
First, it is necessary to evaluate how the economic crisis during the '90s affected the financial possibilities and abilities to face the challenges of HE systems. While Qatar could rely upon a large oil stock, the Omani sultanate could not bear an expensive public expenditure for HE, because of minor resources and revenues available (Figure 3).

Beside this, the issue of demographic growth had a different impact on the two countries. Between 1990 and 2000 Qatari population grew by 45%, while Omani's one reached 73%²⁵. In both countries, public HE is free exclusively for their citizens; although, it must be stressed how the presence of migrants – a structural element of a *rentier* State – affects the demographic growth and the demand for HE. Qatar must widen its access to HE institutions to attract foreign students. Further, the low percentage growth rate of national population (14,7%) allows Qatar to keep on guaranteeing its own citizens free access to HE. On the contrary, Oman has to face the opposite problem: only the 24,9% of its total population is from abroad. As a consequence, it is more difficult to ensure free HE to Omani population.

²⁴ M. VAIRA, *Towards Unified and Stratified Systems of Higher Education? Systems Convergence and Organizational Stratified Differentiation in Europe*, cit., p. 139.

²⁵ WORLD DATA BANK, <http://data.worldbank.org/>.

Figure 3 - Correlation between World Oil Prices and Economic Growth



Source: World Data Bank, <http://data.worldbank.org/>.

Here I will comparatively analyse how the process of incorporation of the neoliberal paradigm has been caused by those specific conditions and how a process of allomorphic adaptation in each national context it has been submitted.

a) *National economic strategy in the long run.* Since 1995, the modernizer wing of the Qatari royal family has started programs of economic diversification, according to the global market needs. To strengthen the innovation system and to increase the level of national education, the new leadership launched an expensive investment policy in the field of education and opened the domestic HE sector to foreign institutions. Both competition and the *Knowledge Economy* have been the key points of the *Qatar National Vision 2030* (QNV) approved in 2008. Its purpose and goal are to realize an economic shift, reinforcing the role of the private sector and increasing intellectual skills and job opportunities²⁶. The main legitimating arguments and policy tools for the HE sector have been internationalization (i.e. the fact of

²⁶ http://www.gsdp.gov.qa/portal/page/portal/gsdp_en/qatar_national_vision/qnv_2030_document/QNV2030_English_v2.pdf.

allowing foreign Universities to establish their campus in Doha) and the increase of public investments in HE.

Oman cannot rely upon large oil resources. This has affected the political strategies adopted to face the increasing demand of HE and to modernize the national structures. Government adopted a twofold policy: on the one hand, assuring public funding to every HE institution established between 1980 and 1995 and, on the other, enhancing active employment policies for the University graduates especially in the public sector. Those policies have contributed to cause the problems Oman has been facing since the last decade. The drop of oil revenues during the mid-'90s, in addition to the increase of applications in public Universities, made unsustainable for the government to keep the monopoly of HE. This induced Oman to adopt a long run strategy – the so called *Vision 2020* – which bestowed on education a key role in the stimulation of the entrepreneurial spirit, considered as a pillar for the modernization and diversification of the country²⁷. The orientation of this new strategy has incorporated the *Knowledge Economy* paradigm. This is evident, considering the connection between, on the one hand, economic growth and, on the other, the production and diffusion of knowledge. Moreover, as knowledge has become the new guide for Omani strategy, the value of education has been redefined. Actually, HE has been increasingly perceived mainly in its economic dimension, especially in terms of supplying high-skilled workforce and provision of economically exploitable knowledge²⁸.

b) *Privatization degree*. In 1998 Qatar opened the HE sector to privatization; nevertheless, the impact of private HE institutions was weak. Almost every (public or private) institution has received funding from government and Qatar Foundation. This has made the distinction between public and private institutions difficult as the degree of autonomy from the State, for both kind of institutions, is very modest.

As previously noted, Oman does not have large oil revenues. For this reason, it has coped with the HE demand by allowing the creation of private institutions and by transferring part of the HE costs to society. Private institutions have widened the access; for this reason, it

²⁷ OMANI MINISTRY OF NATIONAL ECONOMY, *Long-term Development Strategy (1996-2020)* – *Vision for Oman's Economy*, Muscat, 2006.

²⁸ T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, cit., p. 115.

is likely that in the mid-term the demand absorption capability of the private sector will overtake the public one.

c) *Internationalization patterns*. Qatar has adopted policies in order to attract foreign institutions which offer their own didactic and research infrastructures. The main aim is to rapidly develop the innovation system. In this view, Qatari government has considered international rankings: these should allow international recognition which, in turn, should allow the country to attract students from the neighbour countries. In other words, international rankings should help Qatar to become the regional hub of knowledge. More and more foreign students – above all Arab and Asian ones – have continued their studies in Qatar (Table 1). This suggests that Qatar aims at becoming a “magnet for talented people” within the region²⁹. Qatar wants to attract talented young people also to supply the shortage of skilled manpower to sustain the economic growth.

Table 1 - *Inbound internationally mobile students by region of origin (number)*

Year	Arab States		North America and Western Europe		South and West Asia		Sub-Saharan Africa	
	2006	2010	2007	2011	2007	2011	2008	2011
Oman	132	933	5	34	9	759	62	108
Qatar	-	3812	-	342	-	1050	132	235

Source: Unesco, <http://www.uis.unesco.org>

As far as the Oman case is concerned, the promotion of international collaboration is pursued with the aim to transfer know-how and competences produced abroad in its territory. For the Sultanate, international acknowledgement and prestige are less important than for Qatar. Actually, Omani internationalization strategy has been based on the commercial presence of foreign institutions. Nevertheless, the public sector – whose admission standards are highly selective – has not been able to absorb the whole demand and Omani young people prefer to pay to enrol in Universities abroad rather than pay to study in Omani private institutions. Thus, notwithstanding Oman has created

²⁹ T. BRANDENBURG, *Bridging the Knowledge Gap: Internationalization and Privatization of Higher Education in the State of Qatar and the Sultanate of Oman*, cit., p. 212.

a diversified HE system, the number of Omani people studying abroad is still high.

Table 2 – Total outbound internationally mobile tertiary students studying abroad (number)

Year	1999	2000	2005	2012
Oman	8269	879	10242	10049
Qatar	1145	1203	1836	3410

Source: Unesco, <http://www.uis.unesco.org>

Generally, it can be said that Oman has reduced the role of State in the HE sector by adopting the neoliberal concept of “individual responsibility” and by charging students’ families with a part of educational costs. Nevertheless, Oman wants to allow its citizens to access public and free of charge HE institutions, although the admission is based on the academic merit’s formal assessment.

In Qatar, HE costs have been so far considered as a State responsibility. Qatar does not actively promote the establishment of private institutions; it keeps a *quasi*-monopoly on HE by controlling it and handling its working principles. Neoliberal slogans have spread in Qatar, promoting the socio-economic development paradigm based on the human capital theory. The application of this theory should allow the knowledge transfer from foreign countries, which is necessary to compensate low competitiveness and the lack of local competence.

Conclusion

Oman and Qatar have incorporated neoliberal principles and globalization paradigms with the purpose to cope with their organizational crisis. But the outcomes of this incorporation have been different because of the diverse government aspirations. On the one hand, Qatar uses oil revenues both to face the growing HE demand and to attract students from other Arab States. Qatar aims at becoming a regional hub of knowledge, and the use of Western Universities’ brands is expected to help in reaching this goal easier. On the other hand, Omani approach is sober and demand-oriented. It wants both to respond to a urgent and growing HE demand and to involve private actors in the

educational sector through the redistribution of power. This should improve loyalty and legitimacy in the post-oil era.

Thus, the incorporation of a neoliberal paradigm depends on different national environments and its features (i.e. availability of oil revenues and population composition). In Oman, the main way for this incorporation has been internationalization, while in Qatar has been privatization. So, it is not possible to say that both countries have adopted policies leading to the same HE system. Instead, it can be said that even in the GCC region the HE institutions are involved in a convergence process. Although the two countries' HE sectors are not identical, their structural differences are less pronounced than one may think. This occurs through local adaptations, which in turn make the whole system a variant of the same referring archetype produced elsewhere.

In other words, globalization has opened new challenges which have led GCC countries to carry out an organizational renovation through the incorporation of the same institutional archetype in national contexts.

This makes clear that the global repertoire has been strongly institutionalized; furthermore, it shows that this repertoire has crossed Western boundaries thanks to the institutional isomorphic process which, in this case, is primarily normative and mimetic. For all these reasons, it could be argued that GCC countries have been involved in an allomorphic change.

Riassunto – L'obiettivo dell'articolo è dimostrare come i sistemi di istruzione superiore (IS) dei paesi del Gulf Cooperation Council (GCC) siano sottoposti ad un processo di tendenziale convergenza strutturale che li rende più simili (ma mai uguali) di quanto non fossero in precedenza ai corrispondenti sistemi di IS occidentali. Tale convergenza può essere interpretata attraverso il concetto di allomorfismo. Il framework teorico utilizzato illustra come l'incorporazione dei paradigmi globali sia influenzata dalle condizioni locali. Utilizzando le categorie del framework è possibile dimostrare come

le sfide poste dalla globalizzazione, insieme alle pressioni normative esercitate da alcune organizzazioni internazionali, abbiano convinto i leader arabi del Golfo a incorporare il paradigma neoliberista al fine di attuare la transizione verso la *Knowledge Economy*. Allo scopo di verificare tali processi, vengono comparate le politiche di riforma nazionale in Qatar e Oman dimostrando come diverse condizioni nazionali incidano sulle modalità di incorporazione dei paradigmi globali e di conseguenza come questi ultimi si stiano globalizzando anche in questa regione.

**UNRWA AND THE SCHOOLING OF PALESTINIAN
REFUGEES IN JORDAN.
AN INSTITUTIONAL AND ETHNOGRAPHIC ANALYSIS**

di Erica Aiazzi

Introduction

The nature of the education system of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) is very complex. First of all, the provider of education is usually a state, not a UN Agency. Education is the tool through which a national state socialises its citizens to domestic values and traditions. UNRWA does not represent any Palestinian state; nevertheless, it provides education to a culturally homogeneous group of people, the Palestinian refugees, and its mission is officially temporary. It will operate only until the Palestinian refugee issue is solved, and the UN-sanctioned right of return is finally granted to the Palestinians.

As an UN Agency, UNRWA is dependent on donations, which mainly come from Western countries, and also from Japan, and to a minor extent from other Middle Eastern and Gulf countries¹. This creates a precarious situation, in which UNRWA fully depends on the international community as far as its own existence is concerned. Moreover, in the Jordanian case, UNRWA does not operate within the national territories of the people it serves and protects, but it carries out its operation in a country where Palestinian refugees have fled.

The research question this study tries to answer is the following: in providing education, a service that is usually delivered by a national state, how can UNRWA balance the interests of its stakeholders, namely

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia.

¹ www.unrwa.org.

the United Nations, the donors, the host country² and the Palestinian community?

These stakeholders belong to very different environments, and are accompanied by a diverse range of values that are oriented according to the contexts in which they are immersed. Therefore, to achieve a balance between their interests, UNRWA education has to be legitimised in all of the environments where they operate: the international arena (UN and donor countries), the Palestinian community, and the host country's society.

This study is the result of a three-month ethnographic research in a Palestinian refugee camp in Jordan, in the spring of 2012. As for the research methods, participant observation within the refugee camp and semi-structured interviews with actors involved in UNRWA education system were used to answer the research question, while the theoretical approach is based on the sociological theory of new institutionalism. The ethnographic method and the institutional analysis allow to account for the interests and the constraints according to which different stakeholders act and interact with each other.

The article is divided into two parts. The first part provides an analysis of UNRWA education in the context of international educational policies, spread and supported by relevant actors in the global arena. In the second part the focus is shifted to the local level; this part presents an analysis of the relations between stakeholders of UNRWA education in Jordan.

1. Isomorphism at the international level

To obtain legitimation at the international level, UNRWA education converges towards global educational ideas, by incorporating the international priorities of the UN and the main donor countries within its education system. In the international sphere, powerful actors such as the UN, international non-governmental organizations (INGOS), states and other international institutions translate some of the educational ideas in priorities that cannot be avoided if educational practices are to be considered legitimate. They do so through international conven-

² Host countries are the countries (or territories) where Palestine refugees have fled, which are Lebanon, Jordan, Syria, West Bank and Gaza. In this case, the host country is Jordan.

tions, agreements, and joint declarations, and through the authority that the main actors have in the educational field.

