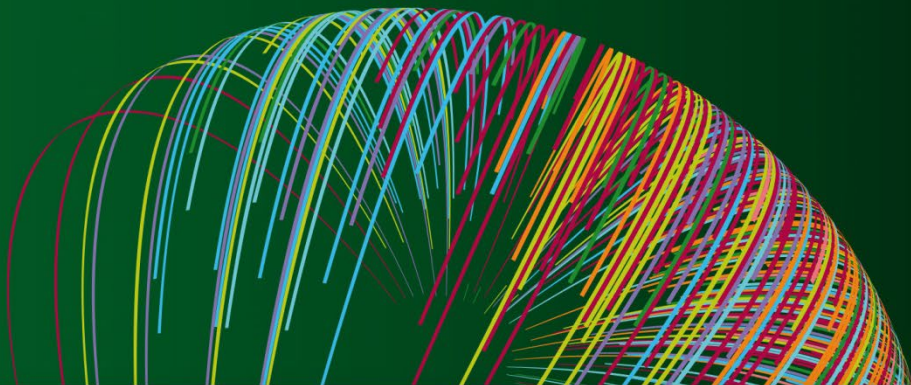


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Flussi migratori

Gennaio/aprile 2024

n. 50

Focus

FOCUS Migrazioni internazionali

Osservatorio quadrimestrale N. 1 - 2024
(gennaio - aprile)

31 maggio 2024

di *Marco Zupi*

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

Sommario

Abstract	5
1. Osservatorio mondiale: l'andamento delle rimesse	7
1.1 Una nota di cautela sui dati disponibili	8
1.2 Il flusso di rimesse mondiali verso i PVS nel 2023 e le previsioni per il 2024	9
1.3 Il flusso di rimesse mondiali verso le diverse regioni e Paesi nel 2023	13
1.4 I principali Paesi beneficiari di flussi di rimesse nel 2023.....	17
2. Osservatorio regionale: alcune tragedie ormai strutturali nell'area del Mediterraneo	21
Box 1 – La riforma del sistema europeo di asilo e migrazione.....	21
2.1 La tratta e la schiavitù dei migranti	22
2.2 Alcuni dati relativi al fenomeno nel Mediterraneo.....	23
a. <i>La situazione in Libia</i>	25
b. <i>La situazione in Tunisia</i>	26
2.3 Morti e dispersi di migranti lungo le rotte mediterranee.....	27
3. Osservatorio nazionale: L'UNRWA a Gaza	30
3.1 I finanziamenti all'UNRWA	32
3.2 La situazione a Gaza prima del 7 ottobre 2023	34
3.3 Le vicende dell'UNRWA dopo il 7 ottobre 2023 e le conseguenze finanziarie	36
3.4 Gli ultimi sviluppi della situazione dell'UNRWA a Gaza.....	40

Abstract

La prima sezione del Focus presenta i dati più recenti sulle rimesse. I dati sono migliorati nel tempo in termini di tempestività, affidabilità e completezza, ma rimangono delle sfide metodologiche. Le stime dell'FMI e della Banca Mondiale, che si basano sui dati delle banche centrali, possono sovrastimare i flussi di rimesse a causa della definizione che include sia la "compensazione dei lavoratori" che i "trasferimenti personali". Inoltre, solo una parte delle rimesse viene registrata attraverso canali ufficiali, rendendo i dati meno precisi. Nel 2023, le rimesse verso i PVS hanno continuato a crescere, raggiungendo 669 miliardi di dollari, nonostante un rallentamento rispetto agli anni precedenti. Questo incremento è stato sostenuto dalla resilienza dei mercati del lavoro nelle economie avanzate e nei Paesi del Golfo. Tuttavia, l'aumento dell'inflazione ha ridotto il valore reale delle rimesse. Le previsioni per il 2024 indicano un'ulteriore crescita, sebbene a un ritmo più lento, con un flusso stimato di 690 miliardi di dollari. I flussi di rimesse variano significativamente tra le diverse regioni: nel 2023, l'Asia meridionale ha visto un incremento notevole, trainato principalmente dall'India, che ha ricevuto 125 miliardi di dollari; anche l'America Latina e i Caraibi hanno registrato una crescita, con il Messico come principale beneficiario. Al contrario, il Medio Oriente e il Nord Africa hanno visto un calo, principalmente a causa della diminuzione delle rimesse verso l'Egitto. Le rimesse hanno un impatto significativo sull'economia dei Paesi riceventi, contribuendo al PIL e migliorando le condizioni di vita delle famiglie beneficiarie. Tuttavia, la dipendenza dalle rimesse può creare vulnerabilità economiche, rendendo necessario un intervento pubblico per sfruttare appieno il loro potenziale di sviluppo.

La sezione regionale esamina le tragedie strutturali nell'area del Mediterraneo, con un focus sulla tratta e la schiavitù dei migranti, e offre dati aggiornati sulla situazione in Libia e Tunisia, nonché sulle morti e dispersioni di migranti lungo le rotte mediterranee. La tratta di esseri umani è un crimine che coinvolge il reclutamento, trasporto e sfruttamento di persone tramite coercizione, frode o inganno. Questo fenomeno è distinto dal traffico di migranti, che implica il facilitare illegalmente l'ingresso di persone in un paese senza necessariamente sfruttarle. La tratta di esseri umani è spesso associata a condizioni di schiavitù e sfruttamento estremo, comprese prostituzione forzata e lavoro coatto. Il Mediterraneo continua a essere una regione critica per la migrazione, con numerosi casi di tratta di esseri umani. La Libia è particolarmente problematica, con rapporti che indicano un alto livello di violenza e sfruttamento nei confronti dei migranti. In Tunisia, sebbene le condizioni siano diverse, esistono comunque significative sfide legate al trattamento dei migranti e al loro sfruttamento. Le rotte migratorie attraverso il Mediterraneo sono estremamente pericolose, con un alto numero di morti e dispersi. Questi tragici eventi sono diventati una caratteristica persistente e drammatica del panorama migratorio nella regione. L'Unione Europea ha cercato di affrontare la crisi anche con riforme come quella recente del sistema di asilo e migrazione (che mira a gestire i flussi migratori in modo più ordinato e a garantire un'equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri dell'UE, ma la cui attuazione è complicata da divergenze politiche tra i Paesi membri), ma le sfide restano enormi.

La terza sezione analizza la situazione dell'agenzia UNRWA che opera a Gaza per fornire assistenza agli sfollati interni e rifugiati palestinesi registrati, che nel 2023 erano circa 5,9 milioni. Operando in Palestina, Giordania, Libano e Siria, l'UNRWA fornisce cibo, assistenza sanitaria, istruzione e altri servizi essenziali, svolgendo un ruolo cruciale nella protezione dei diritti dei rifugiati palestinesi. L'agenzia è anche uno dei principali datori di lavoro nei territori palestinesi, contribuendo significativamente all'economia locale. Il finanziamento dell'UNRWA proviene principalmente da contributi volontari dei governi e, in misura minore, dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Nel 2023, l'agenzia ha ricevuto impegni per un totale di 1,46 miliardi di dollari, con il 41,6% proveniente dagli Stati membri dell'UE. Gli Stati Uniti, la Germania, l'UE e la Francia sono stati i maggiori donatori. Per il 2024, l'UNRWA ha richiesto un finanziamento di 1,147 miliardi di dollari per soddisfare i bisogni umani fondamentali dei rifugiati. Già prima del 7 ottobre 2023, la situazione a Gaza era critica a causa del blocco economico e militare imposto da Israele dal 2007; le condizioni di vita erano estremamente difficili, con disoccupazione elevata e infrastrutture sanitarie sovraccaricate. L'UNRWA è diventata una fonte vitale di assistenza umanitaria, fornendo istruzione, assistenza sanitaria e risposte alle emergenze. Dopo il 7 ottobre 2023, l'attacco di Hamas ha portato a una grave escalation del conflitto e Israele ha accusato l'UNRWA di incitamento anti-israeliano e di collaborare con Hamas, portando a sospensioni temporanee dei finanziamenti da parte di diversi paesi, inclusi gli Stati Uniti. Solo recentemente, gran parte di quei Paesi donatori ha ripreso i contributi. Gli ultimi sviluppi indicano che l'UNRWA continua a operare in condizioni estremamente difficili, con attacchi in corso e una crisi umanitaria senza precedenti. L'agenzia ha lanciato un appello per 1,2 miliardi di dollari per affrontare i bisogni urgenti fino alla fine dell'anno, cercando di sostenere 1,7 milioni di persone a Gaza.

1. Osservatorio mondiale: l'andamento delle rimesse

I migranti spesso svolgono un ruolo cruciale nelle economie e nelle società dei Paesi di destinazione, fornendo manodopera e competenze fondamentali.

Le migrazioni internazionali possono anche giovare ai luoghi di origine, favorendo gli investimenti diretti esteri, il trasferimento di competenze e tecnologie e il commercio bilaterale.

Le rimesse inviate dai migranti all'estero, in particolare, possono contribuire in modo significativo a incrementare i redditi delle famiglie, a ridurre la povertà, ad aumentare le iscrizioni a scuola, migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria, facilitare l'inclusione finanziaria e sostenere la creazione di imprese.

Allo stesso tempo, i flussi di rimesse non sono la panacea per le nazioni che li ricevono. Anzitutto, si tratta di trasferimenti finanziari o in natura effettuati privatamente dai migranti a parenti e/o amici nelle comunità di origine, che hanno altre finalità rispetto a finanziamenti pubblici o a investimenti esteri di imprese private.

Inoltre, studi come la ricerca condotta da Ralph Chami, del Fondo Monetario Internazionale (FMI) insieme ad altri ricercatori e pubblicata nel 2018¹ hanno posto particolare attenzione ai complessi effetti economici e sociali delle rimesse dei lavoratori migranti sui Paesi riceventi e non trovano una correlazione significativa tra rimesse e crescita economica a lungo termine: empiricamente, le rimesse, nonostante sostengano il consumo e migliorino le condizioni di vita di milioni di famiglie, non sembrano contribuire significativamente alla crescita economica dei Paesi che le ricevono e si parla, in questi casi, di “trappola delle rimesse”, una situazione in cui le economie diventano dipendenti da questi flussi finanziari, portando a un ciclo vizioso di stagnazione economica e dipendenza. Soprattutto dove le rimesse sono estremamente elevate, le rimesse di fatto possono aumentare il salario di riserva, riducendo gli incentivi al lavoro e incrementando i prezzi, diminuendo la competitività delle esportazioni a causa dell'apprezzamento del tasso di cambio e dell'aumento dei prezzi interni (la cosiddetta “sindrome olandese”), creando di fatto una polarizzazione di situazioni tra chi beneficia di flussi di rimesse e chi ne è escluso. Si tratta di possibilità che sollecitano un intervento pubblico non certo a scoraggiare le rimesse data la loro essenziale funzione di sostegno per milioni di famiglie, ma a sostenerle con politiche pubbliche mirate per evitare la trappola delle rimesse e sfruttare appieno il loro potenziale di sviluppo.

In ogni caso, i flussi di rimesse sono un flusso finanziario internazionale così stabilmente rilevante, in particolare per i Paesi con economie a basso e medio reddito (i cosiddetti Paesi in via di sviluppo, PVS) da farne una straordinaria leva di sviluppo.

Da tempo, le rimesse sono diventate la principale fonte di finanziamento per i Paesi meno avanzati, superando i flussi di Investimenti diretti esteri (IDE), più volatili, e quelli dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e, a livello micro, ogni persona che lavora all'estero sostiene mediamente 4-5 persone a casa, cioè le rimesse sono un modo per condividere la prosperità e sono incredibilmente importanti per molte famiglie, fungendo anche da assicurazione in caso di difficoltà finanziarie o disastri naturali. Al momento, si può prevedere un consolidamento di tale tendenza in futuro, perché lo stock di migranti è destinato ad aumentare a livello

¹ <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/09/is-there-a-remittance-trap-chami>

mondiale, in ragione dei divari di reddito tra Paesi, dei cambiamenti demografici e dei cambiamenti climatici.

1.1 Una nota di cautela sui dati disponibili

La crescente importanza delle rimesse ha stimolato gli sforzi per migliorare la qualità dei dati disponibili, in termini di tempestività, affidabilità, coerenza e completezza dei dati sui flussi. Proprio in ragione dei miglioramenti delle rilevazioni nel tempo, è da sottolineare che una parte significativa della crescita documentata delle rimesse a livello mondiale negli ultimi anni potrebbe derivare da cambiamenti nei metodi di misurazione più che da aumenti reali di questi flussi finanziari.

L’FMI è la principale fonte di statistiche sulle rimesse internazionali basate sui dati delle Banche centrali e, sulla base del suo Manuale delle statistiche della Bilancia dei pagamenti per la compilazione nazionale dei dati su base annua, che definisce le rimesse come la somma di due componenti principali – entrambe fonti di sovrastima del flusso di rimesse: compensazione dei lavoratori² e trasferimenti personali³ – provvede a introdurre aggiornamenti o aggiustamenti periodici, come nel caso dell’appendice 5 della 6^o edizione del Manuale, che si prefigge di dare maggiore risalto ai nuovi canali di trasmissione delle rimesse alla luce dei progressi della tecnologia fintech, come la moneta elettronica/mobile⁴.

Le statistiche nazionali della bilancia dei pagamenti prodotte dalle banche centrali e compilate dall’FMI sono utilizzate dalla Banca Mondiale, che fornisce stime annuali dei flussi di rimesse a livello mondiale (e relativamente a transazioni tra due Paesi)⁵, producendo anche stime trimestrali sui costi medi delle transazioni per inviare rimesse in un determinato Paese.

Questi preziosi dati sono stime che ci consentono di comprendere tendenze e ammontare dei trasferimenti, confrontandoli con altri flussi come l’APS. Tuttavia, queste stime sono lontane dall’essere precise a causa delle sfide metodologiche relative alle due componenti indicate.

A ciò bisogna aggiungere che solo una parte delle rimesse è trasferite attraverso i canali ufficiali, come le banche, rilevati dalle statistiche delle Banche centrali. Non si tratta solo di canali informali (un viaggio di ritorno nel Paese di origine, l’utilizzo di amici o corrieri che tornano nel Paese, circuiti di intermediazione più sofisticati), ma anche di transazioni effettuate dai migranti tramite operatori di trasferimento di denaro, uffici postali o compagnie

² Il reddito guadagnato dai lavoratori migranti temporanei nel Paese ospitante e dai lavoratori impiegati presso ambasciate, organizzazioni internazionali e aziende straniere. È una voce che include l'intero reddito dei lavoratori, anche se il reddito potrebbe non essere mai trasferito (almeno non completamente) nel Paese d'origine poiché i migranti devono ancora coprire i propri costi di vita. Nel caso del personale impiegato da datori di lavoro stranieri (come ambasciate o aziende transnazionali) gli stipendi sono considerati rimesse, poiché questi lavoratori sono considerati residenti del paese d'origine. Le stime tendono ad essere maggiormente sovrastimate quanto più un Paese ospita un'ampia presenza di personale delle Nazioni Unite o di ambasciate e fabbriche di multinazionali che impiegano molti lavoratori.

³ I trasferimenti correnti in contanti o in natura effettuati o ricevuti da residenti (sia migranti che non migranti: non è possibile distinguere migranti che risiedono in un Paese per almeno 12 mesi da altri residenti non migranti, poiché si tratta di statistiche basate sulla residenza e non sullo status migratorio) da o verso individui in altri Paesi. Inoltre, sono conteggiati tutti i trasferimenti effettuati oltre confine, indipendentemente dallo status di residenza, dalla nazionalità o dal Paese di nascita della persona, informazioni spesso non disponibili.

⁴ <https://www.imf.org/en/Data/Statistics/BPM>

⁵ Nel caso dei corridoi di rimesse tra due Paesi esiste il problema della non attribuibilità di un trasferimento a un Paese specifico, soprattutto quando passa attraverso una banca internazionale, determinando una sottostima del flusso di rimesse tra due Paesi.

di trasferimento mobile, che non sono inclusi sistematicamente nella Bilancia dei pagamenti di tutti i Paesi (soprattutto nel Sud globale)⁶.

