



M. I. U. R.  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Dipartimento di Architettura, Design e  
Urbanistica di Alghero

Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente  
Ciclo XXIX

*Direttore della Scuola di Dottorato: Prof. Vincenzo Pascucci*

STRATEGIE PER LA GESTIONE  
DELLA QUESTIONE DEI RIFUGIATI A PARTIRE  
DALLA LUNGA STORIA ED ESPERIENZA DELLA GIORDANIA

Tutors:

Prof. Arnaldo Cecchini  
Prof. Alessandro Plaisant

Dottorando: Amjad Yaaqba

## **Dedica e Ringraziamenti**

Dedico questa tesi alla memoria di mio Papà, il primo profugo che io abbia mai conosciuto, l'amico mancato troppo presto, la persona che ha dedicato la sua vita a crescere i suoi 10 figli senza trascurare coloro che avevano bisogno. Divideva quel poco che aveva con generosità senza chiedere nulla in cambio: la mia vera grande scuola, il mio primo insegnante dei valori della solidarietà e della tolleranza associata alla coesistenza senza negare l'altro, il diverso.

Il ringraziamento alla mia famiglia, mia moglie Antonella e le mie figlie, Miriam e Sarah, non può che essere associato al ringraziamento per il dono divino, ricevuto il 24 marzo 2017, di un nipote, Sa'eed, che significa Felice a cui auguro di vivere in un mondo più sereno e felice senza fughe forzate da guerre e tragedie.

Non sarà mai abbastanza il mio sincero ringraziamento al Professore, fratello e amico Arnaldo Cecchini senza il quale non avrei intrapreso il cammino verso questo traguardo, senza i commenti e contributi di Alessandro Plaisant non avrei potuto farcela; ma soprattutto, senza la pazienza che hanno avuto con me in tutto il cammino e la loro straordinaria comprensione, non sarebbe stato mai possibile concludere questa ricerca. Grazie di Cuore Bibo e Alessandro, è vero, la pazienza è Virtù dei profeti ed i profeti erano e sono degli insegnanti come voi. Dal profondo del mio cuore GRAZIE.

Aggiungo ai ringraziamenti il Professore Francesco Indovina che avrei voluto potesse seguirmi in tutta questa impresa, ma che è comunque stato prezioso con i suoi suggerimenti nella fase di avvio del lavoro e le colleghe Francesca Ruisi e Miriam Mastinu che mi hanno aiutato in molti sensi, anche rivedendo il mio italiano.

Infine un pensiero perché possa valere la ragione sulla voglia malvagia di supremazie e potere; perché possiamo vivere tutti con la ricchezza della diversità senza paura, violenza e negazione del diritto altrui.

Perché io e tutti coloro costretti a lasciare il proprio Paese possiamo fare ritorno nella nostra terra e alle nostre case senza necessità di visti e controlli!

## Indice

<b>Premessa .....</b>	<b>1</b>
<b>1. La dimensione molteplice del problema profughi .....</b>	<b>3</b>
1.1 Rifugiati, profughi, sfollati e migranti: un problema contemporaneo .....	3
1.2 Rifugiati: oltre il concetto d'emergenza .....	8
<b>2. Imparare da Zaatari (e non solo) .....</b>	<b>10</b>
2.1 Imparare da Zaatari: la sperimentazione di un nuovo modello territoriale di sviluppo attraverso le dinamiche insediative della residenza temporanea .....	12
2.1.1 Organizzazione del campo e competenze .....	16
2.1.2 La gestione dei conflitti interni ed esterni .....	18
2.2 Zaatari come modello di sviluppo ambientale per sperimentare progetti innovativi per la gestione dei servizi e beni collettivi.....	20
2.2.1 L'approvvigionamento idrico.....	20
2.2.2 La raccolta e riciclaggio dei rifiuti .....	21
2.2.3 Zaatari – autosufficienza energetica.....	23
2.3 Il campo profughi da luogo di permanenza temporanea per la gestione dall'emergenza a modello di città dove si sperimentano pratiche di gestione collaborativa .....	26
2.3.1 Il campo da luogo di dipendenza a luogo di autosufficienza .....	28
2.3.2 Autorganizzazione e multifunzionalità come elementi fondativi nell'organizzazione dello spazio pubblico .....	29
2.3.3 Costruzione della governance multilivello attraverso le “infrastrutture sociali” .....	30
2.3.4 I campi: Azraq ed Emeratino .....	31
2.4 Analisi degli insediamenti di rifugiati nelle realtà urbane .....	38
2.4.1 Le zone urbane (Amman, Irbid, Mafraq) .....	41
2.4.2 Considerazioni.....	48
<b>3. Flussi migratori da, per e attraverso la Giordania .....</b>	<b>52</b>
3.1 Rifugiati palestinesi in Giordania .....	52