As for international conventions, legal tools related to the right to education³ set the core elements of this right, the so called ‘Four A’s’⁴: the first two refer to the right to have access to education, while the second two refer to the rights within education. The first core element is availability, namely the actual presence of the education system. The second core element is accessibility, which refers to the possibility of accessing the education system, without any geographical or economical barrier. The third element is acceptability, whereby it is not enough to have access to a school, but education should have minimum standards of quality and the environment should be safe. The last element that refers to the content of education is adaptability; this is the ability of the education system to be inclusive and to adapt to the characteristics of each student, creating a real equality of learning opportunities. On the basis of these principles, the right to education has been sponsored through several agreements, traditionally led by UNESCO or UNICEF. “Education For All”⁵, launched in Jomtien, Thailand, in 1990, aimed at universalising primary education and reducing illiteracy by the end of the decade. The goals agreed upon in the “World Declaration on Education for All” recall the main content of international principles in the field of education: universality of access; gender equality; learning environment that develops the personality of the child; states and organisations obligations in the development of education. The World Education Forum⁶, organized in Dakar in 2000, aimed at expanding early childhood care and education; providing free and compulsory primary education for all; achieving gender equali-

³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination (1965); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention on the Rights of the Child (1989); Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1990); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) and the (non-binding) Universal Declaration on Human Rights (1948).

⁴ Right to Education Project, available at: <http://r2e.gn.apc.org/node/226> (accessed: 21 July 2015).

⁵ World Declaration on Education for All, available at: <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm> (accessed 19 July 2015).

⁶ World Education Forum, Dakar, 2000, available at: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/the-efa-movement/dakar-2000/> (accessed: 15 July 2015).

ty by 2015; and improving the quality of education. The universality of primary education and gender equality are also at the core of the Millennium Development Goals. Goal 2 states that by 2015 children everywhere (boys and girls alike) will be able to complete a full course of primary schooling⁷. As the time limit for the Millennium Development Goals approaches, international organisations, INGOs and other actors involved in the educational field have started to shape the so called Post-2015 Agenda, educational policies that countries and organisations should adopt in order to improve the shortcomings of the Millennium Development Goals. Strong emphasis is put on the importance of quality learning, not just of access to education⁸.

The above mentioned legal tools, agreements and programs lead to spontaneously increased convergence of educational actors towards certain mainstream ideas such as universality of access, gender equality, quality of education, inclusiveness, etc. Among these, one of the most successful is the idea of the need for human rights education.

UNRWA Education Department considers these ideas to be utmost priorities for its education system. The agency's educational department is in line with the post-2015, the Jomtien and Dakar educational principles, and with the international conventions. At the beginning of its reform strategy, UNRWA declares that "Any educational developments and prioritisation in the region must be situated within the global frameworks of the Millennium Development Goals (MDGs) and the Education For All (EFA) initiative"⁹. UNRWA aims to empower women and to reach all students with quality education¹⁰, and understands that education is an empowerment tool for the development of the whole Palestinian refugee society, as is stated in UNRWA education mission¹¹. Moreover, UNRWA clearly aims at fostering the ideas of peaceful co-existence, tolerance and human rights. The education reform that the

⁷ Goal 2: Achieve Universal Primary Education, available at: <http://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml> (accessed: 19 July 2015).

⁸ Education post-2015: What's next?, available at: <http://en.unesco.org/post2015/education-post-2015-what-next> (accessed 21 July 2015).

⁹ UNRWA Education Reform Strategy 2011-2015, available at: <http://www.unrwa.org/userfiles/2012042913344.pdf> (accessed: 20 July 2015).

¹⁰ "Quality education must be accessible for all UNRWA students and to this effect the importance of an Inclusive Education approach [...]" from UNRWA Education Reform Strategy 2011-2015, available at: <http://www.unrwa.org/userfiles/2012042913344.pdf> (accessed: 20 July 2015).

¹¹ UNRWA Education Reform Strategy 2011-2015, available at: <http://www.unrwa.org/userfiles/2012042913344.pdf> (accessed: 20 July 2015).

agency initiated in 2011 aims at making UNRWA schools even more acceptable (by raising teaching standards) and adaptable (by focusing on special educational needs)¹². Considering that UNRWA schools did respond to the concept of availability and accessibility even before the reform, as they are free schools and are easily accessible in refugee camps, we can observe that UNRWA schools respond to the standards set by international conventions.

Global ideas have materialised¹³ in the pragmatic organisation of UNRWA education: the budget allocation in favour of human rights programmes, the development of tailored educational material, the organisation of teacher training, and the choice of specific topics on which teachers are to be trained. UNRWA incorporates global ideas through the process of isomorphism and fosters their materialization, and thus their practical effects, on the targeted population.

The international environment in which UNRWA operates encourages UNRWA's adaptation to educational mainstream ideas through three types of isomorphic processes: 'coercive,' 'mimetic' and 'normative' isomorphism¹⁴. Coercive isomorphism is the result of the formal and informal pressures that are exerted on one organisation by other organisations linked to the former through dependency ties, or by shared cultural expectations in the environment in which the organisation operates. The pressure can assume different strength variations, ranging from persuasion to force¹⁵. In UNRWA case, UNRWA education ties with UNESCO needs to be taken into account; the Head of UNRWA Education Department is seconded by UNESCO, and the two agencies collaborate tightly in the educational sector. Donors also have important roles as far as coercive isomorphism is concerned. Even without an analysis of the donors decisions behind UNRWA education, the lack of financial independence of UNRWA makes the agency subject to external constraints. Moreover, the global mainstream ideas analysed above can be

¹² UNRWA Education Reform Strategy 2011-2015, available at: <http://www.unrwa.org/userfiles/2012042913344.pdf> (accessed: 20 July 2015).

¹³ B. CZARNIAWSKA, B. JOERGES, *Venti di cambiamento organizzativo: come le idee si traducono in oggetti e in azioni*, in S. B. BACHARACH, P. GAGLIARDI, B. MUNDELL (eds.), "Il pensiero organizzativo europeo" Milano, Guerrini e Associati, 1995.

¹⁴ P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL (eds.), "The New Institutionalism in Organizational Analysis" Chicago, University of Chicago Press, 1991.

¹⁵ P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, cit..

considered as a case of coercive isomorphism in relation to UNRWA, as other international organisations and INGOs fostering these ideas hold a persuasive function towards UNRWA. Indeed, the world polity in which UNRWA is immersed shapes the legitimate values of the context, towards which UNRWA cannot avoid converging.

The second type of isomorphism, mimetic isomorphism, derives from the uncertainty of either the environment or the goals of the organisation. When an organisation operates in an uncertain environment, it tends to model itself on other organisations perceived as successful. The imitation of the innovations of the other organisations enhances the legitimisation process, as organisations usually imitate the models that they perceive as most legitimate. In UNRWA case, uncertainty can originate from the mandate of UNRWA, which is a temporary organisation and is supposed to operate until a solution to the Palestinian issue is reached. In this perspective, the agency is under constant threat of being dismissed, and therefore it tends to achieve the highest legitimisation through the imitation of other successful educational actors.

The third way in which isomorphic practices are fostered is through normative processes and professionalization of the employees of the organisation, which happens due to the mechanism of personnel filtering. As DiMaggio and Powell note¹⁶, “Within many organisational fields, filtering occurs through the hiring of individuals from firms within the same industry; through the recruitment of fast-track staff from a narrow range of training institutions; through common promotion practices, such as always hiring top executives from financial and legal departments.” If we look at the biography of the former Commissioner General of UNRWA, Filippo Grandi, we can read that he has been engaged in humanitarian work for twenty-six years, twenty-two of which have been with the UN¹⁷. At the time of writing, the Director of Education was previously employed by UNESCO¹⁸. Before her appointment at UNRWA, the former Commissioner General Karen AbuZayd had served with the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) for nineteen years¹⁹. Before her, the Danish Commissioner

¹⁶ P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, cit..

¹⁷ www.unrwa.org.

¹⁸ UNRWA Stakeholders Conference, Brussels, 2012, available at: <http://www.engageyouth.eu/documents/Biographies.pdf> (accessed: 20 July 2015).

¹⁹ www.ohchr.org.

General Peter Hansen had been employed by the UN for twenty-eight years, with UNRWA as his last appointment²⁰.

These examples show that the personnel at the managerial level of the agency come from a very homogeneous background, as all of them arrived at UNRWA after (often very long) careers within the UN system. In spite of the differences in the personalities between these actors, by hiring people with a strong UN background, the agency ensures homogeneity of values in its top positions, thus fostering its convergence towards globally sponsored mainstream values.

2. *UNRWA, Jordan and Palestinian refugees: local legitimation and allomorhism*

The isomorphic processes putting pressure on UNRWA to incorporate global educational ideas into its school programs would cause UNRWA's failure if these practices lacked local legitimation. Global policies sponsored at the international level are declined in the Jordanian context, taking into account both the Palestinian needs and the host country requirements. In the following, UNRWA education will not be considered as a static whole, but as a variety of actors interacting with each other²¹. The attention will be focused on the boundaries between stakeholders, where interactions and conflicts take place, in a proximal vision²² of UNRWA education. Indeed, boundaries can be considered as live spaces where the organisation is defined²³.

²⁰ www.cihc.org.

²¹ P.J. DiMAGGIO, W.W. POWELL, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, cit..

²² Proximal vision considers organisations as a network of continuous mediation processes, and does not focus on the polarity parts-whole or inside-outside, but rather its main interest lies in the border itself. Borders are seen as surfaces that at the same time unite and divide the parts; they represent unstable tensions and connections. Therefore, from the proximal point of view, an organisation is a group of precarious effects that are generated from the interactions between the surfaces. (R. COOPER, I. LAW, *Visioni distali e prossimali dell'organizzazione*, in S. B. BACHARACH, P. GAGLIARDI, B. MUNDELL (eds.) "Il pensiero organizzativo europeo", Milano, Guerrini e Associati, 1995).

²³ R. COOPER, I. LAW, *Visioni distali e prossimali dell'organizzazione*, cit..

2.1 *The Palestinians, the United Nations and the donors*

“Do you do any specific activity or project about Palestine?” I once asked a teacher. She answered by mentioning all projects and activities concerning human rights awareness that the school had organised in the previous years. It is not a coincidence that human rights were identified by that particular teacher with the Palestinian situation. During another interview, when I asked whether UNRWA schools have any particular content related to Palestinian issues, as they are attended only by Palestinians, the interviewee answered, “We try to teach UN values”. Beyond these two examples, many times people identified human rights teaching with something specific of UNRWA schools as Palestinian-majority schools. The legitimation of UN global ideas takes place in the Palestinian refugee camps to a very large extent. The walls of the schools have posters showing students drawings and thoughts about the Millennium Development Goals, human rights, gender equality, environment sensitivity, and other issues of great concern in UN policies, and in the educational policies of UNRWA main donors. There are pictures of school children engaged in activities for World Human Rights Day and other international celebrations. The choice for the dedication of such a visible space to these topics defines their importance in the school vision and mission. Indeed, children, teachers and parents visiting the school are continuously exposed to these contents.

Taking a closer look, a specific right occupies a central position on the school walls: the right of return of the Palestinians to their land, sanctioned by the UN General Assembly. What happens here is a process of allomorphy²⁴: a general category – ‘rights’ – is conjugated, or adapted, to a specific context. Though, its substance does not change. In allowing and encouraging the use of the right to return of the Palestinians to their land, the idea of what a right represents is successfully transmitted to children. Most of the young Palestinians I met are well aware of what a UN Resolution is and UN Resolutions are central in the discourses that the Palestinian children and youth are exposed to. Resolution 194, which sanctions the right of return of Palestinians to their land, appears on schools walls and is part of the school activities of the children. In the tragedy of the Palestinians, the

²⁴ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: a Framework for Analysis*, in “Higher Education”, vol. 48, n.4, 2004, pp. 483-510.

UN plays the good character, as the one who defends the most vulnerable people, and human rights often represent the only tool that this oppressed people have to fight the oppressor.

In spite of the different aims, UN, donors and Palestinian goals converge within the field of human rights. Global concepts are declined into the local context, thus achieving local legitimation. Furthermore, the Palestinians use these global concepts to legitimise their own struggle against a series of adverse conditions, and therefore they consider this content as suitable for their schools, and they welcome it. Indeed, all of the teachers I talked to were passionate about the teaching of human rights.