Né la raccolta di dati a livello micro sugli stessi flussi di rimesse, tramite indagini campionarie attraverso cui intervistare sia i migranti che i loro principali destinatari di rimesse eludono il problema della coerenza della misurazione: solitamente le rimesse dichiarate dai destinatari sono in media inferiori rispetto a quelle dichiarate dai migranti e le rimesse dichiarate dai migranti sono inferiori rispetto ai dati amministrativi forniti dagli operatori di trasferimento di denaro (*Money transfer operator*, MTO)⁷.

1.2 Il flusso di rimesse mondiali verso i PVS nel 2023 e le previsioni per il 2024

Le stime attuali, pubblicate a dicembre 2023 dal team della Banca Mondiale e della rete *Global Knowledge Partnership on Migration and Development* (KNOMAD) che riunisce studiosi delle migrazioni⁸ e relative al flusso di rimesse verso i PVS evidenziano, in una prospettiva di lungo periodo, come le rimesse siano un flusso stabile e prevedibile, elevato e in crescita, rispetto agli altri flussi di finanza internazionale per lo sviluppo.

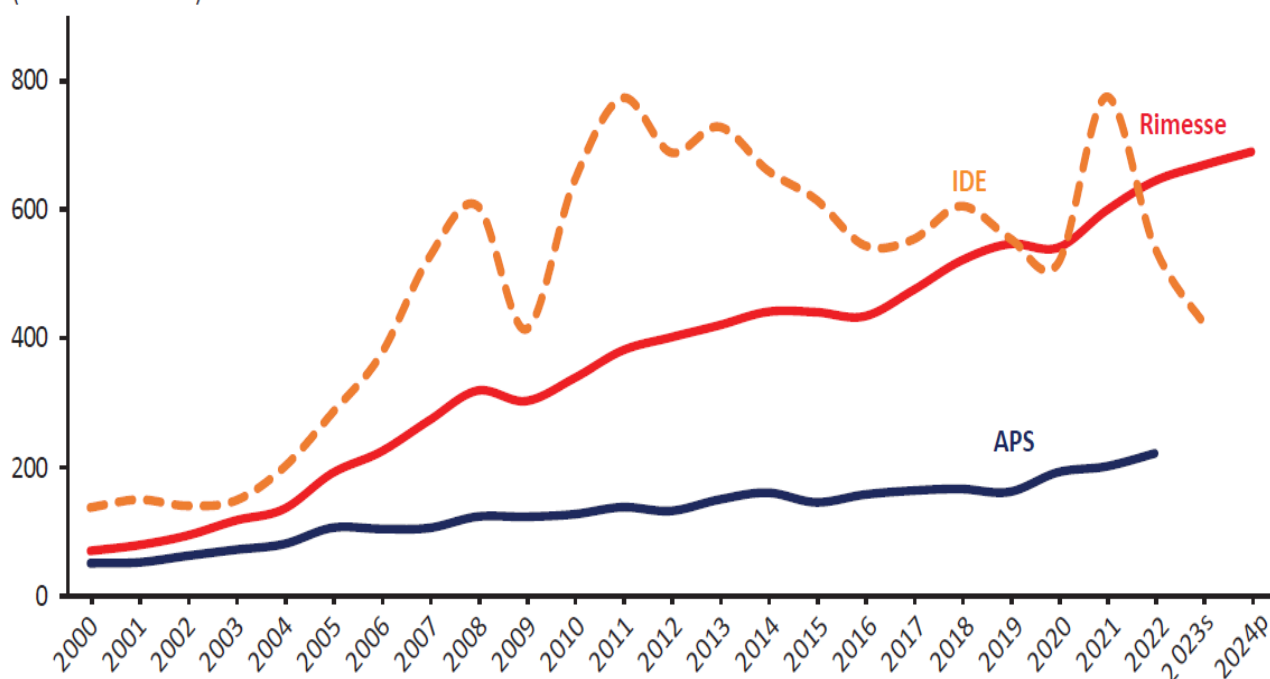
⁶ <https://www.migrationdataportal.org/themes/remittances>

⁷ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9980271/>

⁸ <https://knomad.org/publication/migration-and-development-brief-39>

Fig. 1 – Evoluzione dei flussi di rimesse, IDE e APS verso i PVS, 2000-2024

(miliardi di dollari)



s: stime p: previsioni

Fonte: KNOMAD, 2023

Si tratta di caratteristiche molto importanti ai fini dello sviluppo:

- **Minore volatilità:** le rimesse tendono a essere meno volatili degli IDE, che sono strettamente legati alle condizioni economiche globali e alle percezioni degli investitori. Durante le recessioni economiche o i periodi di instabilità finanziaria, gli IDE possono rapidamente ritirarsi, come si è visto durante la crisi finanziaria del 2008 e la pandemia da Covid-19. Le rimesse, invece, nonostante i cali iniziali durante le crisi, in genere si riprendono rapidamente o diminuiscono in modo meno marcato. Questa capacità di recupero è dovuta in parte al fatto che i migranti continuano a inviare denaro a casa anche in tempi difficili, spinti dalle esigenze delle loro famiglie.
- **Crescita costante:** nel lungo periodo, le rimesse hanno mostrato una tendenza alla crescita costante. Secondo la Banca Mondiale, le rimesse globali sono cresciute in modo sostanziale negli ultimi decenni, spesso superando la crescita del PIL in molti Paesi beneficiari. Questa crescita riflette tendenze migratorie più ampie, una migliore misurazione e una maggiore formalizzazione dei trasferimenti di denaro.
- **Natura anticiclica:** a differenza degli IDE, le rimesse hanno spesso un effetto anticiclico. Quando si verifica una recessione economica in un PVS, le rimesse possono fornire un cuscinetto finanziario che aiuta a stabilizzare l'economia del Paese ricevente, sostenendo i consumi delle famiglie e mantenendo così l'attività economica.
- **Programmabilità dei flussi:** L'APS può essere variabile ed è influenzato da considerazioni geopolitiche e strategiche dei Paesi donatori. Anche le pressioni di bilancio nei Paesi donatori possono portare a fluttuazioni nei flussi di aiuti. Le rimesse, invece, sono guidate dalle decisioni dei privati di sostenere le proprie famiglie, il che le rende meno suscettibili alle fluttuazioni politiche.

- Impatto diretto sulla riduzione della povertà: le rimesse aumentano direttamente il reddito delle famiglie beneficiarie, il che può portare a miglioramenti immediati del tenore di vita, della salute, dell'istruzione e della riduzione della povertà. Questo trasferimento diretto e immediato di fondi permette di raggiungere senza intermediazioni i beneficiari finali rispetto agli effetti potenzialmente positivi degli IDE e a quelli a lungo periodo di alcune forme di APS.
- Contributo allo sviluppo del settore finanziario: le rimesse possono anche promuovere l'inclusione finanziaria, incoraggiando i beneficiari e le loro famiglie a utilizzare i servizi finanziari per ricevere, gestire e risparmiare i loro fondi. Questo effetto può essere amplificato da politiche che collegano i flussi di rimesse ai servizi bancari formali.
- Leva finanziaria per lo sviluppo: Alcuni Paesi e organizzazioni internazionali stanno studiando il modo di far leva sulle rimesse per finanziare progetti di sviluppo più ampi attraverso obbligazioni della diaspora⁹ o titoli garantiti dalle rimesse. Ciò potrebbe potenzialmente amplificare l'impatto delle rimesse sul finanziamento dello sviluppo.

Nonostante i diversi benefici, le rimesse non sono prive di sfide. Oltre al rischio di eccessiva dipendenza collegata alla cosiddetta “trappola delle rimesse”, agli effetti netti di un impiego legittimamente discrezionale che ne fanno le famiglie destinatarie e, quindi, non necessariamente fonte di effetti duraturi di sviluppo sostenibile (con la possibilità, per esempio, di destinare le rimesse a di spese per consumo di beni importati al fine di aumentare lo status di successo della propria famiglia) e a quelli incerti sulla polarizzazione della distribuzione del reddito tra le famiglie (a danno dei più poveri laddove questi non dovessero beneficiare delle rimesse di familiari all'estero), i costi di invio delle rimesse rimangono elevati in molti corridoi, soprattutto nell'Africa subsahariana. In particolare, il costo medio dell'invio di rimesse nei PVS è rimasto nel 2023, pari al 6,2%, più del doppio dell'obiettivo di sviluppo sostenibile del 3% entro il 2030, ed è stato pari al 7,9% nell'Africa subsahariana. Con riferimento al periodo più recente, come mostra il grafico, nel 2023 le rimesse sono risultate la principale fonte di finanziamento per i PVS, superando i flussi di IDE più volatili di oltre 250 miliardi di dollari, si è registrato un rallentamento della crescita rispetto a quanto avvenuto nei due anni precedenti.

La crescita ininterrotta del flusso finanziario verso i PVS ha subito solo un brusco arresto nel 2020 (541 miliardi di dollari, rispetto ai 547 miliardi del 2019, registrando un tasso di crescita negativo pari a -1%), in concomitanza con l'esplosione della pandemia da Covid-19, ma poi ha retto bene registrando tassi di crescita positivi, seppure a ritmi progressivamente in calo: 599 miliardi nel 2021 (con una crescita annua del +10,6%), 645 nel 2022 (con una crescita annua del +7,7%) e 669 miliardi nel 2023 (con una crescita annua del +3,8%).

Il flusso di rimesse mondiali, dunque, ha mostrato resilienza e crescita nonostante le sfide poste dalla pandemia da Covid-19. In particolare, nel 2021, durante la pandemia, le rimesse sono aumentate perché i migranti hanno continuato a inviare denaro in patria per sostenere le proprie famiglie, soprattutto nei periodi di crisi, quando il bisogno di sostegno finanziario era

⁹ Le obbligazioni della diaspora possono essere strutturate in modo da attingere direttamente ai risparmi della diaspora detenuti all'estero e rafforzare la posizione debitoria di un Paese attraverso l'emissione di obbligazioni in genere di piccolo taglio e con un tasso d'interesse più basso rispetto alle emissioni destinate agli investitori internazionali. I risultati delle esperienze in proposito sono di segno opposto: in alcuni Paesi l'ammontare dei fondi raccolti tramite la diaspora è stato deludente (a causa dell'emissione di obbligazioni in valuta locale con il rischio di cambio, alla mancata registrazione delle obbligazioni nei Paesi in cui vive la maggior parte degli emigrati e a strutture finanziarie inadeguate), in altri ha avuto un certo successo. Si veda: <https://knomad.org/publication/migration-and-development-brief-39>

maggiore. Non appena le economie hanno iniziato a riprendersi dagli shock iniziali della pandemia, soprattutto nei Paesi con economie ad alto reddito dove lavorano molti migranti, i livelli di occupazione hanno iniziato a risalire. Questa ripresa ha contribuito a stabilizzare e persino ad aumentare il reddito dei migranti, che hanno continuato a inviare denaro a casa per sostenere le loro famiglie per l'assistenza sanitaria, l'istruzione e le necessità di base. Va anche considerato che, secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁰, il numero di nuovi migranti permanenti nei Paesi OCSE è aumentato del 26% nel 2022, raggiungendo un livello record: si erano registrati più di 6 milioni di nuovi immigrati permanenti, senza contare i rifugiati ucraini. Nello stesso anno si era registrato anche un aumento sostanziale della migrazione temporanea per motivi di lavoro, in particolare un aumento degli studenti e della migrazione per lavoro stagionale.

La pandemia aveva portato a contrazioni economiche in molti Paesi, ma le rimesse hanno agito come un'ancora di salvezza finanziaria, contribuendo al reddito delle famiglie e mantenendo così un livello di stabilità economica.

La pandemia ha avuto anche effetti sulle modalità di trasferimento delle rimesse, accelerando il passaggio alle rimesse digitali. Le restrizioni agli spostamenti e la chiusura delle sedi fisiche, infatti, hanno spinto sia i migranti che i destinatari ad adottare tecnologie di trasferimento di denaro digitali e mobili, che spesso offrono costi inferiori e maggiore comodità e che tende a configurare un processo di transizione irreversibile.

Nel 2023, invece, il tasso di crescita delle rimesse è rallentato rispetto agli anni di picco della pandemia, risentendo probabilmente dell'aumento dell'inflazione in molte parti del mondo che potrebbe aver inciso in modo significativo sul reddito disponibile dei migranti, limitando l'importo delle rimesse da inviare. L'inflazione elevata nei Paesi riceventi ha peraltro ridotto il valore reale delle rimesse, incidendo sulla fiducia e sulle aspettative nei confronti di questi fondi. In ogni caso, le rimesse hanno continuato a crescere, anche se a un ritmo più lento, perché i fattori alla base delle rimesse, come la migrazione per lavoro e il desiderio di sostenere i familiari nel Paese d'origine, sono rimasti forti¹¹. Nello specifico, la tenuta dei mercati del lavoro nelle economie avanzate e nei Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (*Gulf Cooperation Council*, CCG) ha permesso di continuare a sostenere la capacità dei migranti di inviare denaro a casa.

Per quanto riguarda, le aspettative per il 2024, si prevede che la crescita dei flussi di rimesse ci sarà, ma si ridurrà ulteriormente rispetto al 2023: si prevede un flusso di 690 miliardi di dollari, pari a un incremento annuo del +3,1%.

La contrazione della crescita potrebbe essere attribuita a diversi fattori, considerando che queste tendenze sono influenzate da una complessa interazione di fattori economici, sociali e politici oltre che da progressi tecnologici, e le previsioni possono cambiare in base alle condizioni economiche globali e alle politiche migratorie:

- Cambiamenti economici globali: le previsioni di una crescita ridotta dei flussi di rimesse nel 2024 potrebbero essere legate alle previsioni economiche globali che indicano potenziali rallentamenti nelle economie chiave e la debolezza dei mercati del lavoro in diversi Paesi ad alto reddito che ospitano i migranti, in particolare negli Stati Uniti e nei Paesi dell'area dell'euro. Nei primi quattro mesi del 2024, il perdurare e aggravarsi della guerra in Ucraina e del conflitto in Palestina, la volatilità dei prezzi

¹⁰ OCSE (2023), *International Migration Outlook 2023*, Parigi, ottobre.

¹¹ <https://www.iom.int/news/world-migration-report-2024-reveals-latest-global-trends-and-challenges-human-mobility>

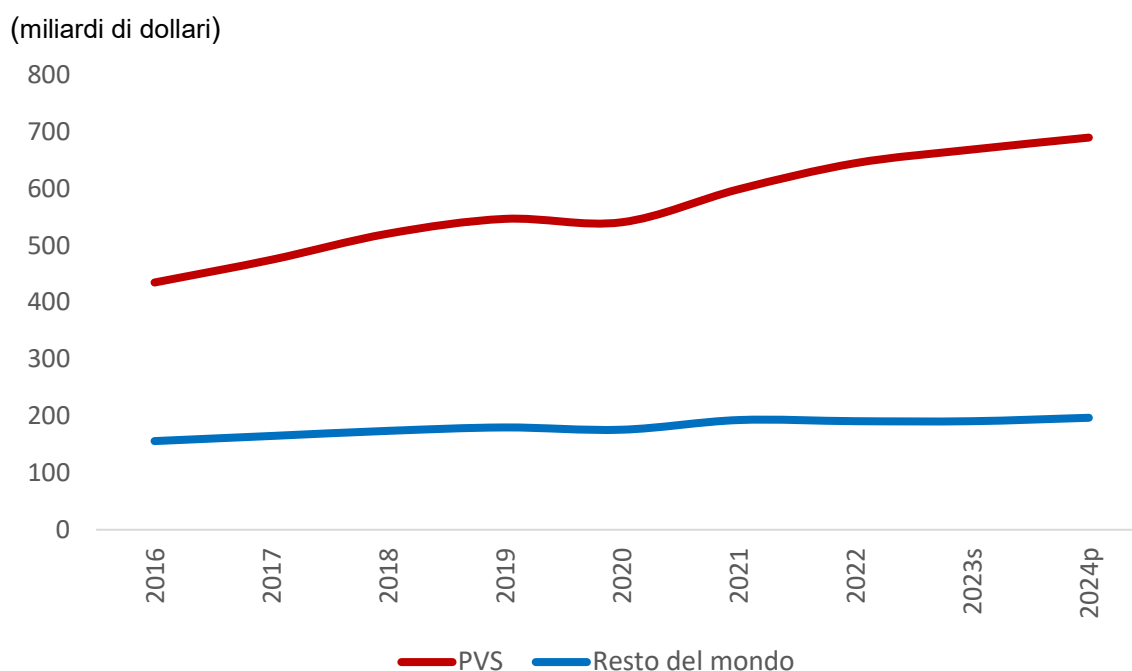
del petrolio e dei tassi di cambio e l'inflazione sono determinanti significative al riguardo.