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

3.2	Rifugiati libanesi in Giordania.....	57
3.3	Rifugiati Iracheni in Giordania.....	58
3.4	Gestione e impatto dei migranti sull'economia .....	60
<b>4.</b>	<b>La crisi siriana e l'ultima ondata d'immigrazione .....</b>	<b>63</b>
4.1	Crisi di Rifugiati in Giordania .....	63
4.2	La crisi siriana in Giordania in numeri .....	68
4.3	Accesso al territorio giordano.....	74
4.4	L'intervento della comunità internazionale in Giordania .....	78
4.4.1	Piano strategico in risposta alla crisi nei paesi confinanti.....	80
4.5	Piano d'Intervento Giordano .....	82
4.5.1	Ruolo dell'Unione Europea.....	87
4.6	L'impatto macroeconomico dei flussi di rifugiati siriani in Giordania .....	88
4.6.1	Breve introduzione sullo stato presente dell'economia giordana .....	88
4.6.2	L'impatto economico della crisi Siriana: cifre e numeri.....	90
4.6.3	Condizioni di vita.....	95
4.6.4	Fuga di capitali.....	96
4.7	L'impatto sociale e territoriale dei flussi di rifugiati siriani in Giordania .....	97
4.7.1	Sistema di istruzione .....	101
4.7.2	Sistema sanitario .....	102
4.7.3	Risorse Idriche .....	104
<b>5.</b>	<b>Le riforme istituzionali e legislative in Giordania in materia di enti locali.....</b>	<b>108</b>
5.1	Forma di governo e potestà amministrativa in Giordania.....	108
5.2	Storia della struttura amministrativa in Giordania: le municipalità.....	113
5.2.1	Le competenze e i limiti delle municipalità .....	117
5.3	Riforma sul decentramento: descrizione e analisi critica .....	120
5.3.1	La Legge sulle Municipalità 2015 e la Legge sul Decentramento 2015.....	122

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

5.4	Gli strumenti di governo del territorio e i problemi conseguenti al recente sviluppo urbano .....	129
5.4.1	Il caso Irbid .....	132
<b>6.</b>	<b>Le mosse per una strategia di lungo periodo: le lezioni apprese .....</b>	<b>138</b>
6.1	Competenze urbanistiche affidate a Unioni di Comuni (Joint Service Councils) per quanto riguarda la pianificazione strategica e alle municipalità per quanto riguarda i piani attuativi .....	138
6.2	Un Consiglio Nazionale di Pianificazione che potrà assistere le municipalità in una fase transitoria .....	140
6.3	Una quota dei finanziamenti internazionali per i profughi attribuiti alle municipalità	142
6.4	Una quota di abitazioni temporanee, modulari previste in ogni piano, che possa affrontare emergenze abitative di varia natura. ....	144
6.5	Linee Guida flessibili per bloccare eventuali espansioni edilizie a danno delle aree rurali	145
6.6	Un'articolazione amministrativa che attivi il ruolo dei quartieri (consiglio di quartiere) nelle città con una popolazione di oltre 15000 abitanti .....	146
6.7	Un sistema regionale di controllo sull'attuazione dei piani in un sistema di separazione dei poteri tra chi approva e chi attua e chi controlla .....	147
6.8	Stabilizzazione degli aiuti internazionali, anche al di fuori delle situazioni di emergenza	149
6.9	Non solo la Giordania .....	151
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>154</b>
	APPENDICE .....	175

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

## Lista Tabelle

Tabella 1: I rifugiati per età e sesso .....	70
Tabella 2: Mercato del lavoro Giordano (dati aggregati 2010-2013) .....	91
Tabella 3: Sondaggio sulle opinioni sul grado di accettazione di rifugiati.....	100
Tabella 4: Unificazione dei comuni ed aggregazioni amministrative .....	115
Tabella 5: L'evoluzione amministrativa degli enti locali in Giordania .....	116
Tabella 6: Distribuzione rifugiati palestinesi nei campi e aree urbane e rurali .....	176
Tabella 7: Outline of migration, (1914 – 1945).....	182