Although the degree of reciprocal legitimation of the Palestinians and the UN as stakeholders in UNRWA education is high, there are issues on which the UN is challenged by local actors. One of these issues is the concept of children's rights itself. "I have 30 minutes of lesson and more than 30 students in a class, which makes less than one minute per student," a teacher in a Palestinian refugee camp told me, "wouldn't it be a right of the child to have the teacher's attention for more than one minute rather than spending so much time in teaching about human rights?" This conflict does not touch upon the essence of the idea of children rights; rather, the teacher proposed a better way of implementing these rights.

The relationship between the Palestinians and the UN is therefore a win-win situation, as both gain from the interaction: the UN can spread its values, as its mission imposes, and the Palestinians make use of UN-sponsored contents to foster goals they find as acceptable and positive for the community.

2.2 The Palestinians and the host country

In national states, cultural values are transmitted to the younger generations through the education system. In UNRWA schools, not only the organiser of the education system is an international organisation with funds that come from international donors, but even the curriculum and the textbooks used in the schools are those of the host country, so they are not a curriculum and textbooks tailored to the Palestinian needs.

The International Bureau of Education (UNESCO) defines the education curriculum as follows: "A contract between society, politics,

schools and teachers about the way of organising and providing sequences of learning experiences aimed at producing desired learning outcomes. The curriculum reflects the kind of society to which we aspire”²⁵. The curriculum is therefore a contract that defines the kind of society we want to live in. In the case of the Jordanian curriculum, the Palestinians were never a part of the contract, yet they use this curriculum in their schools. Moreover, elderly Palestinians lamented that the importance given to the Palestinian issue in Jordanian textbooks had been gradually decreasing, because of the political pressures following the 1994 Wadi Arabah Agreement, a peace treaty between Jordan and Israel. As Hart points out²⁶: [in Jordanian textbooks] “Palestine [...] is rarely mentioned, and when this occurs it is predominantly from Jordanian or pan-Arab perspectives”.

Sometimes annoyance concerning specific aspects of the Jordanian nationalism is particularly strong among the Palestinians. Jordanian textbooks tend to praise the beauty of the Hashemite Kingdom²⁷. The Hashemite Dynasty is presented as the descendants of the prophet Mohammed, which enables them to lead and unite different Arab ethnicities. Moreover, they are also described as the protectors of the Palestinian people, and students are asked to thank them for the improvements they have brought to Jordan²⁸. However, the relationship between the Hashemite dynasty and the Palestinian people has always been very suspicious, and has often displayed open contrasts. An example of this is the repression of the fedayeen carried out by King Hussein in 1970.

Given this national context, one of the main aims during the research was to understand whether the Palestinians were satisfied with the use of the Jordanian curriculum, or whether they preferred a different one. The first time I asked this question was to a UNRWA teacher, and he looked at me as if the question sounded very strange to him. He then explained that the curriculum used in UNRWA schools might not be Palestinian, but the atmosphere of the schools definitely is. As I started to visit schools more often, I understood what that teacher meant.

²⁵ www.ibe.unesco.org.

²⁶ J. HART, *Children and Nationalism in a Palestinian Refugee Camp in Jordan*, SAGE, 2002.

²⁷ J. HART, *Children and Nationalism in a Palestinian Refugee Camp in Jordan*, cit..

²⁸ B.S. ANDERSON, *Writing the Nation: Textbooks of the Hashemite Kingdom*, Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, vol. 21, n. 1-2, 2002.

During school breaks, the children were gathered in the school yard and they played short theatrical pieces, often on a topic concerning Palestine; they recited poems about Palestine; sometimes there was a cook offering food to the teachers, and it was always some kind of Palestinian food.

Almost all the Palestinians I interviewed on the issue of the school curriculum agreed on the use of a Jordanian curriculum, because of practical reasons. In Jordan UNRWA only runs primary schools, and therefore it is easier for the students to integrate in the Jordanian secondary schools if they are taught the same content in their primary schools. Moreover, using the same curriculum helps them in the national exams. Practical reasons and the need for personal success in the hosting society prevail, although Palestinians do not give up the enriching oral component of their education.

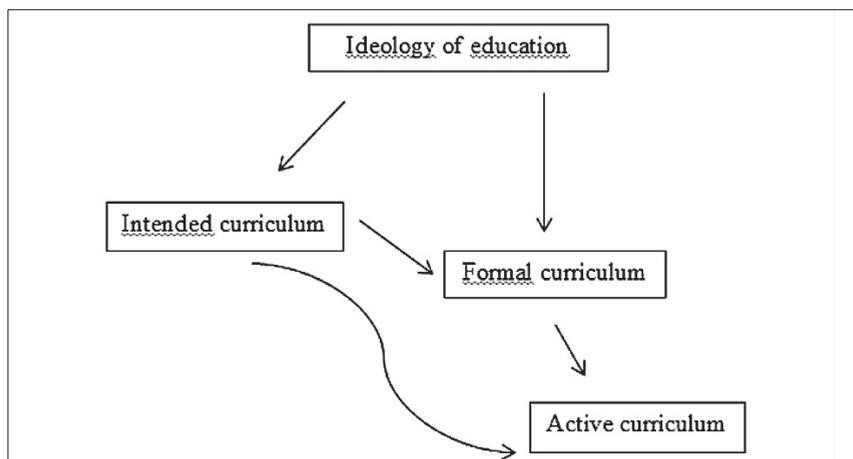
“UNRWA teachers have a story to tell, not only a book”, a former UNRWA student told me. The written space, that of textbooks, belongs to Jordan, while the oral and visual space, that of theatre pieces, poems, embroidered clothes, typical food, and most of all teachers tales and narratives, belong to Palestine. The oral dimension is very much valued. The student who stated that UNRWA teachers have “a story to tell” used this sentence to explain why in Jordan UNRWA schools are commonly known to be of higher quality than public schools. The presence of the oral dimension is perceived as an additional value, and even a precise responsibility of the teachers, who have the moral duty to encourage the students to learn from the stories that they themselves and the community can offer about the past.

The juxtaposition between written and oral spaces represents a specific case related to UNRWA within the general juxtaposition between the formal and the active curriculum. By formal curriculum we mean “the required information and activities that are to occur in schooling and the classrooms”, while by active curriculum we mean “the information and activities that actually occur in the classrooms”²⁹. In UNRWA schools, the formal curriculum is the Jordanian, written one, while the active curriculum represents the space of autonomy given to the teachers; namely, the oral space.

²⁹ A. BENAVIDOT, C. BRASLAVSKY, “School Knowledge in Comparative and Historical Perspective”, Comparative Education Research Center, University of Hong Kong, 2006.

Fiala³⁰ depicted graphically the intersection between the ideology of education, the intended curriculum (“Abstract goals that are to be linked to instruction”), the formal and the active curricula of a prototype of educational system in the scheme shown in Figure 1.

Figure 1 - Interaction between the ideology of education, the formal curriculum and the active curriculum according to Fiala.

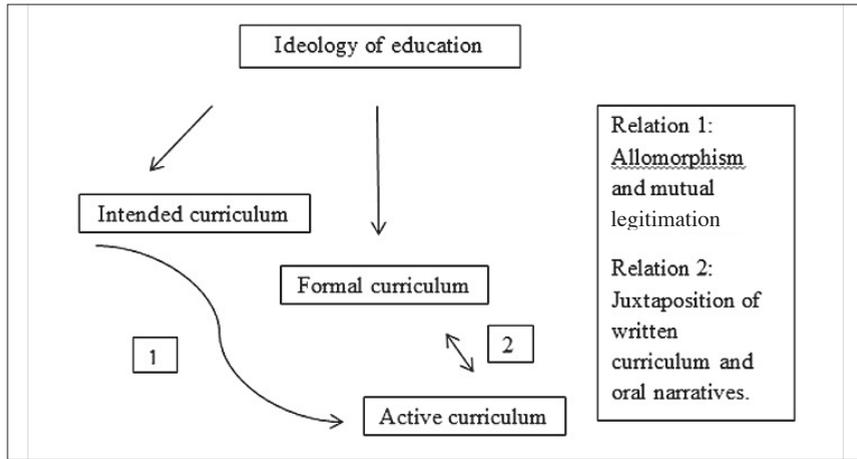


According to this scheme, there is a direct connection between the ideology of education and the formal curriculum. However, the concept of curriculum also includes active curriculum (meaning teaching and interactions taking place in the classrooms), and intended curriculum (abstract goals linked to instruction, which are also influenced by the ideology of education).

The same scheme referred to UNRWA education would look somehow different, as illustrated in Figure 2.

³⁰ FIALA, in A. BENAVIDOT, C. BRASLAVSKY, “School Knowledge in Comparative and Historical Perspective”, cit.

Figure 2 - Interaction between the ideology of education, the formal curriculum and the active curriculum modified according to UNRWA education. (Personal elaboration).



The ideology of education influences both the Jordanian formal curriculum (Jordan is subjected to the global educational ideas, as any other country) and the goals linked to the instruction (the intended curriculum), although UNRWA intended curriculum has no relation with the formal Jordanian curriculum used in UNRWA schools. UNRWA active curriculum, which the children and youth are actually confronted with, is therefore the result of a complex network of interactions. First of all, the international educational ideas are synthesised with Arab educational traditions and the local values of Jordan, and result in the formal curriculum used in Jordan. At the same time, the same international educational ideas are sponsored by the UN and the donors and become the goals of UNRWA schools. These goals and contents influence the active curriculum and are incorporated into the Palestinian discourse through a process of allomorphism. The formal curriculum used in Jordan is interiorised by the Palestinian students, but also enriched with Palestinian narratives originated within the community and transmitted through teachers.

If the curriculum, as the International Bureau of Education suggests, is a contract between politics, society and teachers, Palestinian teachers are included in the contract thanks to the oral space they enjoy³¹ and thus the whole education system receives teachers approval,

³¹ According to Selznick, this is a form of substantial co-optation, in which the Palestinian community's interests, excluded from the formal 'educational contract,' are incor-

which is the *conditio sine qua non* for its survival. Indeed, teachers are the only actors in the agreement who have direct contact with the students, and who will therefore always have the greatest weight.

Conclusions

As an international organisation working in a specific geographical environment, UNRWA needs three legitimations to operate: the international one, the host country one, and the Palestinian one. UNRWA achieves international legitimation by abiding to prevailing international norms and ideas in the field of education. As far as the host countries are concerned, UNRWA seeks legitimation by using the host country school curriculum and textbooks in its schools. Finally, UNRWA education system is legitimised within the Palestinian community because all of the teachers employed by UNRWA are Palestinians.

As seen in the analysis of the Jordanian case, UNRWA is successful in channelling global values into locally acceptable narratives; e.g., the idea of ‘right’ is taught through the concept of the right to return. Allo-morphic processes lead towards the integration of the mainstream ideas into the local context, and the UN, the donors, and the Palestinians gain something from this adaptation; the UN and the donors achieve their mission of fostering globally sponsored ideas, while the Palestinians use these ideas to legitimise their claims relating to their right to return to Palestine or the right to enjoy better integration into the host countries. Teachers have a central role in this adaptation process, as eventually any content has to pass through them to reach the students.

Unlike a national education system, UNRWA education is therefore built as follows: the general educational goals (intended curriculum) influence the active curriculum and are successfully integrated into the local narratives. As for the formal curriculum, in Jordan a juxtaposition between the ‘written space’ of the textbooks and the ‘oral space’ of the teachers takes place, thus allowing Palestinian teachers to be also included in the social contract that establishes the curriculum at the national level³². UNRWA ed-

porated in the organisation. (P. SELZNICK, *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1949).

³² See the above mentioned IBE definition of curriculum as “A contract between society, politics, schools and teachers about the way of organising and providing sequences of learning experiences aimed at producing desired learning outcomes”.

ucation could not survive without the co-opting of local actors, such as Palestinian teachers, head teachers and local employees, and giving them the authority over the legitimation of UNRWA schools.

This shows the importance of the context in the successful survival of an organisation. Without the Palestinian teachers consent, and without the legitimation of the families whose children interact with these Palestinian teachers, UNRWA schools would not achieve their educational goals, as they would be perceived as something imposed from above and alien to the local context.

The idea that inspired this study concerns the peculiarity of UNRWA education, as usually education is the tool through which a national state transmits its values, while UNRWA is an international organisation funded by international donors, but working with a culturally homogeneous community of refugees. On the basis of this case study, it can be concluded that to be successful, an education system must respond to some kind of national values, even if it is operated by an international organisation and funded by foreign money.