- Politiche migratorie: anche i cambiamenti nelle politiche di immigrazione, che potrebbero diventare più restrittive, potrebbero giocare un ruolo. Un minor numero di nuovi migranti significa potenzialmente una riduzione delle fonti di rimesse. Le indicazioni al momento non sono sistematiche, ma ci sono chiari segnali dell'imposizione di misure pecuniarie o restrittive in risposta all'aumento dei flussi migratori in diversi Paesi: il governo del Salvador chiede 1.130 dollari ai migranti provenienti dall'Africa e dall'India; il Pakistan chiede 800 dollari a ogni richiedente asilo afghano in attesa di partire per un Paese terzo; il Regno Unito, oltre al trattato firmato con il Ruanda per consentire di inviare in quel Paese persone che altrimenti chiederebbero asilo nel Regno Unito, ha annunciato misure per ridurre l'immigrazione netta, a cominciare dal non permettere ai lavoratori stranieri che svolgono lavori di assistenza e cura di portare con sé familiari a carico, aumentare la soglia di reddito minimo richiesto ai lavoratori stranieri che vogliono farsi raggiungere dai propri familiari; all'interno dell'UE, la Svezia ha deciso di avviare un nuovo processo a quattro livelli per i permessi di lavoro basato sulla professione e sul percorso formativo del richiedente invece del sistema Fast Track in vigore dal 2011.
- Saturazione dell'adozione digitale: la spinta significativa fornita dal passaggio ai canali digitali per le rimesse potrebbe raggiungere un plateau, con la maggior parte dei potenziali utenti che hanno già effettuato la transizione.

1.3 Il flusso di rimesse mondiali verso le diverse regioni e Paesi nel 2023

L'andamento dei flussi di rimesse relativo all'aggregato dei PVS ha un primo elemento possibile di comparazione con quello delle rimesse verso le altre regioni del mondo, che comprende anzitutto i Paesi con economie ad alto reddito.

Fig. 2 – Evoluzione dei flussi di rimesse, verso i PVS e resto del mondo, 2016-2024



s: stime p: previsioni

Fonte: KNOMAD, 2023

Come il grafico mostra chiaramente, i PVS ricevono una quota molto maggiore delle rimesse globali rispetto al resto del mondo, una quota in crescita nel primo caso a fronte di un flusso sostanzialmente stabile nel secondo: tra il 2016 e le previsioni relative al 2024 la forbice si è allargata, con un rapporto che è passato da 1:2,8 (156 miliardi di dollari verso il resto del mondo, rispetto a 435 miliardi verso i PVS) nel 2016 a 1:3,5 (197 miliardi di dollari verso il resto del mondo, rispetto a 690 miliardi verso i PVS) nel 2024.

La realtà dei PVS è, naturalmente, tutt'altro che omogeneo al suo interno. Una prima disaggregazione è a livello di macro regioni.

Tab. 1 – Stime e proiezioni dei flussi di rimesse verso le regioni dei PVS, 2016-2024

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023s	2024p
PVS	435	475	521	547	541	599	645	669	690
Asia orientale e Pacifico (esclusa la Cina)	122	129	138	143	132	128	129	133	136
America Latina e Caraibi	73	81	89	96	103	130	144	156	163
Medio Oriente e Nord Africa	48	54	55	57	59	67	64	61	62
Africa sub-sahariana	39	42	49	49	43	50	53	54	55
Asia meridionale	111	117	132	140	147	157	176	189	198
Europa e Asia centrale	43	52	59	62	58	66	79	78	77
Mondo	591	640	695	727	717	792	836	860	887

s: stime p: previsioni

Fonte: KNOMAD, 2023

Per quanto riguarda i dati relativi al 2023, si stima che le rimesse verso l'Asia orientale e il Pacifico siano aumentate del 3% annuo, raggiungendo 133 miliardi di dollari. Escludendo la Cina, le rimesse verso la regione sono cresciute del 7%, raggiungendo 83 miliardi di dollari nel 2023, sostenute dalla crescita sostenuta dei flussi di rimesse verso le Filippine, che hanno migranti in un insieme molto ampio di Paesi di destinazione in tutto il mondo. Il costo medio dell'invio di 200 dollari nella regione è stato del 5,9% nel secondo trimestre del 2023.

I flussi di rimesse verso l'America Latina e i Caraibi sono aumentati dell'8%, raggiungendo 156 miliardi di dollari nel 2023. La dinamica del mercato del lavoro negli Stati Uniti ha avuto un impatto positivo sui flussi di rimesse. Le rimesse verso il Messico, il principale beneficiario della regione, hanno registrato un aumento del 9,7%. Si stima una crescita delle rimesse del 45% in Nicaragua, del 9% in Guatemala e del 7,5% in Colombia. Il costo medio dell'invio di 200 dollari nella regione è stato del 6,1% nel secondo trimestre del 2023.

Le rimesse verso il Medio Oriente e il Nord Africa hanno registrato anche nel 2023 una diminuzione, scendendo di circa il 5,3% a 61 miliardi di dollari, soprattutto a causa di un forte calo dei flussi verso l'Egitto. Per l'Egitto, un divario significativo tra il tasso di cambio ufficiale e il mercato parallelo ha probabilmente causato la mancata registrazione di gran parte delle rimesse. Nel frattempo, i flussi di rimesse verso i Paesi del Maghreb hanno registrato un aumento, compensando parte del calo. L'invio di 200 dollari nella regione è costato in media il 5,9% nel secondo trimestre del 2023.

I flussi di rimesse verso l'Africa subsahariana sono aumentati di circa l'1,9% nel 2023, raggiungendo i 54 miliardi di dollari, grazie alla forte crescita delle rimesse in Mozambico (+48,5%), Ruanda (+16,8%) ed Etiopia (+16%). Le rimesse in Nigeria, che rappresentano il 38% dei flussi di rimesse verso la regione, sono cresciute di circa il 2%, mentre gli altri due principali destinatari, Ghana e Kenya, hanno registrato aumenti stimati rispettivamente del 5,6% e del 3,8%. I tassi di cambio fissi e i controlli sui capitali stanno deviando le rimesse verso la regione dai canali ufficiali a quelli non ufficiali. Inviare 200 dollari nella regione costava in media il 7,9% nel secondo trimestre del 2023.

I flussi di rimesse verso l'Asia meridionale sono cresciuti del 7,2% nel 2023, raggiungendo 189 miliardi di dollari, in calo rispetto all'aumento di oltre il 12% registrato nel 2022. L'aumento è interamente attribuibile ai flussi di rimesse verso l'India, che dovrebbero aver superato le precedenti previsioni di 14 miliardi di dollari, raggiungendo i 125 miliardi di dollari nel 2023. Stati Uniti, i Paesi dell'area dell'euro e quelli del Golfo ospitano i principali lavoratori migranti della regione. L'invio di 200 dollari nella regione è costato in media il 4,3% nel secondo trimestre del 2023.

I flussi di rimesse verso l'Europa e l'Asia centrale sono diminuiti dell'1,4%, raggiungendo i 78 miliardi di dollari nel 2023. La crescita contenuta nel 2023 è dovuta principalmente a un livello di base insolitamente alto registrato nel 2022, guidato da enormi quantità di trasferimenti di denaro dalla Russia, e a una persistente debolezza dei flussi verso la Russia e l'Ucraina. Anche il deprezzamento del rublo russo rispetto al dollaro statunitense ha ridotto il valore dei trasferimenti di denaro dalla Russia. Il costo medio dell'invio di 200 dollari nella regione è stato del 6,9% nel secondo trimestre del 2023 (Russia esclusa).

Le previsioni relative al 2024 confermano l'andamento rilevato con le stime per il 2023, mostrando una crescita annua delle rimesse più rapida sia in Asia meridionale (+4,9%), anche se a ritmi molto più lenti rispetto al 2023 (+7,2%) che in America Latina e Caraibi (+4,4% nel 2024 rispetto a un +8% nel 2023), in parte alimentata dai trasferimenti collegati ai migranti in transito attraverso il Messico.

La crescita delle rimesse dovrebbe diventare positiva in Medio Oriente e Nord Africa (+2,1% nel 2024 rispetto al -5,3% nel 2023), in parte grazie alla ripresa dei flussi verso l'Egitto.

Si dovrebbe registrare un piccolo aumento del tasso di crescita in Africa subsahariana (+2,5% nel 2024 rispetto al +1,9% nel 2023), mentre dovrebbe rallentare in Asia orientale e nel Pacifico, esclusa la Cina (+5% rispetto al 7% nel 2023, valori che diventano +2,4% nel 2024 e 3% nel 2023 includendo la Cina) e rimanere sotto lo zero in Europa e Asia centrale (-1,2% nel 2024 rispetto al -1,4% nel 2023), dato che i flussi verso la regione sono in aumento.

Asia centrale, poiché i flussi dalla Russia verso la regione continuano a diminuire.

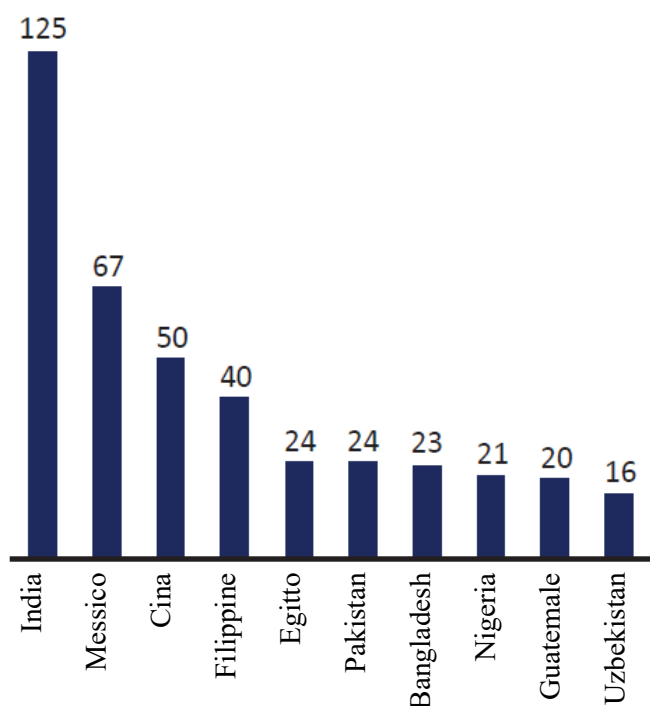
A livello regionale è da segnalare che i costi per l'invio delle rimesse in America Latina e nei Caraibi dovrebbero registrare una diminuzione dall'8,74% nel 2001 al 3,89% nel 2024, avvicinandosi all'obiettivo globale delle Nazioni Unite di ridurre la percentuale al di sotto del 3% entro il 2030. Nel 2024, gli sviluppi normativi, tecnologici, politici e migratori dovrebbero creare un nuovo ambiente operativo per i fornitori di servizi di rimesse nel settore dei trasferimenti di denaro. I dati recenti mostrano che un numero competitivo e diversificato di operatori di trasferimento di denaro sta partecipando a questa crescita regionale. In generale, la continua migrazione, l'aumento del capitale inviato come rimesse e gli incentivi di mercato sono tra i fattori determinanti della crescita delle rimesse nella regione, insieme alle normative e i cambiamenti nel panorama della competizione in campo¹². La proposta di imporre una tassa sulle rimesse in Florida¹³ e le politiche di immigrazione più severe dell'amministrazione Biden rappresentano delle sfide politiche.

¹² <https://www.thedialogue.org/analysis/perspectives-on-remittances-in-2024/>

¹³ In un post condiviso su X, ex Twitter, il governatore repubblicano della Florida Ron DeSantis aveva affermato che l'imposizione di tasse sulle rimesse inviate in Messico dai migranti che entrano illegalmente nel Paese avrebbe aiutato a pagare il muro di confine tra Stati Uniti e Messico, ipotesi non confermata da precedenti analisi di alcuni istituti di ricerca, compreso il Cato Institute: <https://www.cato.org/blog/tax-remittances-wont-pay-border-wall>. Anche in un post del sito della Banca Mondiale erano stati illustrati nove motivi per cui tassare le rimesse sarebbe una cattiva idea. Tuttavia, a fine del 2023 un gran giuri della Florida ha pubblicato un rapporto in cui si raccomanda allo Stato di introdurre una tassa dell'1,5% sulle rimesse con l'intento di migliorare la sicurezza dell'immigrazione e di rafforzare le garanzie contro il riciclaggio di denaro, citando la legge dell'Oklahoma come paradigma per una nuova tassa sulle rimesse in Florida (<https://www.wlrn.org/government-politics/2023-11-28/florida-grand-jury-illegal-immigration>). Non sono mancate le immediate critiche a questa idea (si veda, per esempio: <https://www.washingtontimes.com/news/2023/dec/14/remittance-charges-in-name-of-border-security-are/>) e, il 14 dicembre 2023, il *Washington Times* ha pubblicato un articolo scritto dal direttore delle politiche finanziarie di ATR, Bryan Bashur. L'articolo spiegava perché le proposte legislative volte a tassare le rimesse, o i trasferimenti internazionali di denaro, per finanziare la sicurezza delle frontiere sono politiche pubbliche sbagliate. Alcuni repubblicani stanno, comunque, sostenendo una legislazione che tasserà chiunque negli Stati Uniti decida di inviare rimesse tramite servizi forniti da banche o istituzioni finanziarie non bancarie: si veda: <https://www.atr.org/atr-op-ed-in-the-washington-times-remittance-charges-in-the-name-of-border-security-are-wrong/>.

1.41 principali Paesi beneficiari di flussi di rimesse nel 2023

Fig. 2 – Principali destinatari delle rimesse tra i PVS, 2023 (miliardi di dollari)



Fonte: KNOMAD, 2023

Nel 2023, l'India risulta, di gran lunga, il primo Paese al mondo destinatario delle rimesse, superando le precedenti previsioni di 14 miliardi di dollari e raggiungendo i 125 miliardi di dollari, con un aumento annuo del 12,4% degli afflussi rispetto al 2022 (che, va ricordato, aveva registrato il picco storico di incremento annuo del 24,4%). I principali fattori che vi hanno contribuito sono la solidità del mercato del lavoro negli Stati Uniti e la crescita dell'occupazione in Europa, il che ha fatto incrementare le rimesse degli indiani altamente qualificati negli Stati Uniti, nel Regno Unito e a Singapore, che collettivamente rappresentano il 36% del flusso totale di rimesse verso l'India. Con Singapore, in particolare, il governo indiano ha siglato un accordo a inizio del 2023 per ridurre i costi di transazioni transfrontaliere e facilitare un ricorso crescente ai canali formali di intermediazione del trasferimento, attraverso l'*Unified Payments Interface* (UPI-PayNow)¹⁴. Le rimesse in India hanno beneficiato anche dello stesso accordo del febbraio 2023 esteso agli Emirati Arabi Uniti per la creazione di un quadro di riferimento che promuova l'uso di valute locali per le transazioni transfrontaliere e la cooperazione nell'interconnessione dei sistemi di pagamento e di messaggistica. Inoltre, i telefoni cellulari e la digitalizzazione hanno rivoluzionato il settore fintech indiano, aiutando i migranti a trasferire fondi¹⁵. Complessivamente, Arabia Saudita, Kuwait, Oman e Qatar rappresentano l'11% delle rimesse totali dell'India e, nel 2024, la crescita delle rimesse verso l'India dipenderà dagli sviluppi nei Paesi del Consiglio di

¹⁴ <https://www.fortuneindia.com/macro/indias-inbound-remittances-rise-to-125-bn-in-2023/115148>

¹⁵ https://www.business-standard.com/economy/news/india-tops-remittances-table-with-125-bn-inflows-world-bank-report-123121900316_1.html e <https://www.newindianexpress.com/nation/2023/Dec/19/india-tops-list-of-countries-receiving-remittances-in-2023-at-125-billion-2643017.html>

Cooperazione del Golfo, poiché quasi il 29% dei flussi proviene dai migranti, per lo più meno qualificati, che vivono nella regione. L’impatto delle rimesse in India è stato considerato considerevole, come contributo sia al PIL (le rimesse hanno raggiunto il 3,4% del PIL indiano, sostenendo le famiglie e contribuendo alla resilienza economica del Paese)¹⁶ sia allo sviluppo locale.