## Lista Figure

Figura 1: Major source countries of refugees 2014-2015 (end year) .....	4
Figura 2 Major source hosting countries 2014 - 2015 (end year).....	6
Figura 3: Trend of global displacement & proportion displaced 1996-2015 (end-year).....	6
Figura 4: Flusso dei siriani in Giordania .....	69
Figura 5: Punti di passaggio formali ed informali verso la Giordania.....	76
Figura 6: Crescita pro capite –annuo (crescita 0%).....	95
Figura 7: Organigramma governativo – amministrativo .....	108
Figura 8: Organigramma di autorità locali collegate al ministero degli Interni .....	112
Figura 9: Le competenze sulla spesa pubblica.....	126

## Lista Mappe

Mappa 1: Divisione amministrativo/gestionale di Zaatari in 12 blocchi.....	16
--	----

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Mappa 2: Distribuzione dei servizi all'interno di Azraq .....	33
Mappa 3: Sovrapposizione di maggiore presenza rifugiati in Giordania .....	40
Mappa 4: Confini amministrativi per governatorato .....	42
Mappa 5: Il governatorato di Irbid al confine con la Siria.....	45
Mappa 6: Il governatorato di Mafraq con il confine più lungo con la Siria .....	47
Mappa 7: Campi profughi palestinesi in Giordania.....	56
Mappa 8: Numero di rifugiati al 2016 (registrati presso la UNHCR) e la localizzazione dei tre campi.....	67
Mappa 9: Governatorati siriani di maggiore provenienza di rifugiati .....	71
Mappa 10: La registrazione dei rifugiati nei campi e nelle aree urbane e rurali .....	74
Mappa 11: Punti di passaggio con i paesi confinanti la Siria .....	75
Mappa 12: Suddivisione in governatorati.....	110

### **Lista Foto**

Foto 1: Campo di Zaatari nel 2012 .....	26
Foto 2: Campo di Zaatari nel 2012. Prospettiva de les champs Élisées .....	27
Foto 3: Sviluppo urbano del campo di Zaatari. ....	27
Foto 4: Campo di Zaatari nel 2016. Prospettiva de les champs Élisées .....	28
Foto 5: Immagine panoramica del campo di Azraq.....	32
Foto 6: Il Campo Emeratino .....	35
Foto 7: La locazione disertica del campo Emeratino.....	36
Foto 8: Famiglia siriana ad Amman .....	44

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

## Premessa

Nel 1980, l'UNHCR inaugurò diversi centri di rifugiati nelle Filippine, a seguito di quella che venne chiamata la crisi di rifugiati indocinesi. Tale crisi fu principalmente causata dall'ascesa al potere da parte di regimi comunisti e il ritiro di truppe straniere nelle ex-colonie francesi quali Vietnam, Laos e Cambogia. L'instabilità politica regionale protrasse la crisi per circa 25 anni, durante i quali si susseguirono guerre civili e internazionali e si calcola inoltre che circa tre milioni di persone abbiano lasciato il proprio paese e cercato rifugio altrove<sup>1</sup>.

Nel febbraio del 1981, il Pontefice Giovanni Paolo II visitò uno dei principali centri di rifugiati a Morong, nelle Filippine. Tale centro venne utilizzato per molti anni come luogo di controllo e di smistamento per tutti i rifugiati che si sarebbero poi insediati in paesi occidentali. Rivolgendosi ai rifugiati in esilio a Morong, il Pontefice iniziò il proprio discorso con la seguente dichiarazione:

*“I rifugiati non sono un prodotto esclusivo del nostro tempo. Nel corso della storia, le tensioni tra gruppi culturalmente ed etnicamente diversi, tra i diritti dell'individuo e il potere dello Stato, sono sfociate spesso in guerre e persecuzioni, espulsioni e fughe. Esempi tipici di simili esperienze, radicate nella memoria collettiva di ogni popolo, ci vengono presentati anche dalla storia biblica. I fratelli di Giuseppe andarono in Egitto (Gen 42, 1-3) spinti da una carestia devastante; Giuda, sconfitto dalla guerra “fu*

---

<sup>1</sup> Si veda Strand, P. and Jones, W. (1985), *Indochinese refugees in America*. 1st ed. Durham, N.C., Duke University Press.