UNRWA education is not the expression of a national state, but neither it is the expression of global mainstream educational ideas; it is a combination between the two, although a combination that could not exist if the Palestinians did not recognise it as legitimate and useful for the transmission of their national values.

Riassunto – UNRWA è l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di organizzare il sistema educativo di cui usufruiscono i rifugiati palestinesi in Giordania, Libano, Siria, Cisgiordania e Gaza. Solitamente il sistema educativo è lo strumento tramite cui lo stato-nazione trasmette ai propri cittadini i valori che considera fondamentali; nel caso di UNRWA, invece, è un'organizzazione internazionale a stabilire gli obiettivi che il sistema educativo deve raggiungere, mentre il curriculum utilizzato è quello degli stati in cui UNRWA opera. La ricerca risponde quindi alla seguente domanda: nell'organizzazione del sistema educativo, come vengono equilibrati gli interessi dei diversi stakeholders di UNRWA, ovvero i rifugiati palestinesi, l'ONU, gli stati ospitanti e i paesi donatori?

Il sistema educativo UNRWA viene inizialmente contestualizzato all'interno delle politiche educative globali, promosse dalle maggiori organizzazioni internazionali e non governative, con lo scopo di analizzare l'influenza che queste politiche hanno sugli obiettivi e i contenuti delle scuole UNRWA. In seguito, i rapporti tra i diversi stakeholders delle scuole UNRWA in Giordania vengono analizzati, per comprendere come le politiche educative globali siano adattate con successo nel contesto locale e come l'interazione tra le politiche educative globali, il curriculum giordano e l'arricchimento dei contenuti da parte degli insegnanti UNRWA, tutti Palestinesi, contribuisca a creare un sistema educativo considerato legittimo sia a livello internazionale che nella comunità palestinese che ne usufruisce.

**L'ACCESSO FEMMINILE ALL'ISTRUZIONE
SUPERIORE IN IRAN.
CAMBIAMENTI STRUTTURALI E RUOLO
DELLA PATH DEPENDENCY**

di Rassa Ghaffari

Introduzione

Scopo del saggio è analizzare la partecipazione femminile al sistema di istruzione superiore (IS) in Iran, individuandone peculiarità, trend storico-politici e principali cause. In particolare si analizzerà se e in quale misura il fenomeno sia influenzato dalle pressioni e dagli archetipi istituzionali prodotti e veicolati a livello globale dalla *world polity* e possa essere considerato o meno frutto del processo di omogeneizzazione in atto nello scenario globale (tesi della convergenza vs tesi della divergenza). Si intende inoltre valutare in quale modo le donne iraniane siano state in grado di sfruttare a proprio vantaggio le condizioni create dal sistema di IS post-rivoluzionario, anche in presenza di politiche discriminatorie che hanno tentato di invertire la rotta di questo fenomeno. Allo scopo, verrà utilizzata la prospettiva dell'istituzionalismo storico e in particolare i concetti di *paradigm shift*¹ e di *path dependency*, ritenuti in grado di render conto e di spiegare l'apparente contraddizione tra espansione della partecipazione femminile all'IS e il tradizionalismo reintrodotta dalla rivoluzione khomeinista.

Sin dal 1979 l'accesso delle donne all'istruzione in Iran si è contraddistinto per quella che Mehran ha definito "the paradox of tradition and modernity"²: la coesistenza di modernità (espressa da politiche

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia.

¹ P. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in "Comparative Politics", n. 3, 1993.

² G. MEHRAN, *The Paradox of Tradition and Modernity in Female Education in the Islamic Republic of Iran*, in "Comparative Education Review", n. 3, 2003.

volte ad incoraggiare l'istruzione femminile e ridurre il *gap* di genere), e tradizione (con un sistema fortemente politicizzato, l'islamizzazione dei programmi, l'imposizione del velo e la stereotipizzazione dei ruoli di genere) si riflette nell'elaborazione di un nuovo, complesso ideale di cittadina musulmana.

Oggi, il sistema di IS iraniano rappresenta un caso atipico che non può essere descritto attraverso il comune *framework* teorico che contrappone i concetti di tradizione/modernità: da qui la difficoltà di proporre una spiegazione univoca all'incremento della presenza femminile che se, da un lato, si pone in linea con il *trend* globale degli ultimi anni, dall'altro presenta delle specificità intrinsecamente legate al contesto storico-politico nazionale.

Per analizzare la partecipazione femminile all'IS, le ripercussioni sul tessuto sociale e politico e le cause interne ed internazionali è necessaria una sintetica ricostruzione storica del sistema educativo. Allo scopo si sono usati i lavori di Mehralizadeh, Naeli e Rezai-Rashti³ partendo dalla fase monarchica (1925-1979), analizzando la svolta costituita dalla Rivoluzione del 1979 e i successivi decenni suddivisi in un periodo definito di "riforma e liberalizzazione" (1990-2005) e uno seguente caratterizzato da un *revival* conservatore causato dall'ascesa delle frange più tradizionaliste del governo iraniano (dal 2005 alla fine del secondo mandato di Ahmadinejad nel 2013).

1. *Lo stadio imitativo: l'era Pahlavi*

Sebbene le origini del sistema di IS, in Iran, possano essere datate ai tempi del re Dario nel VI sec. a.C., è durante la cosiddetta "era Pahlavi" (1925-1979) che si poté assistere ad un notevole balzo in avanti di tipo qualitativo e quantitativo: i primi anni del XX secolo videro la nascita di numerose università e programmi di studio ispirati al modello occidentale, e politiche tese a modernizzare, secolarizzare ed uniformare l'intera società partendo dal sistema di istruzione per

³ Y. MEHRALIZADEH, M.A. NAELI, *The impacts of globalization on changes in higher education with highlighting the Iran's evolution of higher education planning*, in "Roshd-e-Moalem", n. 14, 2007.

G.M. REZAI-RASHTI., *Women and Education in the Islamic Republic of Iran: Repressive Policies, Unexpected Outcomes*, Legatum Institute's workshop on Educational Reform, 2012.

creare una moderna classe media funzionale ai processi di modernizzazione economica, politica e amministrativa del Paese⁴. L'Iran si è sempre caratterizzato per una forte presenza statale che si è tradotta in un tipo di IS accentrata e diversificata; nonostante il tasso di accesso in questi anni fosse in crescita, i dati evidenziano una realtà che, secondo la classificazione di Throw, può essere definita *istruzione superiore di élites*⁵. Mehralizadeh e Naeli hanno definito "imitativa" questa prima fase in cui la caratteristica principale del *planning* educativo sarebbe stata l'imitazione dei modelli occidentali. Le istituzioni iraniane si atenevano scrupolosamente a tali esempi, in particolare alla University of Illinois, alla University of Pennsylvania e a al sistema francese, in accordo con la politica estera di alleanza e cooperazione perseguita dalla monarchia, con pochi sforzi di adattarsi alla realtà e ai bisogni interni e regionali e creando di conseguenza un sistema rigido che mancava di creatività e flessibilità⁶.

La University of Teheran è stata la prima, nel 1932, a consentire l'accesso alle studentesse delle classi sociali più elevate, seguita da diverse istituzioni private esclusivamente femminili. Sebbene l'accesso all'IS restasse un privilegio per poche, la percentuale delle iscritte è aumentato gradualmente nella seconda fase dell'era Pahlavi (1941-1979): Khandan ha calcolato che nell'anno accademico 1977-1978 le ragazze che hanno avuto accesso all'IS sono state poco più di 45.000 (tre su mille), rappresentando circa il 24% del totale degli studenti.

Da quanto detto emerge con chiarezza come durante il periodo monarchico il sistema di IS iraniano sia stato condizionato dalle scelte e dall'allineamento politico perseguiti dal governo che avrebbero condotto all'incorporazione di imperativi e archetipi istituzionali secondo un processo di *isomorfismo istituzionale*⁷ di tipo mimetico e normativo che vedeva nel sistema occidentale, in particolare quello statunitense, l'idealtipo di riferimento non solo per quanto concerne l'istruzione, ma anche la società stessa e i suoi tratti culturali e politici.

⁴ Federal Research Division, Library of Congress, <http://countrystudies.us/iran/61.htm>.

⁵ M. THROW, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, in "UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper", n. 6, 2004.

⁶ Y. MEHRALIZADEH, M. NAELI, *The impacts of globalizations on changes in higher education with highlighting the Iran's evolution of higher education planning*, cit..

⁷ P.J. DIMAGGIO, W.W. POWELL, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality*, in "American sociological review", n. 2, 1983.

2. La svolta del 1979: la Rivoluzione Culturale e il nuovo sistema di IS

Lo smantellamento e la successiva ricostruzione del sistema di istruzione da parte dal nuovo regime teocratico immediatamente dopo la Rivoluzione Islamica del 1979 possono essere associati a quello che Hall definisce un *paradigm shift*⁸, a causa della netta cesura con gli obiettivi e i valori su cui si basavano sia la forma di Stato, sia le politiche del periodo precedente. Secondo Paivandi, il nuovo corso provocò un brusco passo indietro rispetto al moderno sistema d'istruzione sviluppatosi fino ad allora; gli obiettivi della *Enghelabe Farhangi* (il periodo di tempo dedicato alla revisione totale del sistema di istruzione)⁹ furono la de-secolarizzazione e la conseguente islamizzazione del sistema universitario contro i valori e la cultura occidentali¹⁰. L'imposizione di politiche discriminatorie verso le ragazze (fu reso obbligatorio l'uso del velo islamico e in numerose facoltà fu sancita la separazione dei sessi), l'introduzione della propaganda e delle pratiche religiose all'interno delle università furono i primi passi verso la purificazione dalla corruzione occidentale. Il processo imitativo in atto fino ad allora venne interrotto e ne venne inaugurato uno nuovo di totale divergenza rispetto al *trend* globale che andava affermandosi negli stessi anni, causando una sostanziale de-modernizzazione rispetto all'occidente¹¹.

Secondo Mehran, a mutare fu essenzialmente lo scopo dell'IS: se durante il regime monarchico l'obiettivo era creare una classe dirigente occidentalizzata, dal 1979 la missione divenne l'educazione del "nuovo" musulmano, "un credente virtuoso e impegnato al servizio della società islamica"¹². Non vennero apportati cambiamenti significativi invece alla struttura organizzativa e amministrativa delle uni-

⁸ P. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, cit..

⁹ Per un'analisi approfondita della Rivoluzione Culturale si rimanda a S. PAIVANDI, *Education in the Islamic Republic of Iran and Perspectives on Democratic Reforms*, Legatum Institute's workshop on Educational Reform, 2012.

¹⁰ S. PAIVANDI, *Education in the Islamic Republic of Iran and Perspectives on Democratic Reforms*, cit..

¹¹ S. PAIVANDI, *Education in the Islamic Republic of Iran and Perspectives on Democratic Reforms*, cit.

¹² S. PAIVANDI, *Islam et éducation en Iran. Echec de islamisation de l'école en Iran*, Parigi, L'Harmattan, 2006, p. 9.

versità e degli istituti di IS che rimase altamente centralizzata e sotto il controllo del Ministero della Scienza, Ricerca e Tecnologia.

Dalla fine degli anni '80 all'inizio degli anni '90 – lo “stadio di trasformazione”- il paese dovette affrontare una serie di mutamenti interni e globali che influenzarono il sistema di IS e prepararono il terreno per la fase successiva di liberalizzazione e riforma. Anche se inizialmente si era provveduto alla nazionalizzazione e centralizzazione di tutte le università e istituti, la crescita esponenziale del numero degli studenti e i problemi economici causati dalla guerra con l'Iraq (1980-1988) resero necessaria la creazione di nuove strutture che potessero affrontare la domanda di IS e alleggerire le spese pubbliche. Seguendo con leggero ritardo un andamento globale affermatosi dal secondo dopoguerra, lo sviluppo dell'IS in Iran a partire dagli anni '80 può essere interpretato come una graduale transizione verso un modello di massa caratterizzato da una crescita dimensionale e, in seguito, da un cambiamento di tipo strutturale. Tali cambiamenti, inizialmente molto lenti, si possono riassumere in un processo di diversificazione istituzionale, differenziazione ed espansione del sistema universitario già esistente con la creazione, nel 1987, del Daneshgah-e-Payame Nour, un sistema di istruzione a distanza privato, seguito presto da altri centri privati *non-profit*, e della Islamic Azad University, destinata a diventare il più esteso sistema universitario privato nel mondo con circa un milione e mezzo di iscritti nel 2013, più di 350 campus in tutto il paese e numerose sedi estere¹³.