Al secondo posto per volume assoluto di rimesse annuali si trova il Messico, ben distanziato, con 67 miliardi di rimesse nel 2023, circa la metà di quanto è stato registrato in India. Nel caso del Messico, tra i fattori chiave dell’andamento del flusso di rimesse ce ne sono sicuramente tre:

- Un mercato del lavoro storicamente solido negli Stati Uniti, considerando che una parte significativa delle rimesse in Messico proviene da lavoratori messicani impiegati negli Stati Uniti. Il solido mercato del lavoro statunitense e la crescita economica hanno permesso a questi lavoratori di ottenere redditi più elevati e di inviare più denaro in patria.
- La relativa debolezza del peso messicano rispetto al dollaro statunitense ha reso le rimesse più preziose in termini di peso, incentivando maggiori trasferimenti.
- Con l’aumento dell’inflazione e del costo della vita in Messico, le famiglie hanno fatto maggiore affidamento sulle rimesse per arrivare a fine mese, determinando un aumento dei flussi di rimesse.
- L’ampia e consolidata diaspora messicana negli Stati Uniti, stimata in oltre 36 milioni di persone¹⁷, ha contribuito alla crescita costante delle rimesse nel tempo.

In base a un recente studio di Jose Ivan Rodriguez-Sanchez¹⁸, le rimesse dei lavoratori messicani immigrati negli Stati Uniti sono da anni un fattore chiave per l’economia messicana. Non solo sostengono e integrano i redditi delle famiglie che le ricevono - soprattutto quelle appartenenti alle fasce più povere - ma stimolano la crescita economica. Il Messico è uno dei casi in cui questo tipo di trasferimenti finanziari privati hanno superato gli IDE, ma anche le esportazioni di petrolio, diventando una fonte essenziale di valuta estera. La persistente bassa crescita economica in Messico ha reso le rimesse vitali per le famiglie in difficoltà, con un aumento della povertà dal 41,9% al 43,9% tra il 2018 e il 2020, e 3,8 milioni di persone che vivono in estrema povertà. Le rimesse sono quindi un sostegno fondamentale per la sopravvivenza di queste popolazioni. Questa considerazione vale per il Messico come per quasi tutti i Paesi a basso e medio reddito: oltre il 50% delle rimesse verso i PVS viene inviato alle aree rurali, dove vive il 75% dei poveri del mondo. Circa il 75% delle rimesse viene utilizzato per mettere il cibo in tavola e coprire le spese mediche, scolastiche o abitative.

¹⁶ <https://www.fortuneindia.com/macro/indias-inbound-remittances-rise-to-125-bn-in-2023/115148>

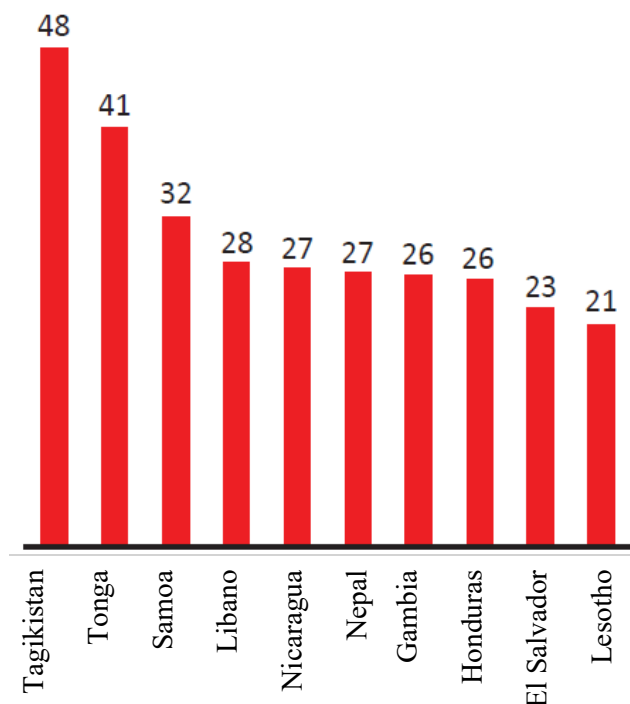
¹⁷ Secondo un’analisi dei dati del Censimento effettuata dal *Pew Research Center*, nel 2012 c’erano 33,7 milioni di ispanici di origine messicana residenti negli Stati Uniti. Questa cifra includeva 11,4 milioni di immigrati nati in Messico e 22,3 milioni nati negli Stati Uniti che si identificavano come ispanici di origine messicana. I messicani rappresentano la più grande popolazione di origine ispanica negli Stati Uniti, costituendo quasi due terzi (64%) della popolazione ispanica del paese nel 2012. Si veda: <https://www.pewresearch.org/race-and-ethnicity/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>. In base al successivo censimento, nel 2021 i messicani costituivano il 34% della popolazione di immigrati ispanici recenti ed erano il gruppo più numeroso. Risultavano anche il gruppo più numeroso tra tutti gli immigrati ispanici (54%) e tra tutti gli immigrati statunitensi (24%). Tuttavia, la popolazione messicana nata all'estero negli Stati Uniti è diminuita dell'8,8% dal 2010, compreso il calo del numero di messicani arrivati di recente. Si veda: <https://www.census.gov/data/tables/2023/demo/hispanic-origin/2023-cps.html>

¹⁸ <https://www.bakerinstitute.org/research/economic-lifeline-how-remittances-us-impact-mexicos-economy>

Il restante 25% delle rimesse può essere risparmiato o investito nella costruzione di beni o in attività che generano reddito e occupazione¹⁹.

Per questa ragione, negli ultimi anni, in Messico ma anche altrove le rimesse stanno diventando una strategia dei governi, presentate come se fossero un risultato da presentare agli elettori, nonostante siano generate dai lavoratori all'estero. La dipendenza di un Paese da queste può essere problematica, non derivando dalle politiche pubbliche.

Fig. 3 – Principali destinatari delle rimesse tra i PVS, 2023 (percentuale del PIL)



Fonte: KNOMAD, 2023

È molto importante considerare, oltre al valore assoluto delle rimesse, anche il loro valore relativo rispetto al PIL del Paese destinatario per comprendere appieno il loro impatto sull'economia, la società e la politica. Le rimesse possono rappresentare una quota significativa del PIL in molti Paesi a basso e medio reddito, svolgendo un ruolo cruciale nel sostegno alle famiglie e nell'alleviare la povertà.

Per esempio, in termini generali, le rimesse sono particolarmente importanti per i Paesi a basso reddito, rappresentando una quota percentuale più alta del loro PIL, rispetto a quella media per i Paesi a medio reddito. Inoltre, più di 70 paesi dipendono dalle rimesse per almeno il 4% del loro PIL²⁰.

Un'alta percentuale di rimesse sul PIL può avere diverse implicazioni, già ricordate, che possono essere sintetizzate:

- Impatto macroeconomico: le rimesse contribuiscono in modo sostanziale al reddito nazionale e al consumo interno, supportando la crescita economica e l'occupazione.

¹⁹ <https://www.ifad.org/en/web/latest/-/13-reasons-why-remittances-are-important>

²⁰ Ibidem.

- Riduzione della povertà: le famiglie che ricevono rimesse spesso dipendono da questi flussi per far fronte alle necessità di base, contribuendo così a ridurre la povertà.
- Dipendenza dalle rimesse: un'elevata dipendenza dalle rimesse può rendere il Paese vulnerabile a shock economici esterni e a fluttuazioni del tasso di cambio.
- Implicazioni politiche: le rimesse possono influenzare le politiche economiche e sociali del governo, che potrebbe essere incentivato a facilitare e incoraggiare questi flussi.
- Disparità regionali: le regioni con una maggiore emigrazione tendono a ricevere più rimesse, potenzialmente accentuando le disuguaglianze regionali.

La classifica dei principali Paesi destinatari di rimesse nel 2023 cambia, quindi, guardando al dato relativo alle rimesse come percentuale del PIL e prevalgono Piccoli Paesi.

Il Tagikistan, lo Stato meno esteso dell'Asia centrale e con una popolazione di circa 10 milioni di abitanti (rispetto agli 1,4 miliardi di abitanti dell'India), si trova infatti al primo posto per le rimesse in rapporto al PIL nel 2023, con una quota pari al 48% del PIL.

- Le principali determinanti che spiegano questo risultato per il Tagikistan sono, anzitutto:
 - Elevati tassi di emigrazione: una significativa porzione della forza lavoro tagika è emigrata, principalmente in Russia e altri paesi dell'ex Unione Sovietica, alla ricerca di migliori opportunità di lavoro. Questo grande bacino di lavoratori emigrati genera ingenti flussi di rimesse verso il Tagikistan, il che rappresenta un fenomeno comune tra i Paesi con economie più piccole e meno diversificate, come molti piccoli Stati insulari.
 - Piccola economia nazionale: il Tagikistan ha un'economia di dimensioni molto ridotte, con un PIL di circa 10,5 miliardi di dollari nel 2022, in base ai dati pubblicati dalla Banca Mondiale²¹. Anche un ammontare relativamente modesto di rimesse può quindi rappresentare una quota considerevole del PIL, il che diventa ancora più significativo laddove le esportazioni risultino limitate e poco diversificate.
 - Poche fonti di reddito alternative: l'economia tagika dipende fortemente dall'agricoltura e dalle rimesse, con poche opportunità di lavoro ben retribuito a livello locale, spingendo molti a cercare occupazione all'estero.

L'impatto di queste ingenti rimesse sul Tagikistan è profondo, in termini di contributo essenziale alla riduzione della povertà, allo sviluppo economico, rendendo ovviamente il Tagikistan vulnerabile a shock economici nei Paesi di destinazione dei suoi lavoratori emigrati, oltre ad aver generato implicazioni sociali rilevanti, a cominciare dalla separazione di molte famiglie.

Si stima che le rimesse abbiano sostenuto la domanda interna e contribuito a una crescita economica dell'8,3% nel 2023²². Hanno, inoltre, aiutato a mantenere la stabilità finanziaria del Paese, con un aumento delle riserve internazionali che ora coprono più di nove mesi di importazioni, oltre ad aver contribuito a una diminuzione del tasso di povertà al 13,4% sotto la linea di povertà internazionale di \$3,65 (2017 PPP)²³.

²¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=TJ>

²² <https://www.worldbank.org/en/country/tajikistan/overview>

²³

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062723061541337/pdf/P1796530c969b005c0b9f80aaf2ece82ff0.pdf>

2. Osservatorio regionale: alcune tragedie ormai strutturali nell'area del Mediterraneo

Nel contesto globale attuale, il fenomeno delle migrazioni internazionali si pone come una delle sfide più complesse e pressanti, la cui portata trascende le singole nazionalità, le economie e le culture. Ogni giorno, migliaia di persone attraversano confini e mari, spinte spesso dalla speranza di una vita migliore, dalla fuga da conflitti, persecuzioni e povertà.

Oltre agli aspetti più immediati e visibili di questo fenomeno, a cominciare dall'accoglienza e inclusione nei Paesi di destinazione, esistono dinamiche sotterranee, tragiche e persistenti, che richiedono attenzione e, se possibile, azioni concrete. Tra queste, spiccano due realtà drammatiche: la tratta di esseri umani e il numero elevato di morti e dispersi tra i migranti lungo le rotte migratorie. L'area del Mediterraneo è, purtroppo, segnata continuamente da tragedie legate a questi fenomeni.

Box 1 - La riforma del sistema europeo di asilo e migrazione²⁴

Il Mediterraneo è al centro dell'attenzione della politica dell'Unione Europea per quanto riguarda i flussi migratori. Sulla piattaforma social X, la maltese Roberta Metsola, presidente del Parlamento europeo, ha dichiarato il 10 aprile "una giornata storica", dopo che il Parlamento ha approvato, con 300 voti a favore e 270 contrari, il testo di riforma del sistema europeo di asilo e migrazione, di una serie di norme per contribuire a gestire gli arrivi in modo ordinato, a creare procedure efficienti e uniformi e a garantire un'equa ripartizione degli oneri tra gli Stati membri. Si tratta di una riforma che avrà impatto sui flussi migratori che attraversano il Mediterraneo.

L'accordo generale tra la presidenza del Consiglio e il Parlamento europeo è stato raggiunto il 20 dicembre 2023. I dettagli dei testi sono stati ulteriormente perfezionati a gennaio e all'inizio di febbraio 2024 e il Parlamento europeo ha adottato il patto il 10 aprile 2024. Nonostante il tema sia politicamente divisivo - con alcuni Stati membri come Polonia, Ungheria e Slovacchia che hanno più volte manifestato la loro obiezione - il 14 maggio il Consiglio ha adottato un pacchetto costituito dai seguenti 10 atti legislativi²⁵, che tuttavia avranno completa applicazione entro due anni dalla data della loro entrata in vigore:

- [Regolamento Eurodac, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento sulla procedura di asilo, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento sugli accertamenti, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, 26 aprile 2024;](#)

²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

²⁵ [Regolamento EUODAC;](#) [Regolamento sulla procedura d'asilo;](#) [Regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera;](#) [Regolamento che istituisce un quadro per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria;](#) [Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore;](#) [Regolamento sugli accertamenti;](#) [Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione;](#) [Regolamento sulle modifiche volte ad assicurare la coerenza riguardo agli accertamenti;](#) [Regolamento sulle qualifiche;](#) [Direttiva sulle condizioni di accoglienza](#)

- [Regolamento sulle modifiche volte ad assicurare la coerenza riguardo agli accertamenti, 26 aprile 2024;](#)
- [Direttiva sulle condizioni di accoglienza, 26 aprile 2024;](#)
- [Regolamento qualifiche, 26 aprile 2024.](#)

2.1 La tratta e la schiavitù dei migranti

La tratta di esseri umani (in inglese, *trafficking*) è un crimine che implica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, attraverso l'uso della forza o di altre forme di coercizione: rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità che configura forme di sfruttamento. Lo sfruttamento può includere, ma non è limitato a, la prostituzione forzata, altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, ma anche espianto di organi.

La tratta di esseri umani va distinta dal 'traffico' o 'contrabbando' (in inglese, *smuggling*) di migranti, che si riferisce al processo di facilitazione illegale dell'ingresso di una persona in un Paese di cui la persona non è cittadina o residente permanente, spesso in cambio di un compenso finanziario o materiale. Questa attività è tipicamente intrapresa in risposta alla domanda di modi per eludere le misure di controllo dell'immigrazione. A differenza della tratta, il traffico di migranti non implica necessariamente lo sfruttamento o la coercizione, anche se i migranti possono diventare vulnerabili alla tratta di esseri umani durante o dopo il loro viaggio.

Ci sono tre differenze chiave da considerare:

- (1) nella tratta di esseri umani, il consenso della vittima è irrilevante quando viene ottenuto attraverso la frode, la coercizione o l'uso della forza; nel traffico di migranti, invece, il migrante spesso consente all'organizzatore (trafficante) di aiutarlo a entrare in un altro Paese;
- (2) l'obiettivo della tratta di esseri umani è lo sfruttamento della vittima; nel caso del traffico di migranti, invece, l'obiettivo è attraversare le frontiere internazionali illegalmente, spesso senza l'intento di sfruttare direttamente la persona ma di guadagnare illegalmente per il servizio reso;
- (3) le vittime della tratta di esseri umani sono considerate vittime di un crimine e sono quindi eleggibili per protezione e assistenza legale in molti Paesi. I migranti coinvolti nel traffico, pur essendo soggetti a vulnerabilità, possono invece essere trattati come violatori delle leggi sull'immigrazione, anche se recentemente c'è una crescente consapevolezza della loro vulnerabilità e della necessità di protezione.