*deportato dal suo paese” (2 Re 25, 21); Giuseppe prese Gesù e sua madre e durante la notte fuggì in un paese straniero (Mt 2,13-15)<sup>2</sup>.*

*Ricorrendo al testo biblico, il Pontefice Giovanni Paolo II volle apertamente ricordare come l’esistenza dei rifugiati non rappresentasse un’isolata eccezione storica, ma che invece costituisse parte integrante della storia dell’umanità. In quell’occasione, invitò inoltre gli interlocutori a trovare soluzioni durature e rispettose dei diritti dei rifugiati, per quella che lui stesso definì “forse la più grande tragedia di tutte le tragedie umane del nostro tempo”.*

Sebbene il discorso si fosse tenuto nel 1981, a quasi quarant’anni dalla sua pronuncia, risulta essere estremamente attuale.

L’idea che sta alla base della tesi è la questione dei rifugiati in Giordania. Questo fenomeno, che accompagna la storia del Regno di Giordania, non può essere considerato e affrontato semplicemente come la gestione di un’emergenza temporanea attraverso politiche settoriali scollegate tra loro e senza affrontare la questione della riorganizzazione amministrativa e della promozione della partecipazione pubblica.

A questo scopo, per meglio comprendere le finalità di ricerca di questo lavoro, è necessario iniziare dalla Giordania: dalla lunga storia di accoglienza dei profughi e dei migranti (Appendice 1) e dal ruolo centrale che riveste nel panorama internazionale come territorio dove si sperimentano forme inedite di gestione (Appendice 2), fino ad arrivare alla situazione amministrativa del Regno e alle recenti proposte di riorganizzazione (Capitolo 5), che non possono prescindere dalla crisi attuale determinata dal conflitto in Siria (Capitolo 4). Questi temi, strettamente interrelati (Capitolo 6), orientano il lavoro di ricerca e suggeriscono – a partire dalle situazioni esaminate – alcune linee-guida per

---

<sup>2</sup> Pontificio Consiglio della Pastorale Per i Migranti e gli Itinerant. (2013). Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate. [online]  
[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/corunum/corunum\\_it/publicazioni/Rifugiati-2013-ITA.pdf](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/corunum_it/publicazioni/Rifugiati-2013-ITA.pdf)  
[Accesso effettuato il 12 Dicembre 2016].

affrontare il problema dei profughi *contestualmente* a quello del governo del territorio in Giordania, in termini di gestione dei servizi e dei beni collettivi e di conseguente riorganizzazione delle competenze.

In questo senso, cercherò di delineare la situazione complessiva dei profughi nell'Area Mediorientale per entrare *in medias res* nelle dinamiche autorganizzative e di *placemaking* (o meglio, di *citymaking*) del grande campo profughi di Zaatari (Capitolo 2), da cui si possono trarre utili indicazioni per costruire strategie urbane e territoriali orientate in tal senso.

## **1. La dimensione molteplice del problema profughi**

### ***1.1 Rifugiati, profughi, sfollati e migranti: un problema contemporaneo***

Nonostante persistano sviluppi differenti, cause nuove e diversi paesi coinvolti, il fenomeno di rifugiati, profughi (richiedenti asilo o no), sfollati, migranti<sup>3</sup>, ha fortemente caratterizzato la storia moderna dell'Europa e del Medio Oriente (vedi appendice 1). Se esiste, infatti, un fenomeno-chiave del XXI secolo, questo è sicuramente il fenomeno delle migrazioni, intese come forzate o volontarie. La presenza attuale di rifugiati e di sfollati, vittime di guerre e persecuzioni non può considerarsi dunque una novità del nostro tempo, ma una manifestazione quasi fisiologica che risponde a dinamiche storiche, politiche ed economiche.

Gli ultimi dati forniti dalle organizzazioni internazionali sono molto chiari. Secondo il rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) pubblicato nel 2016 e relativo al periodo 1996-2015 sul *trend* globale dei flussi migratori forzati nel mondo, tale fenomeno continua a interessare un numero sempre crescente di persone, raggiungendo la rimarcabile cifra di 65,3 milioni di individui nel 2015<sup>4</sup>. La cifra include: 16,1 milioni di rifugiati sotto il mandato dell'UNHCR; 5,2 milioni di rifugiati palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA; 40,8 milioni di sfollati interni (ovvero coloro che non