2.1 Il nuovo ruolo della donna e l'accesso femminile all'istruzione terziaria

Dal 1979 l'accesso e la partecipazione femminili al sistema di IS sono continuamente aumentati inaugurando una tendenza che non si è più interrotta e che rappresenta la peculiarità principale del sistema iraniano. Sin dall'inizio della Rivoluzione il governo ha incoraggiato l'istruzione femminile, considerata uno strumento imprescindibile per la nuova missione del sistema di IS: la creazione di un nuovo modello di donna musulmana che, libera dalla “corruzione morale” dell'età monarchica, possa coniugare la partecipazione alla vita poli-

¹³ <http://wenr.wes.org/2013/04/wenr-april-2013-an-overview-of-education-in-iran/>

tica, economica e sociale con il proprio ruolo tradizionale all'interno della famiglia; Khomeini stesso ha più volte ribadito l'importanza delle donne come simbolo dell'identità nazionale e del loro ruolo nella Rivoluzione Islamica. Per Rezai-Rashti, le politiche attuate dal 1979 hanno avuto profonde ripercussioni sulle studentesse che hanno saputo reinterpretarle e alterarle, facendo sì che l'is femminile seguisse un percorso tutt'altro che coerente. La riforma islamica, malgrado si ponga in aperto contrasto con le tendenze globali contemporanee in materia di emancipazione femminile, ha avuto la paradossale conseguenza di promuovere in maniera esponenziale l'accesso delle donne¹⁴. Nonostante alla riapertura delle università, nel 1984, molti campi di studio fossero stati preclusi alle donne¹⁵, le riforme successive ne favorirono la partecipazione. Significative le parole del presidente riformista Khatami del 1997: "Noi non siamo i guardiani delle donne e non diamo o togliamo loro qualcosa con la forza. Noi stiamo solo preparando il terreno affinché le donne riconoscano i loro diritti e le loro capacità e siano consapevoli dei loro meriti. Una volta che avranno fatto ciò, potranno raggiungere la loro giusta posizione all'interno della società. E il primo prerequisito è l'aumento della loro conoscenza ed istruzione"¹⁶.

La cittadina ideale della Repubblica Islamica dell'Iran è dunque il prodotto di un mix di tradizione e modernità che può essere considerato frutto del processo di *mobilisation-marginalization*¹⁷ operato dalla società iraniana: da una parte viene ribadito il posto tradizionale delle donne all'interno della famiglia, dall'altro esse vengono invitate a prendere parte attivamente alla vita pubblica come "soldatesse della rivoluzione"¹⁸. Questo duplice ruolo è enunciato dalla Costituzione iraniana, la quale "considera l'occupazione delle donne e le loro attività sociali ed economiche essere significative e di contributo al benessere sociale", enfatizzando, nello stesso tempo, la posizione della

¹⁴ <http://wenr.wes.org/2013/04/wenr-april-2013-an-overview-of-education-in-iran/>

¹⁵ M. LA'LI, *Khatami Az Cheh Miguyad? (Di che cosa sta parlando Khatami?)* Tehran, Ekhlas Publications, 1999.

¹⁶ M. LA'LI, *Khatami Az Cheh Miguyad? (Di che cosa sta parlando Khatami?)* cit. p. 99.

¹⁷ A.J.TAMI, *Women in zone of conflict*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2005.

¹⁸ G.M. REZAI-RASHTI, *Women and Education in the Islamic Republic of Iran: Repressive Policies, Unexpected Outcomes*, cit. p. 3.

donna come “una madre, e la sua importanza nel mantenimento di forti legami familiari e di relazioni affettive”¹⁹.

3. 1990-2005: riforma e liberalizzazione

L'Iran uscito dalla guerra contro l'Iraq fu testimone di un processo di graduale liberalizzazione e privatizzazione nel settore economico e in altri ambiti sociali, nel quadro di crescenti scambi politici che, complice la morte di Khomeini nell'89, allentarono in parte l'isolamento internazionale in cui la svolta islamica lo aveva confinato. Durante questa fase – definita di “ricostruzione” – le donne vennero incoraggiate a partecipare in tutti i campi della vita pubblica e a contribuire attivamente alla ricostruzione post-bellica. Si iniziò a tentare di mitigare la portata rivoluzionaria del '79 attraverso un approccio che Rezai-Rashti ha definito “right-based”²⁰, influenzato sia dal contesto politico interno, con la vittoria del riformista Rafsanjani²¹ nel 1989, sia da quello internazionale, con timidi tentativi di riallacciare le relazioni diplomatiche congelate dalla Rivoluzione Islamica e dalla crisi degli ostaggi americani.

Gli anni '90 furono, in sintesi, caratterizzati da un mutamento delle scelte interne ed internazionali che si è riflesso in un leggero allentamento della politica di genere, nella crescente visibilità della partecipazione femminile, nel mutamento delle politiche segregazioniste, e nell'emergere di un movimento riformista che ha creato il clima favorevole per l'elezione di Khatami nel 1997 e nel 2001.

¹⁹ Women's Bureau of the Presidential Office, *Shakhesha-ye Ejtema'i-Eqtisadi Zana dar Jumhuri-ye Islami Iran (Indicatori socio-economici femminili nella Repubblica Islamica dell'Iran)*, Tehran, Statistic and Information Unit, 1997.

²⁰ G.M. REZAI-RASHTI, *Women and Education in the Islamic Republic of Iran: Repressive Policies, Unexpected Outcomes*, cit. p. 8.

²¹ Per un'analisi del mandato di Rafsanjani e delle sue implicazioni sociali ed economiche si veda D. BRUMBERG, *Reinventing Khomeini: The Struggle for Reform in Iran*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

Table 1 - *Studentesse nelle università pubbliche 1991-2010*²²

Anni	1991-92	2001-02	2005-06	2008-09	2009-10
Studentesse: valori assoluti	344.045	579.070	1.191.048	1.1917.183	1.679.863
su cento studenti in totale	28	50	55	58	59

Come si evince dalla tabella, in questo decennio la domanda di IS femminile aumentò notevolmente come riflesso dei cambiamenti interni esplicabili tramite il concetto di *social learning*²³ e che si sono manifestati nell'alta partecipazione femminile alle elezioni presidenziali, la presenza di esponenti di gruppi femministi nel parlamento eletto nel 2000, la visione politica di Khatami, più aperta verso la meritocrazia e la parità dei sessi, il ruolo attivo di nuovi centri per lo studio della questione femminile all'interno delle università e la collaborazione crescente con NGO internazionali.

Le politiche atte ad affrontare l'esplosione della domanda di IS in questa fase sono analoghe a quelle dei paesi occidentali²⁴: le nuove condizioni socio-economico-politiche createsi negli anni '90 con la nascita di un nuovo modello di *welfare-state* e le pressioni competitive dettate dal nuovo assetto politico ed economico internazionale hanno favorito la crescente apertura verso l'IS femminile anche da parte delle famiglie più conservatrici e tradizionali, attraverso un modello di parziale incorporazione di alcuni degli archetipi istituzionali globali che può essere descritto attraverso il concetto di *allomorfismo istituzionale*²⁵.

²² K. ARYAN, *The boom in women's education*, in E. ROSTAMIPOVEY (a cura), "Women, power and politics in 21st century in Iran", Londra, Ashgate, 2012, p. 46.

²³ "We can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process". P. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, cit. p. 278.

²⁴ M. ROSTAN, M. VAIRA, *Il dualismo élite-massa nello studio dei sistema di istruzione superiori*, paper presentato al convegno AIS-ELO "Vecchi e nuovi dualismi nell'analisi dell'economia, del lavoro, delle organizzazioni", Bologna, 2006.

²⁵ Per il concetto di "allomorfismo istituzionale" si veda M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A framework for Analysis*, in "Higher Education", vol. 48, n. 4, 2004, pp. 483-510.

4. 2005-2013: il revival conservatore

Questo periodo si è distinto per la ripresa delle politiche conservatrici nei confronti delle donne. Il governo di Mahmud Ahmadinejad si è concentrato sul porre fine al movimento riformista degli anni precedenti sia sul piano internazionale sia su quello interno con un peggioramento delle condizioni generali della società a causa di politiche economiche fallimentari. Il Ministero dell'Istruzione e quello della Scienza, Ricerca e Tecnologia hanno incrementato le politiche segregazioniste di genere e limitato l'accesso femminile all'is: una circolare governativa del 2009 ha autorizzato le singole istituzioni ad imporre restrizioni basate sul genere, portando trentasei università pubbliche a bandire le studentesse da circa settantasette corsi di studi tra i più prestigiosi e remunerativi. L'ex Ministro in carica per l'is ha pubblicamente enfatizzato l'importanza della separazione dei sessi e proposto l'istituzione di un sistema di quote che precludesse l'accesso femminile a numerosi corsi²⁶. Queste politiche hanno causato, a partire dalla seconda elezione di Ahmadinejad nel 2009, un lieve calo della percentuale delle iscritte sul totale del corpo studentesco (dal 53% [pari a circa 2 milioni] del 2008 al 49.5% [pari a circa un milione e 700mila] del 2010)²⁷. Secondo l'analisi di Rezai-Rashti, la nuova politica sarebbe stata funzionale a riportare sotto controllo governativo l'is femminile, sfuggita in seguito al *boom* degli anni precedenti²⁸, limitare l'accesso delle donne ai settori del mercato del lavoro caratterizzati da un alto tasso di occupabilità e rafforzare la visione tradizionale e misogina per cui le donne sarebbero inadatte a rivestire certi incarichi²⁹.

Ciononostante, oggi l'is femminile in Iran può essere considerata relativamente soddisfacente: secondo i dati UNESCO, la percentuale delle iscritte rappresenta il 73% sul totale della popolazione femminile, con un tasso di iscrizione lordo aumentato dal 20% nel 2003 al 35%

²⁶ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9487761/Anger-as-Iran-bans-women-from-universities.html>.

²⁷ <http://data.uis.unesco.org/>. I dati UNESCO si riferiscono a tutte le istituzioni di istruzione superiore (università e altre istituzioni pubbliche e private e per tutti i livelli di istruzione terziaria ISCED).

²⁸ W. SHAM, *Women's Higher Education and the Brain Drain in Iran*, in "Armstrong Undergraduate Journal of History", n. 2, 2001. D. SALEHI-ISFAHANI, *Are Iranian Women Overeducated?*, Washington, The Brookings Institution, 2008.

²⁹ G.M. REZAI-RASHTI, *Women and Education in the Islamic Republic of Iran: Repressive Policies, Unexpected Outcomes*, cit..

nel 2008 fino al 55% del 2012, e una percentuale delle studentesse al livello ISCED 5³⁰ del 53.4% nel 2012 che rende l'Iran, nonostante il lieve calo negli ultimi due anni, un paese in via di sviluppo con un tasso di accesso all'IS competitivo e simile a quello dei paesi industrializzati³¹. Questi dati sembrerebbero confermare la tesi secondo la quale le donne iraniane avrebbero oggi incorporato in pieno il nuovo paradigma introdotto dalla Rivoluzione Islamica, rifiutandosi di abbandonare il percorso iniziato (seppur cautamente) già nella fase monarchica e rafforzato a partire dai primi anni '80, nonostante i più recenti tentativi di segno opposto attuati da parte del governo. Le politiche relative all'istruzione universale femminile promosse dal regime teocratico di Khomeini, sebbene non mirassero all'emancipazione femminile, avrebbero paradossalmente, in termini di *path dependency*, fornito la spinta verso una direzione che, nel corso degli anni, le studentesse iraniane non avrebbero accettato di modificare³².

La situazione attuale è il risultato di due spinte parallele in atto su diversi fronti, sia all'interno della società iraniana sia nello scenario internazionale, che ha costretto il paese a fare i conti con tendenze e modelli globalizzati e globalizzanti: numerosi studi evidenziano come il fenomeno della partecipazione femminile all'is possa essere ritenuto il frutto ibrido di spinte e processi intrinseci della società iraniana, caratterizzata da un forte isolazionismo che ha cominciato a venire meno solo di recente, e l'incorporazione di alcuni archetipi istituzionali e organizzativi globali che subiscono un processo di *filtering* e di trasformazione ad opera del governo e della società stessa³³.