La tratta di esseri umani è stata riconosciuta ufficialmente e definita per la prima volta in ambito legale internazionale dai Protocolli di Palermo del 2000, che hanno introdotto distinzioni chiare tra il traffico di migranti e la tratta di esseri umani²⁶. Sul piano dell'analisi

²⁶ Si vedano: (1) il protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini (*The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*), adottato nel 2000, in vigore dal dicembre 2003 e ratificato da 181 parti; (2) il protocollo delle Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima (*The Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*), adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2000, in vigore dal 2004 e ratificato da 151 parti. Questi protocolli integrano la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (*the*

accademica, invece, numerosi studi si concentrano su diverse prospettive, tra cui le implicazioni del fenomeno in termini di migrazione irregolare, le reti di trafficanti, il *profiling* degli individui vittime di tratta e coinvolti nel traffico, i fattori che contribuiscono all'aumento della tratta (il ruolo, in particolare, della globalizzazione economica e delle politiche restrittive sull'immigrazione), il legame tra tratta di esseri umani e prostituzione, il lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali e non governative nel contrastare la tratta e il traffico di persone²⁷.

2.2 Alcuni dati relativi al fenomeno nel Mediterraneo

Se la tratta di esseri umani è, dunque, un crimine che sfrutta le vulnerabilità dei più deboli, condannandoli a un'esistenza di sfruttamento e disperazione, è molto importante cercare di monitorare al meglio un fenomeno per definizione elusivo. Il *The Counter Trafficking Data Collaborative* (CTDC), ospitato dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (*International Organization for Migration*, IOM), è il primo *hub* globale di dati sulla tratta di esseri umani. Il CTDC presenta le cifre e le storie raccolte da organizzazioni in tutto il mondo, che gettano luce su questo problema critico, mostrando l'estensione e la complessità del fenomeno.

In base ai dati del 2024, con sistema di codifica dei dati aggiornato alla versione 2 del CTDC²⁸, tra il 2002 e il 2022 sono stati identificati o segnalati ai partner del CTDC (tra cui

United Nations Convention Against Transnational Organized Crime), adottata nel 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Maggiori dettagli, rispettivamente su:

https://www.unodc.org/res/human-trafficking/2021the-protocol-tip_html/TIP.pdf e

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12-a&chapter=18;

https://www.unodc.org/res/human-trafficking/2021the-protocol-som_html/SOM.pdf e

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18.

²⁷ Per esempio: <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-216>

²⁸ https://www.ctdatacollaborative.org/sites/g/files/tmzbdl2011/files/2024-02/Codebook_CTDC_global_synthetic_data_v2024.pdf

In particolare, le missioni della IOM si sono gradualmente spostate su un sistema di gestione dei casi basato sul web chiamato *Migrant Management Operational System Application* (MiMOSA) per registrare le vittime di tratta identificate e assistite. Nel 2014, tutte le missioni della IOM sono passate a inserire i dati dei casi utilizzando il modulo web di MiMOSA che dispone di molti campi di dati, da quelli socio-demografici a quelli relativi al percorso. Nel 2019, il sistema MiMOSA è stato aggiornato e alcune domande del modulo web sono state aggiornate. I dati dello IOM sono stati incrociati con quelli di diversi altri database.

IOM, Polaris²⁹, RecollectiV³⁰ – ex Liberty Shared –, A21³¹ e l'Osservatorio portoghese sulla tratta di esseri umani³²) i dati relativi all'assistenza e ai contatti con linee telefoniche dirette di oltre 206.000 vittime e sopravvissuti alla tratta, identificati in 190 Paesi e territori su scala mondiale³³. Per quanto riguarda le dinamiche migratorie nella regione mediterranea, due Paesi sono molto importanti perché Paesi di transito dall'Africa verso l'Europa attraverso la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale. In particolare, nel 2017, poco prima della firma di un accordo sulla sicurezza migratoria tra Libia e Italia, la Libia rappresentava il 91% degli arrivi sulle coste italiane. Ciò aveva reso la Libia la destinazione principale per la maggior parte dei migranti africani. Da allora, però, la Tunisia è emersa come punto di uscita privilegiato per i migranti lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Nel 2019, solo il 36% delle traversate via mare partiva dalla Libia, mentre il 32% dalla Tunisia. Nel 2020, il 43% degli arrivi via mare in Italia proveniva dalla Tunisia, seguito a ruota dal 38% della Libia. La tendenza è proseguita, raggiungendo il massimo nel 2023, con il 61% degli arrivi in Italia provenienti dalla Tunisia e il 33% dalla Libia. Il peggioramento della situazione economica in Nord Africa e nel Sahel a causa della pandemia da Covid-19 e le conseguenti crisi politiche hanno causato un'impennata del numero totale di arrivi in Italia, da 11.500 nel 2019 a 157.300 nel 2023. Su un totale di 3.600 migranti partiti dalla Tunisia nel 2019, 2.600 erano tunisini. La percentuale di tunisini è progressivamente diminuita negli anni e, nel 2023, su 97.300 migranti arrivati in Italia via mare dalla Tunisia, i tunisini erano 17.300, pari solo al 18%³⁴.

²⁹ Polaris è in grado di fornire i dati delle vittime solo dai casi segnalati alla *National Human Trafficking Hotline* e alla *BeFree Textline* dal 1° gennaio 2015, poiché la struttura dei dati raccolti prima di tale data non è compatibile con gli standard del CTDC. Polaris ha riclassificato i suoi dati storici e ha contribuito con i dati riportati dopo il 31 marzo 2017 su base semestrale. Per ulteriori informazioni su Polaris e sui suoi dati si veda: <https://www.ctdatacollaborative.org/page/polaris-organizational-profile>.

³⁰ I dati di RecollectiV sono stati raccolti attraverso il suo *Victim Case Management System* (VCMS). Il VCMS è uno strumento di raccolta dati e gestione delle informazioni basato su cloud, progettato da Liberty Shared (organizzazione non profit registrata a Hong Kong con il nome di Share (Asia Pacific) Limited che si occupa di progetti contro la tratta di esseri umani) per assistere le Organizzazioni non governative – ONG – in prima linea nella lotta alla tratta di esseri umani e alla schiavitù moderna attraverso un sistema standardizzato di registrazione. Il VCMS riunisce in una piattaforma condivisa oltre 40 ONG partner che lavorano su questa sfida comune. RecollectiV ha interrotto il suo contributo alla CTDC a partire dall'aggiornamento del 2024 a causa di cambiamenti nelle modalità di lavoro con le ONG impegnate contro la tratta di esseri umani, in quanto non avrà più accesso ai dati di gestione dei casi delle ONG. Per maggior informazioni, si veda: <https://www.ctdatacollaborative.org/liberty-shared-organizational-profile>

³¹ A21 è una ONG operativa a livello globale che combatte la tratta di esseri umani attraverso la prevenzione e la sensibilizzazione, l'intervento e l'assistenza post-traffico. I dati forniti da A21 alla CTDC sono costituiti da informazioni raccolte dai fascicoli dei casi risalenti al 2008 nei loro sette Paesi di assistenza: Bulgaria, Cambogia, Grecia, Sudafrica, Thailandia, Ucraina e Stati Uniti. Poiché A21 è un fornitore di servizi in prima linea, tutti i dati sono il risultato dell'impegno diretto con i sopravvissuti, dal momento della loro identificazione e del loro recupero fino al momento in cui riacquistano la libertà. A21 raccoglie e aggiorna continuamente i dati all'ingresso e dalle interazioni regolari con i sopravvissuti attraverso i servizi offerti. I dati rivelano un quadro dettagliato delle situazioni uniche di tratta e dei fattori di vulnerabilità dei sopravvissuti. Per maggiori informazioni su A21 e sui suoi dati si veda: <https://www.ctdatacollaborative.org/about/partners/a21>

³² L'*Observatório do Tráfico de Seres Humanos* (OTSH) fu istituito in Portogallo con decreto legge n. 229/2008 in risposta all'opacità che caratterizza il fenomeno della tratta di esseri umani per contribuire, attraverso una migliore comprensione, a migliori forme di intervento in materia di prevenzione, protezione e repressione. L'Osservatorio fa parte del Ministero degli Affari interni del Portogallo e sviluppa il suo lavoro in stretta collaborazione con il Coordinatore nazionale. La missione dell'Osservatorio è quella di produrre, raccogliere, analizzare e diffondere informazioni e conoscenze sulla tratta di esseri umani e su altre forme di violenza di genere. Per maggiori informazioni sull'OTSH e sui suoi dati si veda: <https://www.ctdatacollaborative.org/about/partners/otsh>

³³ <https://www.ctdatacollaborative.org/dataset/global-synthetic-data-and-resources/resource/microdata>

³⁴ <https://carnegieendowment.org/research/2024/03/tunisias-transformation-into-a-transit-hub-illegal-migration-and-policy-dilemmas?lang=en¢er=middle-east>

a. La situazione in Libia

Nel caso della situazione in Libia, pur con le evidenti difficoltà di identificazione e registrazione di casi di tratta in quel Paese, sicuramente molto sottostimati, si ricavano informazioni molto preziose:

- dei circa 200 casi mappati in Libia colpisce la durata della condizione di sfruttamento, molto superiore al valore medio a livello mondiale. La maggior parte dei casi, infatti, denunciava di essere in quella condizione da almeno due anni.
- La maggioranza dei casi riguarda donne, che sono più del doppio degli uomini nel campione di casi mappati.
- Per lo più si tratta di persone che hanno un'età compresa tra i 30 e i 38 anni (56,2% dei casi identificati), numerose sono anche quelle con un'età compresa tra 24 e 26 anni (25,8% dei casi). Da segnalare anche una quota significativa di bambini con età compresa tra 0 e 8 anni (9% dei casi).
- Per quanto riguarda la cittadinanza dei migranti vittime di tratta in Libia, si tratta soprattutto di nigeriane/i.

Per quanto riguarda i casi registrati in Libia, una percentuale altissima (più dell'85% dei casi) ha subito sei forme di sfruttamento, spesso concomitanti:

- Il 98,3% dei casi sono stati sottoposti alla combinazione di:
 - abusi psicologici (con l'uso di modi ingannevoli o subdoli per influenzare la persona, come l'insulto, l'abuso verbale, l'umiliazione di fronte agli altri, la manipolazione di squilibri di potere reali o percepiti, la vergogna),
 - abusi fisici (mediante azioni che causano lesioni fisiche, dolore, disabilità, morte o trauma all'individuo: strangolamenti, scosse, schiaffi, pugni, calci, bruciature ...),
 - abusi sessuali (qualsiasi tipo di contatto sessuale indesiderato o non consenziente da parte dello/gli sfruttatore/i come mezzo per controllare la persona, compreso il costringere una donna/ragazza a interrompere o portare avanti una gravidanza contro la sua volontà).
- Il 97,2% dei casi sono stati sottoposti alla negazione dell'accesso a quattro bisogni fondamentali:
 - movimento (tramite isolamento, prigionia, limitazione fisica o relazionale, impedendo cioè alla persona di muoversi senza essere accompagnato o monitorato oppure spostandola frequentemente per impedirle di creare sistemi di supporto o reti sociali),
 - cure mediche,
 - beni di prima necessità (come cibo, acqua, igiene, un alloggio adeguato, vestiti appropriati o oggetti necessari per l'osservanza della religione)
 - accesso finanziario (controllo del conto bancario personale, carte bancarie/credito, furto dei fondi personali della persona)
- Il 93,4% dei casi sono persone che sono state oggetto di tratta per svolgere lavoro, sotto la minaccia di una sanzione e per il quale la persona non si era offerta volontariamente.
- Il 90,6% dei casi sono stati sottoposti alla combinazione di mezzi di controllo come le minacce di infliggere danni o perdite alla persona o ai suoi familiari (in particolare,

bambini) e minaccia di contattare o coinvolgere le forze dell'ordine o altre autorità competenti, come le autorità per l'immigrazione.

- L'89,5% dei casi sono state vittime di schiavitù per debito. Ciò significa che sono costretti a lavorare per pagare un debito e gli sfruttatori hanno preso il suo compenso. In pratica, la vittima in oggetto è stata ingannata a lavorare per una paga bassa o nulla, senza alcun controllo sul proprio debito. La schiavitù da debito è definita come lo stato o la condizione derivante dalla costituzione in pegno, da parte di un debitore, dei propri servizi personali o di quelli di una persona sotto il suo controllo a garanzia di un debito, senza che il valore di tali servizi, ragionevolmente valutato, sia effettivamente destinato alla liquidazione del debito o in situazioni in cui la durata e la natura di tali servizi non siano rispettivamente limitate e definite (in base ai termini della Convenzione supplementare delle Nazioni Unite sull'abolizione della schiavitù del 1956³⁵).
- Nell'86,7% dei casi la persona è stata indotta con l'inganno e falsi pretesti a entrare in una situazione di sfruttamento da parte dello sfruttatore o degli sfruttatori.

La situazione in Libia continua oggi a essere considerata molto preoccupante: secondo *Amnesty International*, molti rifugiati e migranti ancora in fuga dalla Libia continuano a essere sottoposti a ripetuti sfruttamenti e lavori forzati da parte di gruppi armati; bloccati in un circolo vizioso, molti si affidano ai parenti in patria per trasferire denaro per essere rilasciati³⁶. L'ostinazione dei governi rivali e di altri attori chiave in Libia sta aggravando l'impasse politica del Paese e sta ostacolando i piani per tenere le elezioni nel 2024, rischiando di creare ulteriore instabilità³⁷, mentre il Primo Ministro del Governo di Unità Nazionale, Abdul Hamid Dbeibah, che era stato ricevuto a giugno del 2023 in Italia, a Palazzo Chigi dalla presidente del Consiglio Giorgia Meloni, ha rinnovato gli appelli alla comunità internazionale per ottenere ulteriori aiuti nell'affrontare il problema dei trafficanti e della tratta di migranti.

b. La situazione in Tunisia

La Tunisia ha registrato un aumento delle partenze negli ultimi anni, soppiantando la Libia come principale punto di partenza dei migranti diretti in Europa. Il Paese è emerso come punto di transito chiave per i migranti dell'Africa sub-sahariana e per i richiedenti asilo provenienti da Sudan, Ciad, Guinea, Mali, Costa d'Avorio e altri Paesi che vogliono raggiungere l'Europa. Anni di deterioramento delle condizioni politiche ed economiche avevano già costretto i tunisini a migrare, di conseguenza dalla Tunisia emigrano oggi sia tunisini che migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana. In particolare, nella seconda metà del 2022, gli africani sub-sahariani hanno superato i tunisini come gruppo più numeroso che migra verso l'Europa dalla Tunisia e questa tendenza si è rafforzata nel 2023, consolidando lo status della Tunisia come hub migratorio.

³⁵ https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-supplementare-sullabolizione-della-schiavitù-del-commercio-di-schiavi-e-sulle-istituzioni-e-pratiche-assimilabili-alla-schiavitù-1956/76

³⁶ <https://www.aljazeera.com/features/2024/3/24/never-ending-humiliation-recalling-horrors-in-libyas-migration-centres>

³⁷ <https://press.un.org/en/2024/sc15666.doc.htm>

La presenza di un'ampia popolazione africana sub-sahariana in Tunisia risale al 2015; in quell'anno, la Tunisia e diversi Paesi sub-sahariani eliminarono i programmi di visto reciproco, facilitando così i progetti migratori. Come conseguenza, le più recenti trasformazioni politiche nel Sahel e in Libia hanno portato a un'impennata degli arrivi in Tunisia dall'Africa sub-sahariana. Una serie di colpi di Stato nel Sahel, insieme alla crisi climatica e al deterioramento delle condizioni di vita, hanno costretto migliaia di persone a lasciare le loro terre d'origine³⁸.

I casi mappati in Tunisia dalla base dati del CTDC indicano che:

- La maggioranza dei circa 450 casi non riporta indicazioni sulla durata della condizione di sfruttamento. Tra i pochi casi per i quali tale informazione è disponibile, la maggioranza indica un periodo inferiore a un anno.
- La stragrande maggioranza dei casi riguarda donne, che sono quattro volte più numerose degli uomini nel campione di casi mappati.
- Il 38,3% delle persone per le quali sono stati rilevati i dati hanno un'età compresa tra i 30 e i 38 anni, numerose sono anche quelle con un'età compresa tra 20 e 29 anni (il 13,2% ha un'età compresa tra 24 e 26 anni, il 12% tra 27 e 29 anni e il 12% tra i 21 e i 23 anni). La quota di bambini con età compresa tra 0 e 8 anni risulta pari al 6% dei casi).
- Per quanto riguarda la cittadinanza dei migranti vittime di tratta in Tunisia, a differenza dal caso libico monopolizzato da nigeriani, si registrano ben 26 nazionalità, con forti differenze in termini di numerosità:
 - Il 51% del totale sono migranti provenienti dalla Costa d'Avorio,
 - Il 7% del totale proviene da Etiopia e Sudan,
 - Il 4% del totale proviene da Repubblica democratica del Congo e Uganda.