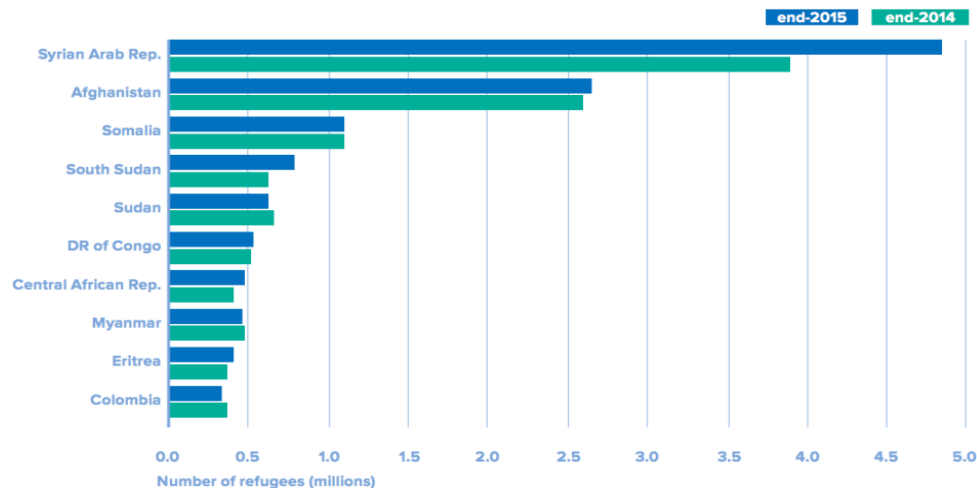
---

<sup>3</sup> Una riflessione interessante sulle parole si trova <http://www.ilpost.it/2015/08/26/migranti-rifugiati-profughi-richiedenti-asilo/> che ha anche molti collegamenti utili al dibattito internazionale. [Accesso effettuato il 22 Marzo 2017].

<sup>4</sup> UNHCR Global Trends, 2015.

hanno cercato rifugio presso paesi esteri, ma sono stati costretti ad abbandonare le proprie case per trovare riparo in luoghi più sicuri all'interno del proprio paese per fuggire dalle violenze o dalle precarie condizioni di vita generate da conflitti o guerre); infine 3,2 milioni di richiedenti asilo che entro la fine del 2015 non avevano ancora ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. Secondo l'UNHCR, negli ultimi due decenni la popolazione globale di sfollati è aumentata del 75%, passando dai 37,3 milioni nel 1996 ai 65,3 milioni nel 2015<sup>5</sup>.

Dal 1999 al 2011 il numero di sfollati nel mondo è rimasto sostanzialmente costante fino all'insorgere delle primavere arabe e, successivamente, del conflitto siriano. Quest'ultimo, giunto al settimo anno nel 2017, è divenuto oggetto di attenzione nel mondo a causa dei massicci flussi di rifugiati che ha generato e dei relativi bisogni umanitari<sup>6</sup>. Va osservato, tuttavia, che altre crisi e conflitti irrisolti hanno contribuito all'aumento della



popolazione globale di sfollati e rifugiati. Tra questi, è possibile annoverare conflitti, sia nuovi, sia riaccesi, che hanno interessato varie aree del pianeta incluse il Myanmar, il Burundi, l'Iraq, la Libia, il Niger e la Nigeria, oltre alle crisi ancora insolte presenti in

<sup>5</sup> *Ibid.*, pag.5

<sup>6</sup> Per un'analisi del conflitto siriano: Carpenter, T. (2013). *Tangled Web: The Sirian Civil War and Its Implications*. *Mediterranean Quarterly*, 24(1), pp.1-11; Bhardwaj, M. (2012). *Development of Conflict in Arab Spring Libya and Siria: From Revolution to Civil War*. *The Washington University International Review*, [online] 1, pp.76-98.: [http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/migration/wuir\\_spring\\_2012.pdf#page=76](http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/migration/wuir_spring_2012.pdf#page=76);

Afganistan, nella Repubblica Africana Centrale, nella Repubblica Democratica del Congo, nel Sud Sudan, in Yemen e, infine, la questione Palestinese<sup>7</sup>.

Figura 1: Major source countries of refugees 2014-2015 (end year)  
Fonte: UNHCR Global Trend 2015

In alcuni casi, come ad esempio la presenza di rifugiati palestinesi in Siria e in Iraq, si è persino assistito, a seguito delle nuove crisi, alla fuga di questi verso paesi-transito come la Turchia, dalla quale i rifugiati tentano poi di raggiungere l'Europa con imbarcazioni di fortuna. Il moltiplicarsi di queste situazioni determina altri effetti, come la cosiddetta "crisi dei rifugiati in Europa": con tale denominazione ci si riferisce all'intensificarsi degli arrivi di migliaia di rifugiati giunti via mare attraverso le coste di Italia e Grecia, così come via terra passando dalla Turchia. Secondo i dati dell'UNHCR, sono oltre un milione le persone che sono arrivate via mare nel solo 2015, mentre l'anno precedente la stessa organizzazione aveva registrato l'arrivo di 216.000 individui<sup>8</sup>.