5. *Le spinte interne*

Nonostante la crescente diffusione interna di modelli e istituzioni globali, l'Iran rimane un paese profondamente aggrappato alle proprie radici in cui le tradizioni continuano ad influenzare i modelli normati-

³⁰ L'ISCED (International Standard Classification of Education) è uno standard creato dall'UNESCO come sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli.

³¹ <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=IRN>.

³² J. MAHONEY, *Path dependence in historical sociology*, in "Theory and Society", n. 4, 2000.

³³ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A framework for Analysis*, cit..

vi³⁴. In uno scenario dove forti pressioni esterne da parte di un contesto globale sempre più omogeneo si scontrano con un tessuto sociale ancora tradizionale, la domanda di IS femminile risulta motivata principalmente dal desiderio di acquisire uno *status* sociale più elevato come compensazione delle discriminazioni sociali, soprattutto tra le ragazze provenienti dagli ambienti rurali meno sviluppati per cui l'IS è divenuta una possibilità reale solamente a partire dal 1979³⁵.

Un sondaggio del Center for Strategic Research and Related Departments su 614 studenti ha operato un confronto tra il numero di iscritti per la prima volta al sistema universitario pubblico della capitale e la loro percentuale femminile tra il 1996 e il 2006, confermando che, a partire dalla fine degli anni '90, il numero delle studentesse ha superato quello degli studenti di sesso maschile, giungendo al 63.47% nel 2006³⁶. Lo studio ha analizzato inoltre le cause di questo incremento: l'81,4% delle intervistate ha dichiarato di aver intrapreso il percorso universitario per le maggiori opportunità lavorative ed economiche che ciò consente, il 76,7% ha ribadito l'importanza della laurea per acquisire uno *status* sociale più elevato, mentre il 76,3% ha indicato il desiderio di indipendenza economica. Altri motivi sono: la competizione con i propri coetanei di sesso maschile, il desiderio di affermare le proprie capacità, l'incoraggiamento da parte delle famiglie, in particolare delle madri che non hanno avuto a loro volta la possibilità di accedere all'IS, la diminuzione nell'economia iraniana dei lavori tradizionalmente svolti dalle donne e la possibilità per le ragazze di tentare più volte il test di ammissione rispetto ai maschi. È interessante notare che gli intervistati di ambo i sessi hanno dichiarato di considerare la maggiore determinazione ed ambizione delle studentesse come uno dei fattori decisivi per la loro predominanza numerica rispetto ai colleghi maschi. Yousefi e Baratali hanno citato anche un miglioramento complessivo del sistema di IS nazionale e un cambiamento dell'opinione pubblica più favorevole alla presenza di donne istruite all'interno della società e ai vertici dell'economia. Ciò nonostante, sono riscontrabili profonde disuguaglianze nei diversi ambiti disciplinari a cui le studentesse hanno accesso; uno studio del

³⁴ H. SADAT MOINIFAR, *Higher Education of Women in Iran: Progress or Problem?* In "International Journal of Women's Research", n.1, 2011.

³⁵ H. SADAT MOINIFAR, *Higher Education of Women in Iran: Progress or Problem?* cit. p. 55.

³⁶ <http://www.csr.ir/Center.aspx?lng=en&abtid=00>.

2011 dimostra come le aspettative sociali e il *background* culturale di partenza si riflettano nella scelta del corso di studi che vede ai primi posti le facoltà che, nell'immaginario collettivo, sono più adatte alle donne, secondo un modello riscontrabile anche in numerosi altri paesi in via di sviluppo e non solo³⁷.

Nonostante una leggera inversione di tendenza degli ultimi anni, le donne iraniane godono di una incontestabile presenza nella scena pubblica e sono in grado di contrattare con la società maschilista e patriarcale riguardo alla loro disparità di trattamento. L'incremento dell'IS femminile a partire dal '79 ha avuto numerose e profonde ripercussioni sul tessuto sociale e culturale iraniano, in particolare sulle relazioni di genere che hanno assistito ad un generale miglioramento della condizione femminile³⁸. Il circolo virtuoso innescato dalla metà degli anni '80 ha promosso una sempre maggiore partecipazione delle donne al sistema di IS che sembra confermare l'incorporazione del nuovo paradigma inaugurato nel '79 attraverso il fenomeno della *path dependency*³⁹, che le politiche restrittive adottate dal 2005 hanno scalfito solo molto parzialmente.

5.1 *Le influenze esterne*

Sebbene rappresenti una peculiarità per la consistenza e le ripercussioni sociali e politiche, l'incremento dell'IS femminile in Iran non costituisce un fenomeno isolato ma può essere considerato, in parte, riflesso di una realtà globale e indice di un più esteso processo all'interno dei paesi in via di sviluppo che ritiene il miglioramento dell'IS delle donne una priorità su cui concentrare le proprie politiche. Tra i fattori che hanno contribuito non vi sono solo la crescente attenzione internazionale e le pressioni da parte di ONG e dell'opinione pubblica mondiale, ma anche e soprattutto la diffusione della cultura occiden-

³⁷ A. YOUSEFI, M. BARATALI, *Women, employment and Higher Education Schooling*, in "Procedia Social and Behavioral Sciences", n.15, 2011; F. GHARI, *The role of higher education in women employment changes in Isfahan city in 2002-2007*, Dissertation of MB in "Instructional Planning", Islamic Azad University-Isfahan Branch, 2008.

³⁸ R. MOHAMMADI, A. TAROMI, *Motivation Factory for Entering to University*, in "Journal of Research and Planning in Higher Education", n.37, 2006.

³⁹ S. KRASNER, *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1984; P. PIERSON, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in "American Political Science Review", n.94, 2000.

talizzata e laica. I moderni strumenti di comunicazione di massa hanno importato modelli e valori nuovi nella società, in particolare tra le fasce di età più giovani, che portano molte ragazze ad analizzare criticamente le proprie possibilità educative e lavorative nel paese in confronto agli standard internazionali e alle proprie coetanee occidentali. Il desiderio di affermare il proprio *status* sociale, ad esempio, è un valore importato dai paesi industrializzati nei quali, oggi, fattori come la classe sociale di nascita e la discendenza sono stati sostituiti da altri acquisiti come le competenze personali e l'istruzione. Numerose ricerche evidenziano come per molte iraniane, l'istruzione universitaria sia spesso un valore in sé e, contemporaneamente, uno strumento di ascesa sociale più che una garanzia economica⁴⁰.

Per Sadat Moinifar, la rivalutazione dell'IS femminile rappresenta un passaggio obbligato per i paesi che intendono fare un salto di qualità verso un modello di *Knowledge Economy*: l'economia iraniana oggi sta lentamente cambiando in tale direzione. Parallelamente, la struttura sociale e culturale tradizionale pare attraversare una fase di transizione altrettanto rilevante⁴¹. Come accennato, la risposta dello Stato all'esplosione della domanda di IS ha seguito la rotta dei paesi industrializzati; il processo di globalizzazione in atto a partire dai decenni scorsi e il movimento globale verso una società *knowledge-based* hanno posto nuove sfide e domande al sistema universitario iraniano che ha reagito con una maggiore privatizzazione e un faticoso processo di decentralizzazione i cui esiti, oggi, sono ancora dibattuti. Il meta-mito della globalizzazione⁴² ha creato pressioni sul sistema di IS verso un processo di *planning* decentralizzato e maggiormente sensibile alle istanze locali, nazionali e globali, stimolando continui miglioramenti e una maggiore partecipazione al processo stesso.

Nel contesto iraniano questi effetti sembrano ancora piuttosto limitati a causa del sistema tuttora tradizionale e delle politiche con-

⁴⁰ E. SALEHI, *Motaleeye bar Behboode Amoozeshe Aale dar Iran (Studio sull'istruzione superiore in Iran)*. Tehran, Office for Cultural and Social Studies, 2002.

K.L.SANDESTROM, *Embracing modest hopes: Lessons from the beginning of the teaching journey* in B.A. PESCOLIDIO, R.AMINZADE (a cura) "The Social Worlds of Higher Education: Hand Book for Teaching in a New Century", Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1999.

⁴¹ H. SADAT MOINIFAR, *Higher Education of Women in Iran: Progress or Problem?* cit..

⁴² H. BRADLEY, M. ERIKSON, C. STEPHENSON, S. WILLIAMS, *Myths at Work*, Cambridge, Polity Press, 2000.

tradditorie dell'ultimo decennio: le attuali caratteristiche del sistema di istruzione e la cultura patriarcale ancora predominante rendono difficile un mutamento rapido che allinei le istituzioni con le nuove condizioni economiche e le renda competitive alla luce dei bisogni locali, nazionali e globali⁴³.

La difficoltà dell'Iran a relazionarsi con gli standard internazionali è testimoniata dai *rankings* universitari: nel 2014 la University of Tehran è stata giudicata ottava nella regione medio-orientale e 398° al mondo dal Ranking Web of University, con un rank 651-700 dal QS Top Universities e di 301-400 dal Times Higher Education World University Ranking; la Sharif University of Technology è stata classificata con un rank di 301-350 dal Times Higher Education World University Ranking e di 601-650 dal QS Top Universities. Il governo iraniano non considera attendibili queste classificazioni, ritenute imprecise e fuorvianti, e si appella invece alla University Ranking of the Islamic Countries che nel 2012 ha attribuito il punteggio massimo alla University of Tehran e alla Sharif University nell'ambito tecnologico basandosi su criteri adottati dal sesto meeting dei Ministri dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica dei Paesi Islamici del 2011⁴⁴. Il rettore della University of Tehran ha dichiarato che, nell'ambito scientifico e tecnologico, il sistema universitario iraniano si colloca al terzo posto in Asia dopo il Giappone e la Turchia⁴⁵.

Il mancato riconoscimento degli standard internazionali e della struttura competitiva mondiale evidenzia una scarsa sensibilità nei confronti delle pressioni competitive e normative e si riflette nelle deboli politiche di riforma nazionali ed educative. Un tentativo di modernizzazione come la creazione di *partnership* con le università europee e programmi di studio all'estero risulta viziato dal divieto per le studentesse di potersi partecipare senza l'autorizzazione del padre, per timore di una fuga di cervelli peraltro già ampiamente in corso⁴⁶.

⁴³ Y. MEHRALIZADEH, M. NAELI, *The impacts of globalizations on changes in higher education with highlighting the Iran's evolution of higher education planning*, cit..

⁴⁴ <http://ur.isc.gov.ir/images/methodologyen.pdf>.

⁴⁵ <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=8504120028>.

⁴⁶ W.K. SHAM, *Women's Higher Education and the Brain Drain in Iran*, in "Armstrong Undergraduate Journal of History", n. 1, 2012.

Conclusioni

La ricostruzione delle principali fasi dello sviluppo del sistema di IS iraniano evidenzia come quest'ultimo abbia seguito una traiettoria irregolare che, attraverso il susseguirsi di aggiustamenti strutturali di segno opposto, lo ha reso un caso peculiare nello scenario internazionale. Oggi l'istruzione terziaria risulta ancora legata ad un'eredità tradizionale che la Rivoluzione Islamica ha resuscitato con il superamento del processo imitativo dell'epoca monarchica (attraverso un movimento che Peter Hall definisce *paradigm shift*, ovvero una rottura totale con le politiche, istituzioni e valori precedenti) e che si manifesta in una profonda contaminazione ideologica, religiosa e in politiche di genere segregative; la diffusione di modelli e istituzioni occidentali, uniti ad un lento e difficile processo di decentralizzazione attivato nel decennio scorso, sembrano aver tuttavia smosso qualcosa dagli esiti ancora incerti.

Dai dati presi in considerazione si può affermare con una certa sicurezza che la missione affidata dalla Rivoluzione Islamica al sistema di IS (la creazione della donna musulmana ideale) e il conseguente paradosso di modernità e tradizione formatasi all'interno della società, paradigmatico del processo di *mobilization-marginalization*, abbiano creato una *basic structure of policy*⁴⁷ da cui le donne hanno saputo trarre un indubbio vantaggio in termini di partecipazione all'IS e di *empowerment*. I concetti di *social learning* e *path dependency* si rivelano utili per interpretare la sempre crescente predisposizione femminile verso l'IS e il rifiuto di ritrattare le conquiste ottenute negli ultimi trent'anni a fronte delle politiche più restrittive introdotte dal 2005. Ciò è stato raggiunto anche grazie a due spinte parallele: una interna, dovuta ad un cambiamento della società iraniana che ha saputo evolversi senza però rinnegare la propria eredità storica e culturale; una internazionale di tendenziale e lenta convergenza attraverso l'incorporazione, la specificazione e l'articolazione di alcuni modelli organizzativi che sono stati recepiti e filtrati ma non ancora pienamente interiorizzati, e che può essere spiegato attraverso il concetto di *al-lomorfismo organizzativo* per il quale le politiche di riforma nazionali sono il prodotto della combinazione di elementi locali e di quelli pro-

⁴⁷ B. GUY PETERS, *Institutional Theory in Political Science*, cit..

dotti dalle pressioni competitive, mimetiche e coercitive della *World polity*⁴⁸.