Per quanto riguarda le diverse forme di sfruttamento registrate in Tunisia, si ha una situazione molto diversa rispetto a quella rilevata in Libia. Le percentuali sono tutte molto più basse e solo nel caso delle persone che sono state oggetto di tratta per svolgere lavoro coatto, si registra una percentuale a due cifre, pari al 15,2% del totale dei casi.

2.3 Morti e dispersi di migranti lungo le rotte mediterranee

Parallelamente, il progetto *The Missing Migrants Project* (MMP)³⁹, iniziativa globale della IOM, monitora le morti e il numero di migranti dispersi lungo le rotte migratorie in tutto il mondo. Questo lavoro di ricerca, iniziato all'indomani di due tragici naufragi al largo delle coste di Lampedusa nel 2013, dove quasi 400 migranti persero la vita, sottolinea la pericolosità dei percorsi che molti sono costretti a intraprendere nella ricerca disperata di sicurezza e opportunità.

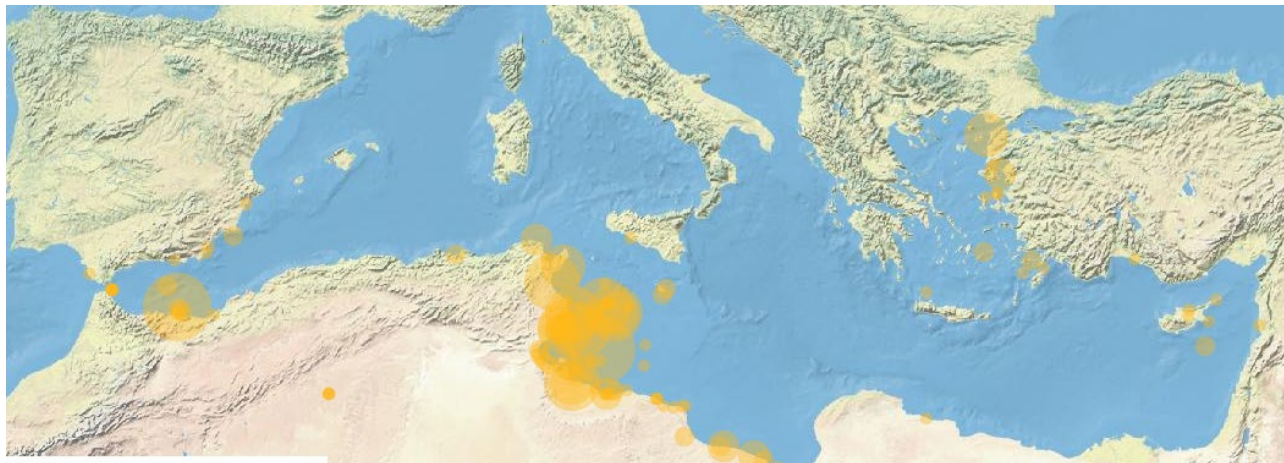
Non si tratta, purtroppo, di episodi isolati, ma sono sintomi di un problema strutturale e profondo. La lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani e la prevenzione delle morti dei migranti richiede un impegno collettivo e internazionale, che parta da una profonda

³⁸ <https://carnegieendowment.org/research/2024/03/tunisias-transformation-into-a-transit-hub-illegal-migration-and-policy-dilemmas?lang=en¢er=middle-east>

³⁹ <https://missingmigrants.iom.int/>

comprensione delle cause radicate di queste tragedie e si traduca in politiche efficaci e coordinate.

Fig. 4 – La tragedia dei migranti dispersi nel Mediterraneo nel primo quadrimestre 2024



Fonte: IOM, maggio 2024

Secondo il Progetto MMP⁴⁰, il numero annuale di morti e dispersi di migranti in tutto il Mediterraneo è passato da 2.048 nel 2021, a 2.411 nel 2022 e a 3.155 nel 2023. A fine maggio, il dato relativo al numero di migranti dispersi nel 2024 è di:

- Rotta del Mediterraneo orientale: 60 migranti;
- Rotta del Mediterraneo centrale: 730 migranti;
- Rotta del Mediterraneo occidentale: 111 migranti.

Se il Mediterraneo è l'area al mondo più colpita da questa tragedia da molti anni, la rotta più specificamente interessata da questa tragedia è quella del Mediterraneo centrale, ovvero la traversata oltremare dal Nord Africa all'Italia e, in misura minore, a Malta.

Il viaggio attraverso l'Africa verso i punti di partenza costieri rimane uno dei più pericolosi al mondo. Gli alti tassi di partenza in Tunisia derivano dalla percezione di insicurezza delle comunità di rifugiati, a seguito di attacchi a sfondo razziale e discorsi di odio, nonché di espulsioni collettive dalla Libia e dall'Algeria.

I migranti che percorrono questa rotta mirano generalmente a raggiungere le coste italiane. Sebbene negli anni passati la maggior parte dei migranti sia partita dalla Libia, che era una destinazione per i migranti oltre che un Paese di transito, a seguito della crisi nel Paese si è registrato anche un numero crescente di partenze da Tunisia (come visto), Egitto e Algeria.

Il numero di partenze dalla Tunisia ha registrato un aumento significativo, partendo da numeri inizialmente bassi, che ha determinato crescenti preoccupazioni umanitarie: il recupero di corpi al largo della costa tunisina evidenzia la natura molto pericolosa del viaggio. La Tunisia registra molte persone che fuggono dalla povertà e dai conflitti in Africa e in Medio Oriente

⁴⁰https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=3861&year%5B%5D=13651&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

alla ricerca di una vita migliore in Europa⁴¹ e il governo tunisino ha segnalato un'impennata di intercettazioni e salvataggi di migranti. È stato registrato un aumento del 22,5% del numero di migranti “intercettati a terra o salvati in mare” mentre cercavano di raggiungere l'Italia⁴².

Con riferimento al periodo tra gennaio e settembre del 2023, più di 102.000 persone hanno tentato di attraversare il Mediterraneo dalla Tunisia e oltre 45.000 dalla Libia, con un significativo aumento del 260% rispetto al 2022. Le partenze dall'Algeria sono rimaste limitate con quasi 4.700 arrivi in Spagna, con un aumento del 18% rispetto al 2022. In totale, da gennaio a settembre 2023 sono arrivate 186.000 persone via mare in Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta, di cui oltre 130.000 in Italia. Ciò ha rappresentato un aumento dell'83% rispetto allo stesso periodo del 2022. Circa 31.000 persone sono state salvate in mare o intercettate e sbarcate in Tunisia e altre 10.600 in Libia. Oltre 2.500 persone sono morte o risultavano disperse nel Mediterraneo nel 2023 mentre cercavano di attraversare il Mar Mediterraneo e raggiungere l'Europa. Si tratta di un netto aumento rispetto ai 1.680 migranti morti o dispersi nello stesso periodo del 2022; il 2023 è stato l'anno con più morti per i migranti nel Mediterraneo dal 2016.

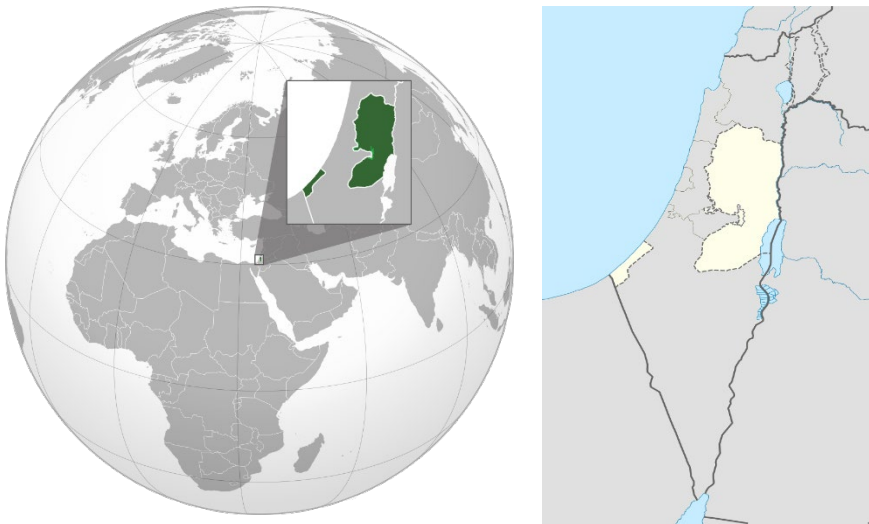
Nel primo mese del 2024, circa 100 persone sono morte o risultavano disperse nel Mediterraneo centrale e orientale, un numero più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo del 2023, secondo quanto riportato dall'IOM durante il Vertice internazionale “Italia-Africa”, primo appuntamento internazionale in Italia dall'avvio della presidenza del G7, tenuto a Roma il 29 gennaio⁴³. A fine del 2024, purtroppo, si dovrà fare l'ennesimo macabro bilancio. L'aumento di morti e dispersi nel Mediterraneo evidenzia l'urgente bisogno di un approccio coordinato a livello internazionale per affrontare la tratta dei migranti e creare percorsi migratori sicuri, ma anche soluzioni concertate ed efficaci per scongiurare il rischio di ennesime, quotidiane tragedie.

⁴¹ <https://www.bolnews.com/international/2024/05/tunisia-retrieves-bodies-of-four-migrants-and-rescues-dozens-of-people/>

⁴² <https://www.albawaba.com/news/tunisia-faces-surge-migrants-interception-1566202>

⁴³ <https://unric.org/it/organizzazione-internazionale-dei-migranti-quasi-100-scomparsi-o-morti-nel-mediterraneo-nel-2024-sottolineando-la-necessita-di-percorsi-regolari/>

3. Osservatorio nazionale: L'UNRWA a Gaza



L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel vicino oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA) l'8 dicembre 1949⁴⁴ con un mandato temporaneo per fornire assistenza umanitaria e protezione ai rifugiati palestinesi registrati (circa 5,9 milioni nel 2023) che vivono in Palestina (Cisgiordania e Striscia di Gaza), Giordania, Libano e Siria. L'UNRWA fornisce cibo e altre forniture essenziali, assistenza sanitaria, istruzione e altri servizi direttamente ai suoi beneficiari, in coordinamento con i servizi pubblici forniti dalle autorità ospitanti. È importante, per esempio, ricordare che l'UNRWA svolge un ruolo fondamentale nel proteggere i diritti dei rifugiati palestinesi, fornendo documentazione e supporto legale, il che è particolarmente importante in contesti dove i rifugiati possono essere soggetti a discriminazione e violazioni dei diritti umani. L'UNRWA è anche uno dei maggiori datori di lavoro nei territori palestinesi, contribuendo in modo significativo all'economia locale.

In sede di definizione del bilancio, l'UNRWA è guidata dagli obiettivi strategici e dalle priorità delineati nella sua Strategia a medio termine 2016-21 (*Medium Term Strategy*, MTS). Questa visione generale è ulteriormente perfezionata da piani strategici per ciascun settore operativo dell'UNRWA, basati sulla gestione del ciclo del programma. L'MTS identifica cinque risultati strategici, che riflettono i suoi obiettivi operativi⁴⁵:

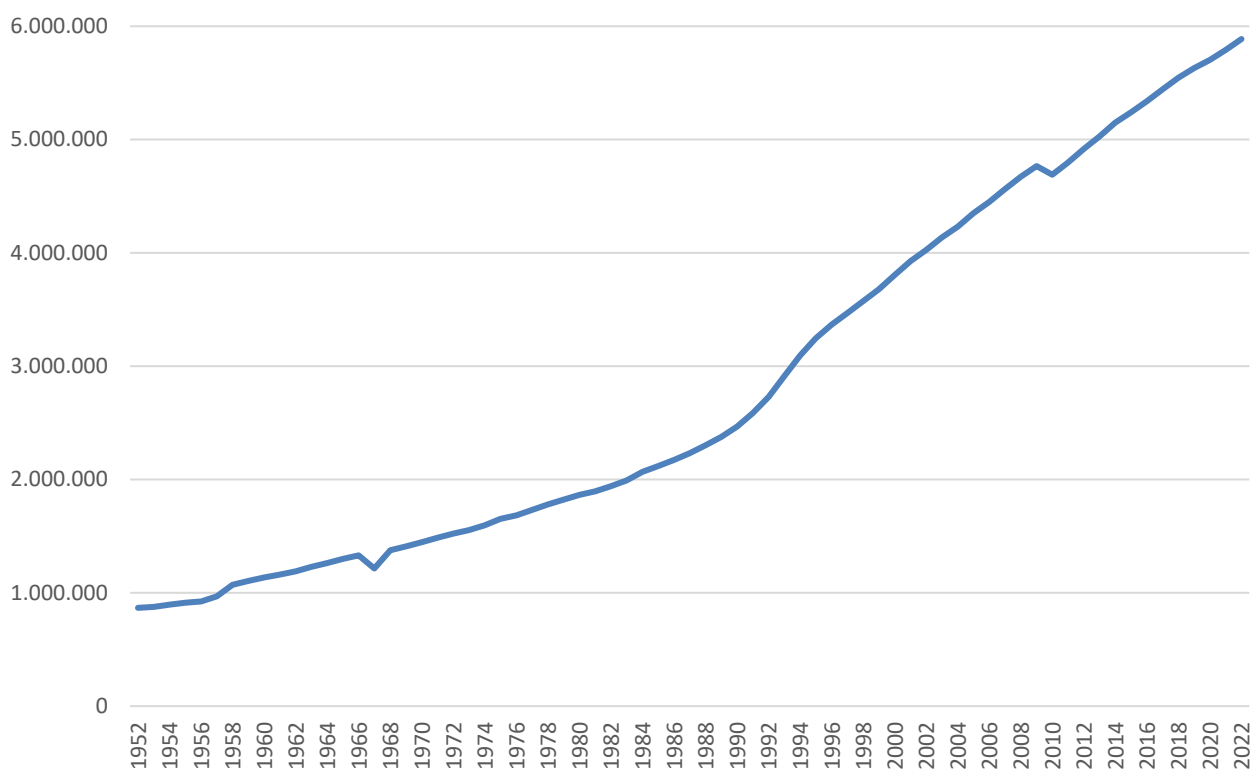
- 1 I diritti dei rifugiati ai sensi del diritto internazionale sono protetti e promossi.
- 2 La salute dei rifugiati è protetta e il carico di malattie è ridotto.
- 3 I bambini in età scolare completano un'istruzione di base di qualità, equa e inclusiva.
- 4 Le capacità dei rifugiati per aumentare le opportunità di sostentamento sono rafforzate.
- 5 I rifugiati sono in grado di soddisfare i loro bisogni umani fondamentali di cibo, alloggio e salute ambientale.

⁴⁴ Risoluzione 302 (A/RES/302 (IV)): <https://www.unrwa.org/content/general-assembly-resolution-302>

⁴⁵

Quando l'UNRWA iniziò a operare nel 1950, rispondeva alle esigenze di circa 750.000 rifugiati palestinesi. Oggi, circa 5,9 milioni di rifugiati palestinesi possono usufruire dei servizi dell'UNRWA. Una situazione che, purtroppo, non si è rivelata temporanea, tantomeno in via di soluzione, perché la condizione di rifugiati si è protratta nei decenni e ha interessato un numero crescente di palestinesi, che costituiscono la più grande comunità al mondo di rifugiati.

Fig. 5 – Numero di rifugiati palestinesi, 1952-2022



Fonte: UNHCR, 2024

Nel 2021, quasi 545.000 bambini sono stati iscritti nelle scuole dell'UNRWA (anno scolastico 2021-2022); l'assistenza del Programma di sicurezza sociale ha raggiunto 398.044 beneficiari e 1,7 milioni hanno ricevuto assistenza umanitaria salvavita. Questo include le persone colpite dal conflitto, dal blocco e dall'occupazione nei Territori palestinesi o dal conflitto in Siria e i rifugiati palestinesi in Libano⁴⁶.