Sebbene tale ricerca sia focalizzata sul contesto Mediorientale e, in particolare, sul caso della Giordania, per meglio fare fronte a situazioni che richiedono interventi precisi, ho ritenuto opportuno evidenziare le grandi divergenze del fenomeno a livello internazionale rispetto al più vasto e articolato contesto medio orientale.

Le ondate migratorie sono un fenomeno internazionale, che non si può circoscrivere a determinati contesti e che non può essere considerato in termini generali. Infatti, parallelamente al contesto europeo e a quello della crisi siriana, nel corso del 2015 altri eventi hanno generato ondate migratorie. In seguito all'aumento delle violenze in El Salvador, Guatemala e Honduras, per esempio, il numero dei richiedenti asilo in Messico o negli Stati Uniti provenienti dai paesi dell'America Centrale è infatti aumentato da 20,900 unità nel 2012 a 109,800 nel 2015<sup>9</sup>. Nello Yemen la situazione si è aggravata causando flussi di rifugiati verso i paesi limitrofi e si stima che circa 2,5 milioni siano sfollati all'interno del paese. Se consideriamo che circa 267,200 rifugiati provenienti da

---

<sup>7</sup> Refugees, U. (2016). Figures at a Glance. [online] UNHCR: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.

<sup>8</sup> UNHCR (2015) Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. [online]:  
<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

<sup>9</sup> A cura di UNHCR in collaborazione di Cittalia. I migranti forzati nel mondo, [http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2016/11/04\\_Migr\\_forzati\\_mondo.pdf](http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2016/11/04_Migr_forzati_mondo.pdf)

altri paesi – principalmente la Somalia – fossero già presenti nello Yemen, la situazione risulta essere estremamente aggravata.

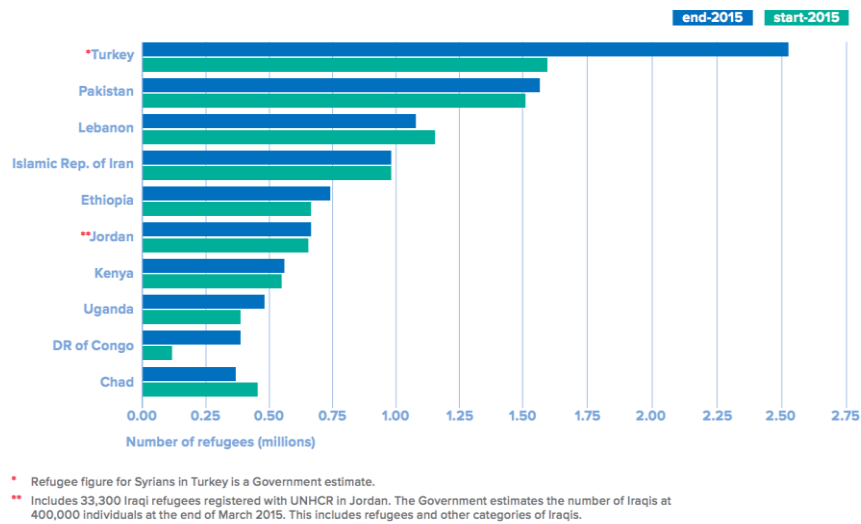


Figura 2 Major source hosting countries 2014 - 2015 (end year)

In generale dunque, la situazione globale dei rifugiati ad oggi risulta essere peggiorata negli ultimi anni come dimostra il seguente grafico proposto dell'UNHCR.