L'incremento della componente femminile nell'IS rientra, comunque, tra alcuni *trend* come l'aumento generale della popolazione, il cambiamento della struttura per età e le tendenze alla decentralizzazione comuni ai paesi in via di sviluppo negli ultimi anni. L'Iran rimane un paese fortemente centralizzato che nonostante le recenti spinte riformiste non ha ancora abbracciato un modello di stato liberale e il cui sistema di IS rimane sotto stretto controllo governativo. A partire dagli anni '90 si è assistito ad un graduale processo di convergenza verso i modelli internazionali che, però, ha portato all'incorporazione di uno solo dei due capisaldi del paradigma neoliberista: la liberalizzazione (attraverso una forte spinta del settore privato, che oggi costituisce una delle basi del sistema di IS), ma non l'internazionalizzazione che, come i *rankings*, la censura politica e la emarginazione femminile hanno evidenziato, presenta ancora rilevanti problematiche a causa del mancato riconoscimento della legittimità da parte di alcune istituzioni internazionali.

Abstract – The purpose of the article is to analyze the development of female's demand for and access to higher education in Iran from the royal period (1925-1979) until the last election in 2013. In particular, it focuses on the effects of the Islamic Revolution (1979) and the consequent islamization of the society and universities on Iranian women's educational demand. The aim is to show how this process has affected Iranian young women in an ambiguous and paradoxical way: on the one hand, the

resurgence of conservatory and fundamentalist fringes and the reform of the higher education system have been aimed at reinforcing the traditional women's role in an Islamic perspective; on the other, using a sociological framework based on the paradigm shift and path dependency theories, it is shown how Iranian women have been able to take advantages of the new situation overturning the university structure and the Islamic turn of its mission.

⁴⁸ M. VAIRA, *Globalization and Higher Education Organizational Change: A framework for Analysis*, cit..

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

GIUSEPPE CASSINI, *La 17° agenzia. L'America al bivio: recuperare o recidere le gloriose radici pre-imperiali*, Venezia, Marsilio, 2015, pp. 313, € 27,00.

Quello dell'ambasciatore Giuseppe Cassini è un libro inconsueto sia nella struttura sia nel tono apparentemente "leggero" con il quale l'autore affronta un tema in realtà molto serio: cioè il possibile declino degli Stati Uniti i quali, a suo parere, starebbero per andare incontro, a meno di una radicale correzione di rotta, al destino di tutti gli imperi del passato.

Fin dalle prime pagine il lettore viene letteralmente catapultato nel futuro, sia pure in un futuro assai prossimo, cioè il 2016: in quell'anno, negli "Stati Disuniti d'America" personaggi più o meno noti discutono con estrema disinvoltura del diritto di secessione dalla Federazione. Una trentina di Stati in genere periferici, infatti, non si sentono più rappresentati dal governo di Washington a motivo di interessi particolari oppure non ritengono più che la Confederazione garantisca i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Alcuni Stati, come il Texas e lo Utah, pensano di fare meglio da sé, altri di raggrupparsi sulla base di caratteri comuni (Oregon e California nel *Pacific Rim*), altri ancora legandosi agli Stati confinanti (Messico, Canada, Caraibi), l'Alaska addirittura tornando alla Russia.

Degli Stati Uniti restano solo i 20 Stati federati di Atlantic City, fra cui si contano, paradossalmente, gli Stati ex secessionisti i quali nel 2017, accogliendo l'accorato appello del presidente Obama, restano fedeli ai valori filadelfiani, mantenendo aperta la porta a chi vorrà tornare.

Sullo sfondo aleggia il fantasma di una misteriosa 17° agenzia, forse responsabile della disgregazione. Cassini non accredita questa ipotesi. Sarebbe stato invece, come l'autore fa affermare da un suo personaggio, un professore della Columbia University di New York, "il popolino dell'America profonda, con la sua vista corta e il suo fanatismo, ad aver segnato il destino degli 'Stati Disuniti d'America'" (p. 87).

Nella seconda parte, assai diversa nella struttura ma soprattutto nel tono, l'autore individua i motivi della decadenza attraverso una lucida analisi di quelle che, con termine biblico, chiama "le dieci piaghe d'America". Corredati di una serie imponente di dati, vengono esaminati in dettaglio i fattori negativi che potrebbero far fallire un sistema politico "ideato da geni in modo da poter essere gestito da idioti", un sistema caratterizzato da "un bilanciamento fra pessimismo sulla natura umana e ottimismo sulla capacità di rigenerarsi": se questo equilibrio dovesse rompersi, l'unità nazionale

verrebbe meno (p. 98). Il militarismo, la violenza endemica, il capitalismo produttore/predatore, le diseguaglianze, il manicheismo religioso, il razzismo, l'emergenza ambientale e quella sanitaria, il consumismo, il populismo, spinti all'eccesso, vengono individuati come le cause del declino della Federazione. Ne risulta un quadro sconcertante: gli Stati Uniti non sono più il campione delle libertà fondamentali, dei diritti umani, del benessere e della pace, ma un paese ripiegato su se stesso, preoccupato solo di sé, dove ciascuno si occupa solo di sé.

Con la terza parte si torna alla fantastoria. Protagonista è il Presidente Obama. Attingendo alla sua profonda cultura e affascinato dalla lettura dello storico latino Ammiano Marcellino, Cassini istituisce un parallelo fra la figura di Obama e quella di Giuliano l'Apostata, l'imperatore romano del IV secolo che cercò di salvare i valori fondanti della romanità dalla decadenza, proprio come il presidente americano cercava di salvare i principi di Filadelfia. Notevoli sono i punti di contatto fra i due personaggi, entrambi vissuti in gioventù alla periferia o fuori dall'impero, entrambi venuti a contatto con più religioni e culture, entrambi sostenitori di un ritorno alla sobrietà e alla semplicità, entrambi contrari alle guerre, ma costretti a proseguirle. A Obama l'autore riserva una sorte analoga a quella di Giuliano: nel giugno 2016 morirà infatti in un attentato compiuto da una terrorista irachena in una base militare, la base Frigia, nello stesso giorno e nella stessa località della Mesopotamia nella quale era stato ferito a morte in combattimento Giuliano. Come a Giuliano era stata predetta la sua morte a Frigia, così Obama era stato messo in guardia dal fermarsi in quella base, data l'impossibilità di mantenere la segretezza sulle tappe del viaggio. Con Giuliano era tramontata ogni possibilità di salvezza per l'impero romano, con Obama si avvia la disgregazione degli Stati Uniti.

Il libro è colto e ricco di spunti di riflessione, ma nel contempo è di facile e piacevole lettura: non vi mancano episodi divertenti, come la messa all'asta, da parte di Sarah Palin, dell'Alaska (acquistata da Putin attraverso un prestanome) oppure la visita di Obama e della moglie al Pontefice in Vaticano (qui, nonostante la simpatia che nutre per Obama, Cassini non risparmia una frecciata alla scarsa cultura degli americani: il presidente scambia infatti il papale "non possumus" con "opossum"). Ma soprattutto il libro vuole essere un appassionato monito rivolto al popolo americano: un incitamento a tornare alle gloriose radici pre-imperiali, quelle che hanno fatto grandi gli Stati Uniti, se si vuole prevenire il tramonto dell'impero americano.

DONATELLA BOLECH CECCHI

GIANNI PARAMITHIOTTI, ANDREA ZATTI, *Il bilancio dell'Unione Europea: origine, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, Pavia University Press, 2015, pp. 198, € 19,00.

Nella percezione più diffusa l'Europa si configura come inesauribile e spesso molesta fonte di normative, settoriali e minute, nonché origine di vincoli astrusi alle politiche fiscali nazionali. Sembra molto meno frequente la consapevolezza che l'Europa è anche un "livello di governo" dotato, al pari degli Stati nazionali, delle Regioni o dei *Länder*, delle Province o dei *Département*, dei Comuni, di un proprio bilancio e di proprie politiche di spesa. Tale squilibrata percezione è in realtà giustificata poiché l'Unione Europea è senz'altro un centro di governo che agisce molto più attraverso la regolamentazione di soggetti privati e di altri soggetti pubblici che non attraverso un proprio e diretto intervento in qualche materia di interesse collettivo. In effetti, le dimensioni del bilancio

comunitario si avvicinano a fatica all'1% del reddito nazionale lordo complessivamente realizzato dai 28 Paesi membri.

Si tratta, per i sette anni dal 2014 al 2020, di 960 miliardi nella competenza e di 908 miliardi nelle previsioni di cassa. Gli importi sono in diminuzione rispetto ai sette anni precedenti. Quasi sorprendente la proporzione di queste cifre, circa il 6%, dedicata al funzionamento delle istituzioni europee. Tutto il resto verrà canalizzato verso problematiche indiscutibili per la loro rilevanza, dallo stimolo alla crescita e all'occupazione, dall'agricoltura alla tutela ambientale (con particolare riguardo al surriscaldamento climatico), dalla ricerca e innovazione all'educazione e alla formazione. Non mancano prenotazioni di spesa nei settori della lotta al crimine e al terrorismo, nonché nelle politiche di immigrazione e di asilo. Salvo che nel settore dell'agricoltura, la spesa pubblica europea funziona come contributo, ovvero come esca, della spesa degli Stati nazionali e relativi enti locali. Tuttavia, a fronte dell'immensità delle tematiche prospettate, ci si domanda quanto possano essere efficaci gli incentivi europei se le loro proporzioni rimangono così limitate.

È comunque fuori discussione che un bilancio all'1% del reddito nazionale lordo sia in grado di svolgere un'apprezzabile funzione compensatrice degli squilibri congiunturali non simmetrici (cioè non estesi all'intero contesto europeo) che si dovessero verificare, e che si verificano senza posa. Lo stesso vale per la redistribuzione, dalle aree e dai soggetti ricchi alle aree e ai soggetti in difficoltà. Entrambi questi limiti del livello di governo europeo derivano sia dalla dimensione sia dalla natura delle spese, senza dimenticare il rovescio della medaglia costituito dal finanziamento. Questo, in via di principio, richiede una maggiore contribuzione da parte dei sistemi economici nazionali più "affluenti". Così avverrebbe automaticamente se il bilancio europeo potesse contare su una propria fonte di entrata tributaria, come ad esempio l'imposta sulle società o l'imposta sulle transazioni finanziarie. Al momento, invece, il finanziamento meno lontano da un tributo "europeo" è costituito da una quota dell'Iva nazionale, quota peraltro molto convenzionale (per questioni di affidabilità dei dati) e molto soggetta alla contrattazione tra Stati. Si aggiunga che gli accordi continuano ad assicurare alla Gran Bretagna una posizione di favore.

Il libro di Paramithiotti e Zatti illustra l'evoluzione delle finanze dell'Unione Europea, i relativi meccanismi di decisione (purtroppo intergovernativi), le spese e le politiche riconducibili alle autorità di Bruxelles. Si pone senz'altro come un'opera preziosa sul piano didattico e sul piano della conoscenza di ciò che esiste, che non è poco, ma sarà anche un punto di partenza *incontornabile* per chi progetta un'Europa diversa dall'attuale, macchina burocratica farraginoso e impenetrabile.

FRANCO OSCULATI

GIOVANNI CORDINI (ed.), *Domestic protection of food safety and quality rights*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 201, € 24,00.

Il volume collettaneo in commento si pone all'interno di un progetto di ricerca di ampio respiro, contrassegnato dall'acronimo S.AL.TU.M. (Sicurezza Alimentare – Tutela Multilivello) il quale, grazie al finanziamento della Regione Lombardia (Fondo accordi istituzionali) e della Fondazione Alma Mater Ticinensis, ha consentito, a partire dal 2009, la riflessione attorno alla questione della sicurezza alimentare da parte di un gruppo di studio interdisciplinare coordinato dall'Università degli Studi di Pavia.