L'UNRWA ha in gestione 58 campi per i rifugiati palestinesi:

- Palestina: 27 campi
 - Gaza: 8 campi
 - Cisgiordania: 19 campi
- Giordania: 10 campi
- Libano: 12 campi

⁴⁶ <https://www.unrwa.org/who-we-are>

- Siria: 9 campi

Inoltre, l'UNRWA gestisce 140 servizi sanitari di base e 706 scuole.

In assenza di una risoluzione politica sullo status dei rifugiati, l'Assemblea Generale ha regolarmente prorogato il mandato dell'UNRWA, che al momento scade il 20 giugno 2026.

3.11 finanziamenti all'UNRWA

L'UNRWA è finanziata principalmente dai contributi volontari dei governi e, in misura minore, dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite, utilizzato a copertura dei costi amministrativi.

Nel 2022, il 44,3% degli impegni totali dell'agenzia, pari a 1,17 miliardi di dollari, proveniva dagli Stati membri dell'UE, che hanno contribuito con 520,3 milioni di dollari, compresi i fondi stanziati dall'istituzione attraverso la Commissione europea. Stati Uniti, Germania, UE e Svezia sono stati i maggiori donatori individuali nell'anno in questione, contribuendo al 61,4% dei finanziamenti complessivi dell'agenzia.

Nel 2023, il 41,6% degli impegni totali dell'UNRWA, pari a 1,46 miliardi di dollari, proveniva dagli Stati membri dell'UE, che hanno contribuito con 606,8 milioni di dollari, anche attraverso la Commissione europea. Gli Stati Uniti, la Germania, l'UE e la Francia sono stati i maggiori donatori governativi nell'anno, con un contributo cumulativo del 56% dei fondi complessivi dell'Agenzia e, sul piano individuale, con un contributo rispettivamente pari al 28,9%, 14,65%, 8,2% e 4,3%. I primi 20 finanziatori, con un contributo complessivo di 1.286 milioni di dollari hanno garantito l'88,1% del totale degli impegni⁴⁷.

Tab. 2 – Impegni confermati per il 2023 a favore dei programmi dell'UNRWA (in denaro e in natura). I 20 principali donatori al 31 dicembre 2023 (in dollari statunitensi)

	totale
Stati Uniti	422.004.945
Germania	212.890.232
UE	120.165.744
Francia	62.421.104
Svezia	48.893.860
Giappone	48.530.158
Norvegia	45.718.620
Paesi Bassi	40.754.272
Canada	39.385.264
Regno Unito	36.872.747
Spagna	30.715.278
Svizzera	26.797.659
Danimarca	25.533.021
Comitato nazionale UNRWA USA	22.258.300

⁴⁷ Per una panoramica dei principali finanziatori di UNRWA si veda <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>

Turchia	22.103.820
Irlanda	19.241.556
Arabia Saudita	17.000.000
Belgio	15.003.330
Emirati Arabi Uniti	15.000.000
Australia	14.542.856

Fonte: UNRWA, 2024

Come singolo finanziatore, dunque, gli Stati Uniti sono storicamente il maggior finanziatore dell'UNRWA, con finanziamenti statunitensi per un totale di oltre 7,1 miliardi di dollari dal 1950 al 2023. I contributi statunitensi vengono erogati principalmente attraverso il conto destinato agli Aiuti per migrazioni e rifugiati (*Migration and Refugee Assistance, MRA*) negli atti annuali di stanziamento del Dipartimento di Stato, Operazioni Estere e Programmi Correlati (*Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, SFOPS*). Il Congresso di solito non specifica un importo di finanziamento per l'UNRWA; stanziava una somma forfettaria per il conto MRA e il ramo esecutivo assegna i fondi in base alle esigenze umanitarie e alle priorità di politica estera degli Stati Uniti.

Per il 2024, la richiesta dell'UNRWA era stata di 1.147 milioni di dollari statunitensi.

Tab. 3 – Sintesi del bilancio totale dell'UNRWA per il 2024 per obiettivo (in migliaia di dollari statunitensi)

I rifugiati sono protetti e i loro diritti realizzati secondo il diritto internazionale	13.650
I rifugiati conducono una vita sana	156.344
I rifugiati completano un'istruzione di base inclusiva ed equa di qualità	494.218
I rifugiati hanno migliori opportunità di sostentamento	24.132
I rifugiati più vulnerabili hanno accesso a un efficace sistema di assistenza sociale	55.930
I rifugiati soddisfano i bisogni umani fondamentali di alloggio, acqua e servizi igienici	153.884
Il mandato dell'UNRWA è attuato in modo efficace e responsabile	249.103
Fabbisogno totale di risorse	1.147.262

Fonte: UNRWA, 2024

Ripartendo il bilancio 2024 per obiettivi, il 43,1% del budget andrebbe destinato ad assicurare ai rifugiati palestinesi un'istruzione di base inclusiva ed equa di qualità, mentre all'obiettivo di una vita in salute andrebbe il 13,6% del bilancio totale e alla migliore efficienza gestionale il 21,7% del bilancio annuale.

Tab. 4 – Sintesi del bilancio totale dell'UNRWA per il 2024 per programma (in migliaia di dollari statunitensi)

Educazione	526.364
Salute	163.395
Programma di soccorso e servizi sociali	65.468
Programma di miglioramento delle infrastrutture e dei campi	216.822
Programma di protezione	12.408
Direzione esecutiva	49.784
Dipartimenti di supporto	113.022
Fabbisogno totale di risorse	1.147.262

Fonte: UNRWA, 2024

Guardando al bilancio suddiviso per programmi, all'educazione andrebbe il 45,9% del bilancio totale, al Programma di miglioramento delle infrastrutture e dei campi il 18,9% del bilancio e alla salute il 14,2%.

Tab. 5 – Richieste di bilancio per sedi di ufficio: spese nel 2022, bilancio per il 2023 e stime previsionali per il 2024 (in migliaia di dollari statunitensi e in percentuale del totale)

	Spese 2022	(%)	Bilancio 2023	(%)	Stime 2024	(%)
Gaza	300.846	38,9	332.194	39,2	349.194	39,7
Libano	108.174	14,0	125.309	14,8	128.695	14,6
Siria	46.634	6,0	53.708	6,3	55.518	6,3
Giordania	139.602	18,1	148.151	17,5	153.079	17,4
Cisgiordania	118.492	15,3	125.735	14,8	129.578	14,7
Sede generale	59.455	7,7	62.903	7,4	64.160	7,3
Fabbisogno totale di risorse	773.203		848.000		880.224	

Fonte: UNRWA, 2024

Infine, guardando per ripartizione di sedi territoriali, il grosso è andato nel 2022 a Gaza (il 38,9% del totale), e la percentuale è cresciuta nel bilancio previsionale del 2023 (39,2%) e si prevedeva di aumentare ulteriormente nel 2024 (39,7%).

3.2 La situazione a Gaza prima del 7 ottobre 2023

Le condizioni umanitarie a Gaza erano diventate molto gravi negli ultimi anni.

Gaza è, infatti, stata sotto un blocco economico e militare da parte di Israele dal 2007, limitando drasticamente l'accesso a beni essenziali e servizi.

Prima del 7 ottobre 2023, si riteneva che i profughi palestinesi nella Striscia di Gaza avrebbero continuato ad affrontare complesse sfide sociali ed economiche causate dal blocco e dai ricorrenti cicli di conflitto. Si prevedeva, infatti, che la disoccupazione sarebbe rimasta a oltre il 40% e la popolazione ulteriormente spinta verso la povertà. Si prevedeva anche che le condizioni di sicurezza sarebbero rimaste altamente volatili e le preoccupazioni ambientali, tra cui una grave carenza d'acqua e un deficit cronico di elettricità, avrebbero continuato a disturbare la vita quotidiana della popolazione e a impedire l'accesso all'assistenza sanitaria, all'acqua potabile e ai servizi igienici, nonché alle opportunità economiche⁴⁸.

In queste condizioni, l'UNRWA è diventata una fonte vitale di assistenza umanitaria per i residenti di Gaza, in un contesto di crisi umanitaria continua. Circa 1,4-1,7 milioni dei circa 2,1 milioni di abitanti di Gaza sono rifugiati palestinesi registrati e molti di loro fanno affidamento sull'assistenza umanitaria.

A Gaza, l'UNRWA gestisce numerose scuole che offrono istruzione a centinaia di migliaia di bambini. Questo è cruciale per mantenere un senso di normalità e speranza in una regione afflitta da conflitti. L'istruzione fornita dall'UNRWA è considerata di alta qualità e include programmi di sostegno psicosociale per aiutare i bambini a superare i traumi legati al conflitto. L'UNRWA gestisce anche centri sanitari che forniscono cure mediche di base, servizi materni e infantili, e programmi di vaccinazione. In un contesto dove le infrastrutture sanitarie sono spesso danneggiate o sovraccaricate, questi servizi sono essenziali per la salute pubblica. L'UNRWA, infine, è stata determinante nelle risposte alle emergenze a Gaza, come durante i conflitti armati del 2008-2009, 2012 e 2014. L'agenzia ha fornito rifugio temporaneo, assistenza alimentare e medica, e supporto alla ricostruzione.

La situazione è precipitata dopo il 7 ottobre 2023, giorno in cui, alle 6:30 del mattino, Hamas ha lanciato l'“Operazione *Al-Aqsa Flood*” con più di 5.000 razzi lanciati verso Israele da più punti di Gaza, nonché un'operazione di terra in Israele. L'Operazione ha provocato, oltre al ferimento di migliaia di persone, la morte di 859 civili israeliani, tra 278 e 307 soldati e 57 membri delle forze dell'ordine presenti nei kibbutz e nelle basi militari intorno alla Striscia di Gaza. Circa 240 persone, tra cui circa 30 bambini, sono state rapite e portate come ostaggi nella Striscia, con la segnalazione di numerosi casi di stupri e violenze sessuali.

In risposta a questo attacco, le autorità israeliane hanno dichiarato lo stato di guerra e hanno richiamato i riservisti militari. Alle 12:00, le forze israeliane hanno lanciato l'operazione “Spada di ferro” con attacchi sulla Striscia di Gaza via aria, terra e mare, causando massicce perdite civili, estese distruzioni delle infrastrutture civili e lo sfollamento della stragrande maggioranza della popolazione di Gaza, che ospita oltre 2 milioni di persone in condizioni di prolungata e grave vulnerabilità.

⁴⁸ https://www.unrwa.org/sites/default/files/2024-2025_programme_budget_blue_book.pdf

3.3 Le vicende dell'UNRWA dopo il 7 ottobre 2023 e le conseguenze finanziarie

L'UNRWA è da tempo oggetto delle critiche israeliane. Israele ha accusato l'agenzia di incitamento anti-israeliano, affermazione che l'UNRWA ha sempre negato categoricamente. Nel 2017, il primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu aveva cercato di smantellare l'organismo delle Nazioni Unite sostenendo la necessità di unificarlo con la principale agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, l'Alto commissariato.

Da ultimo, lo scorso 30 maggio la Knesset ha approvato in via preliminare un disegno di legge volto a designare l'Unrwa come organizzazione terroristica e a sospendere tutti i rapporti di Israele con l'Agenzia Onu.

Israele ha anche accusato Hamas di utilizzare le strutture delle Nazioni Unite a Gaza, sostenendo nella sua sintesi di intelligence che gli agenti del gruppo militante hanno utilizzato scuole dell'UNWRA come nascondiglio⁴⁹.

L'UNRWA, che ha immediatamente condannato l'attacco di Hamas del 7 ottobre come "abominevole", ha sempre negato le accuse secondo cui i suoi aiuti sarebbero dirottati verso Hamas o che insegni l'odio nelle sue scuole, e ha messo in dubbio la motivazione di coloro che fanno tali affermazioni⁵⁰.

Il 26 gennaio 2024 la Corte Internazionale di Giustizia ha emesso l'ordinanza n. 192 /2024 a seguito della domanda, presentata dalla Repubblica del Sud Africa presso il Registro della Corte, di avvio di procedimento contro lo Stato di Israele riguardante presunte violazioni nella Striscia di Gaza degli obblighi derivanti dalla Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio. In base a tale ordinanza, «*Lo Stato di Israele deve, in conformità ai suoi obblighi ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, nei confronti dei palestinesi a Gaza, adottare tutte le misure a sua disposizione per impedire la commissione di tutti gli atti rientranti nel campo di applicazione dell'articolo II di questa Convenzione*»⁵¹.

Nello stesso giorno, poche ore dopo l'emissione dell'ordinanza, il governo israeliano ha accusato 12 dipendenti dell'UNRWA, più uno non identificato chiaramente, di essere stati coinvolti nell'assalto del 7 ottobre. In particolare, avrebbero preso parte all'attacco militare a vario titolo, dal coinvolgimento nel rapimento di ostaggi all'ordine di allestire una sala operativa: sei dipendenti si sarebbero infiltrati in Israele partecipando all'operazione militare, quattro sarebbero stati coinvolti nel rapimento di israeliani e altri tre dipendenti dell'UNRWA sarebbero stati invitati tramite un SMS ad arrivare in un'area di riunione la notte prima dell'attacco e sarebbero stati incaricati di attrezzarsi con armi, ma la loro presenza il 7 ottobre non è stata confermata. Dei 13 dipendenti dell'UNRWA presumibilmente associati all'attacco, il documento israeliano prodotto sulla base di informazioni dell'intelligence, sosterebbe che 10 erano agenti di Hamas, due erano agenti della Jihad islamica palestinese e uno non è stato, appunto, identificato. Nove di loro erano sotto contratto UNRWA come

⁴⁹ <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/remarks%E2%80%AF-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini%E2%80%AF-occupied>;

⁵⁰ Cfr. precedente nota.

⁵¹ International Court of Justice, "Application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza strip (South Africa v. Israel)", pag. 24, punto 86, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf> ;

insegnanti nelle scuole. Inoltre, secondo le informazioni contenute nel dossier, 190 persone impiegate da UNRWA sarebbero stati militanti di Hamas o della Jihad islamica.

Le informazioni riportate e contenute in un dossier di 6 pagine, sono quelle fornite all'ambasciatore statunitense in Israele, Jack Lew, e all'inviato speciale per le questioni umanitarie in Medio Oriente, l'ambasciatore David Satterfield, in un briefing il 26 gennaio con il capo dell'intelligence militare israeliana. Il portavoce del segretario generale delle Nazioni Unite, Stephane Dujarric, ha subito affermato che le Nazioni Unite non avevano ricevuto ufficialmente dalle autorità israeliane le informazioni condivise con i mezzi di informazione⁵².

In risposta alle accuse, l'UNRWA ha subito rilasciato una dichiarazione pubblica, affermando che avrebbe immediatamente rescisso i contratti di questi membri del personale e avviato un'indagine. In una dichiarazione di domenica 28 gennaio, il segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha dichiarato di essere inorridito dalle accuse e di aver attivato un'immediata indagine dell'Ufficio di supervisione interna dell'ONU (*Office of Internal Oversight Services*, OIOS) che risponderà alla richiesta di indagine dell'UNRWA e si è detto pronto a collaborare con un'autorità competente in grado di perseguire le persone in linea con le normali procedure del Segretariato per tale cooperazione. Ha, poi, affermato che nove membri dello staff dell'UNRWA al centro delle accuse erano stati immediatamente identificati ed erano stati risolti i relativi contratti, per altre due era stata confermata la morte e le identità di altri due erano ancora in fase di chiarimento. Il Segretario generale ha tenuto a precisare che qualsiasi dipendente delle Nazioni Unite coinvolto in atti di terrore sarà ritenuto responsabile, anche attraverso un'azione penale⁵³.

Parallelamente all'indagine dell'OIOS, il 5 febbraio Guterres, d'intesa col commissario generale dell'UNRWA, lo svizzero Philippe Lazzarini, ha nominato un gruppo di lavoro indipendente – composto da Catherine Colonna, già ministro degli Affari esteri francese, supportata da tre organizzazioni di ricerca: l'Istituto Raoul Wallenberg in Svezia, l'Istituto Chr. Michelsen in Norvegia e l'Istituto danese per i diritti umani, per garantire la neutralità del lavoro – per esaminare i meccanismi e le procedure dell'UNRWA e pubblicare un rapporto finale, disponibile al pubblico, entro la fine di aprile⁵⁴.