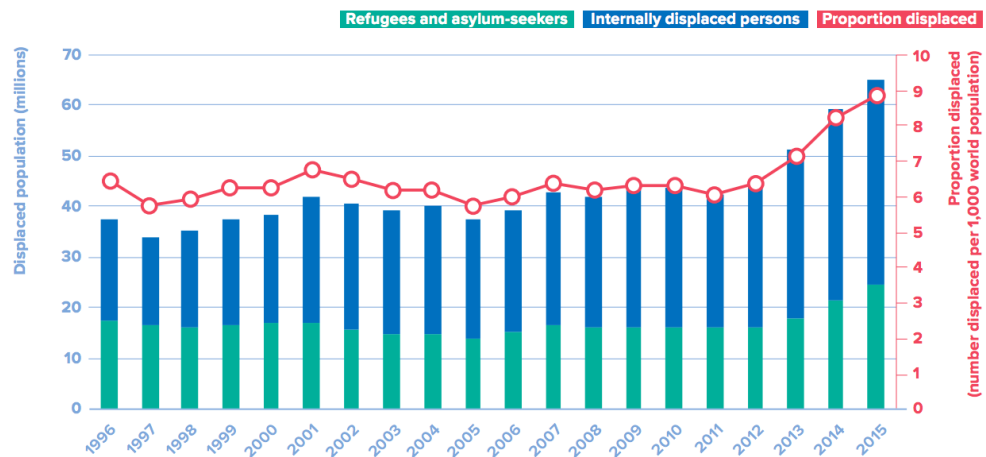


Figura 3: Trend of global displacement & proportion displaced 1996-2015 (end-year)

L'impatto di tale inasprimento lascia emergere un quadro di cifre di notevole caratura, a cui non hanno fatto seguito interventi di mitigazione. Amnesty International ha recentemente denunciato che sono solo dieci i paesi nel mondo che accolgono il maggior

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
 Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

numero di rifugiati. Questa esigua concentrazione interessa prevalentemente paesi considerati “in via di sviluppo”, dove l'emergenza rifugiati si colloca in un contesto economico, politico e sociale già estremamente vulnerabile. La stessa tendenza è dichiarata dall'UNHCR, secondo il quale per tre anni di seguito i paesi in via di sviluppo hanno accolto l'86% di tutti i rifugiati sotto il mandato dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, contro il 70% degli ultimi due decenni. Solo nel 2015, inoltre, questi paesi hanno ospitato circa 13,9 milioni di rifugiati contro i 2,2 milioni accolti dai paesi sviluppati. Va precisato che i dati dell'UNHCR non includono nel conteggio i rifugiati palestinesi, in quanto questi rientrano nell'ambito del mandato dell'UNRWA<sup>10</sup>. Come emerge da recenti dichiarazioni rilasciate dal Segretario Generale di *Amnesty International* Salil Shetty:

*“È giunto il momento per i leader mondiali di creare un dibattito serio e costruttivo su come le nostre società andranno ad aiutare le persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa della guerra e persecuzioni. Devono spiegare come il mondo possa mettere in salvo banche, sviluppare nuove tecnologie e combattere guerre, ma non sia in grado di trovare una casa sicura per 21 milioni di rifugiati – solo lo 0,3% della popolazione mondiale”<sup>11</sup>.*

Osservando questi dati, emergono naturalmente due riflessioni riguardo al ruolo dei paesi maggiormente sviluppati in contrasto con quelli in via di sviluppo. In particolare, alcuni tra i paesi più sviluppati – come gli Stati Uniti, il Canada, Israele, Australia – affrontano in modo efficiente le conseguenze dei fenomeni migratori, principalmente per i seguenti motivi: da un lato, i livelli d'accoglienza risultano estremamente bassi e variano di anno in anno sulla base di politiche decisionali; dall'altro, poiché i numeri sono relativamente bassi, tali paesi si sono dotati nel tempo di specifici programmi di gestione dell'immigrazione controllata che consentono una pianificazione a priori degli ingressi. Ma non sempre la gestione efficace coincide con il benessere del rifugiato e riflette piuttosto la capacità del governo di influenzare e gestire i flussi in arrivo. Il caso

---

<sup>10</sup> In particolare, si stima che vi siano circa 7,2 milioni di rifugiati palestinesi nel mondo e oltre la metà risultano collocati in Medio Oriente, principalmente in Giordania (UNRWA, 2007, The United Nations and Palestinian Refugees). [online] UNRWA:<https://www.unrwa.org/userfiles/2010011791015.pdf>.

<sup>11</sup> Amnesty International (2016). *Rich nations' self-interest means refugee crisis set to get worse, not better*. [online]: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/refugee-crisis-set-to-get-worse/>

dell'Australia è esemplificativo in tal senso<sup>12</sup>: negli ultimi vent'anni, il paese ha mantenuto una politica umanitaria che prevede l'accettazione di circa 12.000-13.000 rifugiati l'anno, la maggior parte dei quali proveniente via mare dal Sud-Est asiatico tramite trafficanti di persone<sup>13</sup>.