I risultati del progetto S.AL.TU.M sono stati presentati, dapprima, in numerosi convegni e seminari organizzati a Pavia e a Milano, per poi confluire in diverse pubblicazioni

collettanee di carattere divulgativo e tecnico-scientifico. Tra queste ultime rientra il volume *The right to safe food toward a global governance*, a cura di Angela Lupone, Carola Ricci e Andrea Santini, in cui è stato affrontato il tema della sicurezza alimentare con particolare attenzione agli aspetti di diritto internazionale, nonché del diritto dell'Unione Europea.

Domestic protection of food safety and quality rights si pone come seguito e completamento del quadro tracciato dal summenzionato studio in lingua inglese, in quanto, da un lato, si sofferma sugli aspetti giuridici relativi alla dimensione nazionale e comparata del problema della sicurezza alimentare e, dall'altro, allunga lo sguardo sino ai profili più precipuamente economici e statistici della questione.

Questa dicotomia strutturale che sorregge l'impalcatura del lavoro è sicuramente un elemento da apprezzare, in quanto permette al lettore di mettere facilmente in relazione aspetti giuridici, economici e statistici del problema di cui si discute.

Ad aprire il sipario dell'opera è Giovanni Cordini. Nel suo contributo, *The rights of the future generations in constitutional comparison*, viene affrontata la delicata questione della responsabilità intergenerazionale, ponendola in relazione al tema del diritto alla sicurezza alimentare. Dall'accostamento concettuale emergono alcuni importanti spunti di riflessione che vanno dalla questione della forza cogente del principio di responsabilità intergenerazionale al perimetro di operatività dello stesso, sino alla possibilità di assumere la responsabilità tra generazioni come criterio guida per determinare l'orientamento e i contenuti delle *food policies*.

Il capitolo secondo, *The US Food Safety Modernisation Act: trends and objectives of a long-needed reform*, si deve a Guido Sala-Chiri, il quale ricostruisce l'evoluzione della regolamentazione del diritto alla sicurezza alimentare negli Stati Uniti, mettendo in luce i controlli *ex ante* nonché le azioni *ex post*, sino all'analisi delle interazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'ambito della *food safety*.

Segue il contributo di Donatella Colangione, *Food safety in China*, la quale svolge un'indagine sugli aspetti critici della realtà cinese, offrendo una visione che si estende dallo scandalo del latte alla melamina – sostanza altamente tossica di solito adoperata nella fabbricazione di materiali plastici – fino alla questione dei controlli sugli OGM.

Il quarto capitolo, *The right to food safety in Brazil*, si deve ad Arthur Pinherio Chaves, giudice federale brasiliano: l'autore, dopo avere richiamato l'emendamento che ha interessato la Costituzione federale brasiliana in tema di *food security* ed aver ricostruito l'evoluzione legislativa e regolamentare della disciplina in materia, sofferma l'attenzione su diversi aspetti, che vanno dalla normativa sull'etichettatura dei cibi sino alle questioni di stretta rilevanza penalistica concernenti le frodi alimentari.

Olga Lucía Alfonso Velásquez, dell'Università "Rey Juan Carlos" di Madrid, è autrice del quinto capitolo del lavoro, *Food safety in Spain: a right of consumers and users*. Nello scritto vengono ricostruiti il sistema e le procedure di controllo degli alimenti, nonché gli aspetti civilistici, penalistici e le basi legali delle sanzioni amministrative connesse al tema in oggetto.

Segue il lavoro a più mani, intitolato *Albanian legislative framework on food safety: a report*, a opera di alcuni ricercatori della School of Law di Tirana, Università "Luarasi": Përparim Kabo, Elda Zotaj, Blerina Shkurti. Dalla lettura della relazione si ricava una visione d'insieme della legislazione domestica albanese, delle autorità competenti e delle principali responsabilità e sanzioni in materia.

La prima parte del volume viene conclusa dallo studio *Drinking water for human consumption in the Italian regulation: a preparation element and ingredient of food and drink*, opera di più autori: Francesco Ciro Rampulla, Alessandro Venturi, Angelo Pavesi

e Valentina Nicolardi. Nel contributo vengono presi in esame svariati aspetti concernenti la risorsa idrica: dalle regole che interessano l'uso dell'acqua nella preparazione dei cibi, a quelle che riguardano l'acqua come ingrediente nella produzione degli alimenti e delle bevande, sino alla normazione delle acque minerali. Particolare attenzione è dedicata, inoltre, all'utilizzo dell'acqua in agricoltura e alle diverse problematiche a essa riconnesse, quali la contaminazione e l'uso non sostenibile della risorsa idrica. Il lavoro si chiude con una descrizione della disciplina relativa al governo e alla gestione del servizio idrico integrato. In relazione a quest'ultimo aspetto, lo scritto tiene conto dei recenti eventi che hanno interessato la materia: dall'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis alla sent. n.199/2012 della Corte Costituzionale con cui venivano espunte dall'ordinamento le norme contenute nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, fino ad arrivare al successivo intervento normativo prodotti con l'art. 34, commi 13-16, del d.l. n. 179/2012.

La seconda parte del volume, dedicata agli aspetti economico-statistici della questione, è introdotta dallo studio di Simone Gerzeli, Silvano Gallus e Cristina Bosetti, intitolato *Food fraud: definition, implications and sources of information*. Nel lavoro, dopo avere affrontato il problema definitorio posto dalla locuzione *food fraud*, vengono tratteggiati i contorni delle differenti tipologie di frodi alimentari, offrendo anche un'indicazione generale sulle possibili contromisure necessarie per contrastare il fenomeno nel suo insieme. Di seguito, lo scritto focalizza l'attenzione sulle autorità incaricate di regolare il sistema alimentare, sulla disponibilità pubblica di dati e sui sistemi di controllo degli alimenti attualmente in uso in alcuni paesi, con particolare riguardo alla situazione italiana e a quella britannica, mettendo in luce i punti di forza nonché i limiti delle misure sino a oggi adottate. Lo studio si conclude con un'analisi delle implicazioni derivanti dal fenomeno delle frodi alimentari: a tale proposito vengono ripercorse alcune vicende emblematiche come quella cinese della melamina, quella italiana del metanolo e quella europea relativa al commercio illegale di carne di animali selvatici.

Il volume collettaneo si conclude con lo scritto di Donatella Baiardi, Riccardo Puglisi e Simona Scabrosetti, *Individual preferences on food characteristic: large-scale evidence on EU Countries*, il quale offre un interessante e completo quadro statistico relativo alle preferenze dei consumatori in tema di prodotti alimentari.

MATTIA CAIAZZO

INDICE GENERALE DELL'ANNATA 2015

238

gennaio-aprile, n. 1

MARTIN A. KLEIN - The End of Slavery and the Dream of a Post Racial Society	5
GIAN PAOLO CALCHI NOVATI - Le frontiere dell'Africa fra lunga durata e geopolitica coloniale	24
DOMENICO D'AMICO - Verso quale unione economica e monetaria?	46
GIAMPAOLO SCHIESARO - Reato transnazionale organizzato e crimine contro l'umanità: nuove prospettive per una tutela integrata dell'ambiente	68
ENRICA COSTA BONA - Le Bureau International de la Paix et les Congrès Universels (1899-1914)	93
Note e discussioni	
ARTURO COLOMBO - Albert Camus e l'Europa Unita	107
RAIMONDO CUBEDDU - Considerazioni su Mandeville e sulla scontentezza dell'alveare	115
DAVIDE GIANLUCA BIANCHI - Teoria politica e riforme costituzionali in Gianfranco Miglio	138
ANNA RITA CALABRÒ - Ancora una volta: cos'è la politica? .	161
Eventi di Dipartimento 2014	173

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

ROBERTO RIDOLFI, <i>Vita di Niccolò Machiavelli</i> ; NICCOLÒ MACHIAVELLI, <i>Sulle congiure</i> (Arturo Colombo)	177
MAURIZIO RIDOLFI, <i>Italia a colori</i> (A. C.)	179
ANTONIO MARIA COSTA, <i>The Checkmate Pendulum: from fiction to reality</i> (Renata Targetti Lenti)	179
GIOACCHINO GAROFOLI, <i>Economia e politica economica in Italia. Lo sviluppo economico italiano dal 1945 ad oggi</i> (R. T. L.)	182
AMEDEO POSTIGLIONE, <i>Ambiente, giustizia e pace. Una Polizia Internazionale, una Corte Internazionale per l'Ambiente</i> (Giovanni Cordini)	184
GIUSEPPE F. FERRARI (a cura), <i>Diritto pubblico dell'economia</i> (Damiano Fuschi)	186

239-240

maggio-dicembre, nn. 2-3

DANIELE BERTOLINI - The Efficiency of the Spontaneous Production of Norms	5
PAMELA PANSARDI - Il declino del Parlamento e la funzione legislativa	28
SILVIO BERETTA - International Development Cooperation: an Overview of its History and Emergencies	50
Mediterraneo e dintorni: storie, popolazioni, strategie	
ANTONIO BADINI - Da Yalta a Helsinki: per un Nuovo Ordine del Grande Medio Oriente	71

SERGIO DELLA PERGOLA, SARA GRUBANOV-BOŠKOVIĆ - Two Mediterranean Populations: Israel and Italy compared ...	103
EROS MORETTI, BARBARA ZAGAGLIA - Popolazione e migrazioni nell’Africa mediterranea	141
LUIGI DI COMITE, STEFANIA GIRONE - Migrazioni e globalizzazione: il caso del Mediterraneo	172
ALHARAH SHEH IBRAHIM SULEIMAN - La questione palestinese nella politica dell’emiro hashemita Abdullah dalla formazione della Transgiordania alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale (1919-1939)	194
ANTONIO M. MORONE, CHIARA PAGANO - I berberi nella Libia post-Gheddafi: il caso del Jebel Nefusa tra storia e presente	231
FRANCESCO MAZZUCOTELLI - Beyond the Nation-State? Democratic Confederation and the Charter of Rojava	256
GABRIELE ORCALLI - La politica Euro-mediterranea: cooperazione economica e politica di sicurezza	276
Globalizzazione e sistemi di istruzione in Medio Oriente	
MASSIMILIANO VAIRA - Un’introduzione	295
SABRIN BAKCHA - Globalization and Structural Change in Higher Education Systems in The Gulf Region. The Cases of Qatar and Oman	303
ERICA AIAZZI - UNRWA and the Schooling of Palestinian Refugees in Jordan. An Institutional and Ethnographic Analysis	322
RASSA GHAFARI - L’accesso femminile all’istruzione superiore in Iran. Cambiamenti strutturali e ruolo della <i>path dependency</i>	337

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

GIUSEPPE CASSINI, <i>La 17° agenzia. L'America al bivio: recuperare o recidere le gloriose radici pre-imperiali</i> (Donatella Bolech Cecchi)	353
GIANNI PARAMITHIOTTI, ANDREA ZATTI, <i>Il bilancio dell'Unione Europea: origine, principi ed elementi costitutivi</i> (Franco Osculati)	354
GIOVANNI CORDINI (ED.), <i>Domestic protection of food safety and quality rights</i> (Mattia Caiazzo)	355
Indice generale dell'annata 2015	358

INDICE PER AUTORE

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Aiazzi E.	2-3	322
Alharahsheh I. S.	2-3	194
Badini A.	2-3	71
Bakcha S.	2-3	303
Beretta S.	2-3	50
Bertolini D.	2-3	5
Bianchi D. G.	1	138
Calabrò A. R.	1	161
Calchi Novati G.P	1	24
Colombo A.	1	107
Costa Bona E.	1	93
Cubeddu R.	1	115
D'Amico D.	1	46
DellaPergola S.	2-3	103
Di Comite L.	2-3	172
Ghaffari R.	2-3	337
Girone S.	2-3	172
Grubanov-Bošković S.	2-3	103
Klein M. A.	1	5
Mazzucotelli F.	2-3	256
Moretti E.	2-3	141
Morone A.M.	2-3	231
Orcalli G.	2-3	276

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Pagano C.	2-3	231
Pansardi P.	2-3	28
Schiesaro G.	1	68
Vaira M.	2-3	295
Zagaglia B.	2-3	141

**HANNO COLLABORATO ALLA RUBRICA
“RECENSIONI E SEGNALAZIONI”**

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Bolech Cecchi D.	2-3	353
Caiazzo M.	2-3	355
Colombo A.	1, 1	177, 179
Cordini G.	1	184
Fuschi D.	1	186
Paramithiotti G.	2-3	354
Targetti Lenti R.	1, 1	179, 182
Zatti A.	2-3	355



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di aprile 2016
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