Contestualmente, il Segretario generale Guterres ha da subito fatto appello ai governi di continuare la continuità delle operazioni dell'UNRWA, che impiega oltre 30.000 persone, di cui 13.000 solo a Gaza, e sta fornendo aiuti critici a 2 milioni di civili a Gaza in una situazione di grave crisi. L'UNRWA ha dichiarato che, senza ulteriori contributi dei donatori, i suoi finanziamenti attuali si sarebbero esauriti alla fine di febbraio. Anche alcune agenzie umanitarie internazionali e organizzazioni non governative hanno chiesto ai governi donatori di confermare il loro sostegno.

Il 26 gennaio 2024, l'Amministrazione statunitense ha annunciato di aver temporaneamente “sospeso” tutti i finanziamenti statunitensi all'UNRWA, a causa delle accuse di coinvolgimento di 12 dipendenti dell'UNRWA negli attacchi del 7 ottobre 2023 guidati da Hamas. Secondo il Dipartimento di Stato, la pausa avrebbe riguardato circa 300.000 dollari di fondi non utilizzati per l'anno fiscale 2024 e poco più di 2,5 milioni di dollari di saldi

⁵² <https://edition.cnn.com/2024/01/29/middleeast/israel-allegations-unwra-october-7-intl/index.html#:~:text=Israel%20alleges%20that%2013%20%E2%BB%BFemployees%20of%20the%20United,intelligence%20shared%20with%20CNN%20by%20an%20Israeli%20official.>

⁵³ [UN Secretary General](#) 28 gennaio 2024

⁵⁴ [UN Secretary General](#) 5 febbraio 2024

obbligati ma non pagati per l'anno fiscale 2023. L'Amministrazione ha dichiarato di essere estremamente turbata dalle accuse e di stare esaminando le misure che le Nazioni Unite stanno adottando per affrontarle⁵⁵.

Oltre agli Stati Uniti altri Paesi donatori dell'UNRWA hanno dichiarato da subito la propria intenzione di sospendere i finanziamenti, mentre altri Paesi hanno dichiarato che avrebbero continuato a garantirli.

La sospensione degli aiuti ha sollevato talune preoccupazioni soprattutto dopo la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 26 gennaio, in cui si affermava che la popolazione palestinese di Gaza era esposta al rischio di genocidio.

In particolare nella regione, gli Stati arabi hanno criticato la sospensione dei finanziamenti all'UNRWA da parte di alcuni dei principali donatori, tutti Paesi occidentali e anche il governo della Turchia ha espresso preoccupazione per la sospensione temporanea dei finanziamenti osservando che tale decisione, in risposta alle accuse mosse contro alcuni membri del personale dell'UNRWA, avrebbe danneggiato principalmente il popolo palestinese.

Più in particolare i 15 Paesi che in un primo momento hanno annunciato la volontà di sospendere i finanziamenti sono stati l'Australia, l'Austria, l'Estonia, la Finlandia, la Germania, il Giappone, l'Islanda, l'Italia, la Lettonia, la Lituania, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Romania, gli Stati Uniti e la Svezia. Tra questi:

- L'Australia ha dichiarato che avrebbe sospeso temporaneamente l'erogazione dei finanziamenti recentemente annunciati.
- L'Austria ha dichiarato che avrebbe sospeso temporaneamente tutti gli ulteriori pagamenti all'UNRWA finché le accuse non fossero state chiarite.
- Il Canada ha dichiarato che avrebbe sospeso i finanziamenti aggiuntivi in attesa degli esiti dell'indagine sulle accuse contro i lavoratori dell'UNRWA.
- La Finlandia ha dichiarato che avrebbe sospeso i finanziamenti, in quanto occorreva verificare che nemmeno un euro del denaro sarebbe andato ad Hamas.
- La Germania ha dichiarato che avrebbe sospeso temporaneamente tutti i nuovi finanziamenti in attesa dell'esito di un'indagine sulle accuse contro i lavoratori dell'UNRWA. La Germania aveva promesso all'agenzia 202 milioni di dollari nel 2022.
- Il Giappone ha dichiarato che avrebbe sospeso i finanziamenti "per il momento".
- L'Italia ha dichiarato che avrebbe sospeso i finanziamenti all'UNRWA, ma avrebbe continuato l'impegno nell'assistenza umanitaria alla popolazione palestinese, a tutela della sicurezza di Israele.
- I Paesi Bassi hanno dichiarato che avrebbero sospeso tutti i finanziamenti "fino alla conclusione delle indagini".
- Il Regno Unito ha dichiarato che avrebbe sospeso i finanziamenti. Il governo britannico si è detto "sconvolto" dalle accuse.

Viceversa, a riprova di una spaccatura su questo tema in seno anche all'UE, i seguenti Paesi hanno dichiarato che non avrebbero sospeso i finanziamenti:

⁵⁵ [US Department of State](#) 26 gennaio 2024

- Francia e Svizzera, insieme a Danimarca, Polonia e Nuova Zelanda hanno dichiarato di attendere il risultato dell'indagine delle Nazioni Unite prima di prendere una decisione sulla sospensione del finanziamento all'UNRWA.
- L'Irlanda non ha adottato alcun piano per sospendere i finanziamenti. L'Irlanda ha accolto con favore la decisione dell'UNRWA di indagare e ha affermato che i 13.000 dipendenti dell'agenzia a Gaza forniscono assistenza salvavita a un costo personale incredibile, ricordando i lavoratori dell'UNRWA uccisi nei combattimenti.
- La Norvegia ha dichiarato di continuare a garantire il suo finanziamento, che ammontava a 34 milioni di dollari nel 2022. Pur esprimendo profonda preoccupazione per le accuse, la Norvegia ha esortato gli altri donatori a riflettere sulle conseguenze del taglio dei finanziamenti, affermando che non bisognava punire collettivamente milioni di persone.
- In Spagna il ministro degli Esteri José Manuel Albares ha detto che “solo una dozzina dei 30.000” dipendenti dell'UNRWA sono stati accusati di crimini per cui non ci sarebbe stata alcuna sospensione dei finanziamenti.

Il 22 aprile 2024 è stato pubblicato il rapporto finale commissionato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e dal commissario generale dell'UNRWA al gruppo di lavoro indipendente per esaminare i meccanismi e le procedure dell'UNRWA⁵⁶. Frutto di un lavoro di nove settimane di revisione dei meccanismi esistenti, lo svolgimento di più di 200 interviste, incontri con le autorità israeliane e palestinesi e contatti diretti con 47 Paesi e organizzazioni, il rapporto finale presenta una serie di 50 raccomandazioni su questioni che vanno dall'istruzione a nuovi processi di selezione del personale. Quel che lo studio evidenzia è che l'insieme delle regole, dei meccanismi e delle procedure in vigore presso l'UNRWA è già oggi il più elaborato all'interno del sistema delle Nazioni Unite, proprio perché si tratta di una questione così difficile da gestire in un ambiente così complesso e sensibile⁵⁷.

A distanza di mesi, per quanto riguarda i 12 indiziati, una persona è stata scagionata, per altre 4 l'inchiesta è stata sospesa perché non ci sono più informazioni su di loro o sono morti, per i 7 rimanenti l'inchiesta prosegue.

Sul fronte dei finanziamenti, praticamente tutti i Paesi hanno ripreso il loro sostegno, tranne gli Stati Uniti – che hanno annunciato una sospensione fino a marzo 2025 – e il Regno Unito. In particolare, praticamente tutti i Paesi europei – che tradizionalmente sostenevano l'UNRWA – hanno ripreso o aumentato i contributi all'agenzia o sono in procinto di farlo.

Da ultimo, lo scorso 3 maggio, l'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri, Josep Borrell, ha affermato che gli Stati membri dell'Unione hanno ripreso il loro sostegno finanziario all'agenzia, con “il prossimo lotto di finanziamenti dell'Unione Europea in arrivo”⁵⁸. Successivamente al 26 gennaio 2024, l'Unione Europea aveva deciso, infatti, di attendere l'esito delle indagini prima di prendere prossime decisioni sui finanziamenti. A sua volta la Commissione europea aveva comunque chiesto all'UNRWA di consentire agli esperti dell'UE di effettuare controlli sull'organismo, a seguito delle accuse israeliane. I finanziamenti dell'UE non hanno subito comunque ripercussioni, anche perché nessun pagamento era previsto prima della fine di febbraio.

⁵⁶ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf

⁵⁷ <https://unric.org/it/il-comitato-di-revisione-indipendente-rilascia-il-rapporto-finale-sullunrwa/>

⁵⁸ <https://www.middleeastmonitor.com/20240530-borrell-eu-rejects-attempts-to-label-unrwa-a-terrorist-organisation/>

Anche l'Italia, lo scorso 25 maggio, ha annunciato la ripresa dei finanziamenti a UNRWA. Il Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Antonio Tajani ha inoltre annunciato che il Governo ha deciso di predisporre, dopo i primi due pacchetti di aiuti già stanziati per un totale di 20 milioni, un terzo pacchetto nell'ambito dell'iniziativa "Food for Gaza" per portare un aiuto concreto per la sicurezza alimentare e per la salute dei civili palestinesi⁵⁹.

La situazione finanziaria, tuttavia, resta molto critica, per i ritardi nelle erogazioni rispetto agli impegni assunti e per il continuo aumento dei bisogni fondamentali da soddisfare nel contesto della guerra. L'UNRWA ha lanciato il 24 aprile un appello da 1,2 miliardi di dollari per affrontare la crisi umanitaria senza precedenti nella Striscia di Gaza assediata e per rispondere ai bisogni in Cisgiordania mentre la violenza aumenta. Tale finanziamento servirebbe a coprire la risposta umanitaria fino alla fine dell'anno, con l'obiettivo di soddisfare i bisogni più urgenti di 1,7 milioni di persone nella Gaza devastata dalla guerra e di oltre 200.000 rifugiati palestinesi in Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est⁶⁰.

3.4 Gli ultimi sviluppi della situazione dell'UNRWA a Gaza

Sul piano dell'operatività di UNRWA a Gaza, a inizio maggio continuano le notizie di attacchi in corso da parte delle forze israeliane, che comprendono bombardamenti aerei, terrestri e marittimi in tutta la Striscia di Gaza. Questi attacchi provocano vittime civili, sfollamenti e la distruzione di strutture residenziali e infrastrutture civili essenziali.

Dal 7 ottobre, secondo quanto riferito da fonti palestinesi, nella Striscia di Gaza sono stati uccisi circa 35.000 palestinesi, altri 79.000 sarebbero rimasti feriti. L'offensiva di terra israeliana continua ad espandersi, in particolare nelle regioni meridionali di Gaza City e nella parte orientale di Rafah. Le famiglie che sono già state sfollate più volte sono di nuovo in movimento a causa delle operazioni militari e degli ordini di evacuazione israeliani. Dal 6 maggio, giorno in cui le forze israeliane hanno iniziato l'operazione militare in alcune parti di Rafah, il numero stimato di sfollati da Rafah ammonta a quasi 815.000, con altre 100.000 persone sfollate nel nord di Gaza. La maggior parte dei rifugi dell'UNRWA a Rafah sono stati liberati, con gli sfollati interni che si sono trasferiti a Khan Younis e Deir Al Balah. Quasi 150.000 persone si sono registrate per servizi essenziali per l'UNRWA solo a Khan Younis a inizio maggio.

A seguito dell'operazione militare in corso nella parte orientale di Rafah, il centro di distribuzione dell'UNRWA e il magazzino del Programma Alimentare Mondiale (PAM), entrambi a Rafah, sono ora inaccessibili. Le distribuzioni di cibo a Rafah sono attualmente sospese a causa della mancanza di rifornimenti e dell'insicurezza.

L'attuale operazione militare israeliana a Rafah sta incidendo direttamente sulla capacità delle agenzie umanitarie di portare a Gaza forniture umanitarie fondamentali. Durante questo

⁵⁹ https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2024/05/incontro-del-vice-presidente-del-consiglio-e-ministro-degli-affari-esteri-e-della-cooperazione-internazionale-on-antonio-tajani-con-il-prim-ministro-e-ministro-degli-esteri-e-degli-emigrati-dell/;

⁶⁰ <https://news.un.org/en/story/2024/04/1148931>

periodo di riferimento, il valico di frontiera è stato aperto solo per due giorni e solo 48 camion sono entrati nella Striscia di Gaza attraverso i valichi di terra di Kerem Shalom e Rafah⁶¹.

UNRWA e l'ONU sono già state attaccate nella Striscia di Gaza: più di 190 dipendenti di UNRWA sono stati uccisi, le strutture sono state attaccate, danneggiate. Degli sfollati sono stati uccisi all'interno degli spazi UNRWA, il che ha messo seriamente in discussione il rispetto da parte di operazioni in corso delle forze militari israeliane verso l'azione umanitaria e verso il diritto internazionale umanitario. Dall'inizio della guerra sono stati segnalati 382 incidenti che hanno avuto ripercussioni sulle sedi dell'UNRWA e sulle persone al loro interno, inclusi almeno 53 incidenti di uso militare e/o interferenze nelle sedi dell'UNRWA. Sono state colpite 172 diverse installazioni dell'UNRWA.

L'UNRWA stima che in totale almeno 449 sfollati interni rifugiatisi nei rifugi dell'UNRWA siano stati uccisi e almeno altri 1.472 feriti dall'inizio della guerra. L'UNRWA sta ancora verificando il numero di vittime causate da incidenti che hanno colpito le sue installazioni e si noti che queste cifre non includono alcuni incidenti segnalati per i quali non è stato possibile determinare il numero dei feriti⁶².

In un contesto tanto deteriorato e pericoloso, a inizio maggio erano ancora operativi circa 100 punti medici e sette (su 24) centri sanitari dell'UNRWA. Questi centri sanitari forniscono assistenza sanitaria di base, compresi servizi ambulatoriali, cura delle malattie non trasmissibili, farmaci, vaccinazioni, assistenza sanitaria prenatale e postnatale e medicazione per i pazienti feriti. Quasi 667 operatori sanitari continuano a lavorare nei centri sanitari operativi. L'UNRWA ha fornito anche servizi di salute mentale e supporto psicosociale nelle aree di Middle e Khan Younis con squadre di psichiatri e supervisori per assistere casi speciali segnalati da centri sanitari e rifugi. Le équipes dell'UNRWA hanno fornito assistenza medica a 372 donne puerpere e incinte ad alto rischio.

Al 29 aprile, l'UNRWA ha continuato a distribuire farina fuori dai rifugi nei governatorati meridionali. Sono state raggiunte complessivamente 380.225 famiglie (quasi 1,9 milioni di persone), di cui 322.060 famiglie hanno ricevuto due razioni di farina e altre 189.182 famiglie hanno ricevuto tre razioni.

La drammaticità prolungata della situazione degli sfollati interni a Gaza, di cui sono testimoni i periodici report dell'UNRWA trovano continue conferme nei rapporti che sono continuamente pubblicati sul tema, come è il caso del *2024 Global Report on Internal Displacement*, pubblicato a inizio maggio dall'*Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)*⁶³ e del *Gaza Humanitarian Response Update* pubblicato regolarmente dall'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA*)⁶⁴.

Anche il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (*UN Children's Fund, UNICEF*) conferma che, con la chiusura del valico di frontiera di Rafah, il 7 maggio 2024, la capacità di fornire aiuti umanitari è seriamente ostacolata a causa delle crescenti sfide legate ai movimenti di popolazione in corso, alla mancanza di accesso e di sicurezza generale, nonché alla mancanza di ingresso di assistenza. L'UNICEF, peraltro, è impegnato a fornire sessioni di assistenza e

⁶¹ [UNRWA Rapporto n 109](#) 22 maggio 2024

⁶² <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-108-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>

⁶³ <https://reliefweb.int/report/world/2024-global-report-internal-displacement>

⁶⁴ <https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/gaza-humanitarian-response-update-13-19-may-2024>

consulenza in relazione alle numerose denunce di violenza sessuale e di genere registrate dall'ottobre 2023 (un rapporto della Rete per la Protezione dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali – *Protection from Sexual Exploitation and Abuse*, PSEA – ha registrato più di 4.800 denunce)⁶⁵.

⁶⁵ <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/unicef-state-palestine-humanitarian-situation-report-no-25-escalation-15-may-2024>

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Dipartimento Affari Esteri
Tel. 0667604939
Email st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.