## ***1.2 Rifugiati: oltre il concetto d'emergenza***

Dal punto di vista operativo, occorre operare una riflessione sugli effetti diretti e indiretti dei rifugiati in un determinato paese. Considerando che il fenomeno interessa prevalentemente i paesi in via di sviluppo, è facile comprendere come l'impatto dei rifugiati non possa essere valutato basandosi unicamente sul numero di rifugiati presenti in una determinata area geografica, ma occorre considerare altri elementi, tra cui la situazione economica del paese ospitante, che si traduce nella reale capacità di assorbimento, accoglienza e possibile integrazione della popolazione rifugiata.

I processi di accoglienza e di integrazione richiedono un'ingente disponibilità di risorse non quantificabile. Sebbene siano indispensabili i beni di prima necessità, quali cibo e alloggio, questi non rappresentano gli unici elementi di cui una persona rifugiata o sfollata ha bisogno. Al contrario, cibo e alloggio sono spesso i servizi più facili da ottenere ed accessibili tramite appositi programmi nazionali o internazionali. Ciò che invece manca, sia all'interno dei campi profughi, così come negli insediamenti informali, sono le opportunità di lavorare, di studiare, di curarsi, e in qualche modo di continuare ad investire sullo sviluppo personale, offrendo una prospettiva futura di integrazione. Per fornire questi servizi, il paese ospitante deve dotarsi di una struttura d'accoglienza efficiente, così come di una grande quantità di risorse da indirizzare in questo senso. Per questo motivo, la strategia da perseguire presuppone una chiara visione di lungo periodo, così come un assetto gestionale che permetta sia ai propri cittadini, sia ai rifugiati, di usufruire in un

---

<sup>12</sup> Nel 2015, l'Australia è stata condannata dalle più grandi organizzazioni di diritti umani per le numerosissime detenzioni illegali che tuttora avvengono nell'isola di Nauru, dove il processo di richiesta d'asilo viene effettuato senza rispettare alcuno standard internazionale.

<sup>13</sup> BBC News (2016). Australia asylum: Why is it controversial? - BBC News. [Online]: <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>.

certo qual modo degli stessi servizi e organizzare tutte le azioni verso questo grande traguardo. Il sistema dell'accoglienza è, dunque, un processo complesso: non si esaurisce nella gestione della prima fase di accoglienza, ma richiede altrettante attenzioni e risorse per gestire le fasi dell'assestamento e dell'integrazione nel medio/lungo periodo<sup>14</sup>.

Oggi, la solidità dello stato sociale di un paese ospitante non si misura più solamente sotto il profilo economico, ma nella capacità di assorbimento, a seguito dell'arrivo di rifugiati, che consente di mantenere un certo livello di equità di fornitura di servizi per tutti. Questa situazione si dimostra difficile ancor più nei paesi "in via di sviluppo" che presentano prestazioni economiche medio – basse, alti tassi di disoccupazione e alti livelli di instabilità politica.

Fin dal 1948 con i primi arrivi palestinesi, La Giordania è stata ed è meta di ingenti flussi migratori e si configura come un laboratorio sperimentale di gestione degli stessi. Nel prosieguo di questo lavoro, verrà evidenziato come la questione dei rifugiati in Giordania, a differenza di moltissimi altri stati mediorientali, abbia da tempo cessato di costituire un'emergenza straordinaria e umanitaria in senso stretto e come invece sia un fenomeno iterato con una certa ciclicità storica a livello regionale, divenuto parte integrante della gestione ordinaria della cosa pubblica.

Ciò significa che, direttamente o indirettamente, i paesi che si trovino ad assorbire i nuovi arrivi devono in qualche modo sviluppare una visione di medio-lungo periodo che esuli dalla emergenza episodica, ma che approdi verso una concezione più strutturata e costruttiva tale da permettere al paese stesso di continuare a crescere sulle basi di tali mutamenti strutturali. Ed è esattamente in quest'ottica che le politiche del governo locale, così come quelle delle organizzazioni internazionali coinvolte sul campo, devono iniziare a confrontarsi con la situazione attuale.

---

<sup>14</sup> Cfr. Betts, A., Kaplan, J., Bloom, L. and Omata, N. (2016). *Refugee economies*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.



## 2. Imparare da Zaatari (e non solo)

Non sarà difficile dimostrare come il fenomeno dei rifugiati (o degli immigrati o degli sfollati) non può essere considerato una novità per il regno di Giordania ma, come detto, rappresenta un fenomeno dalla ciclicità costante e iterativa nel tempo; come tale, dunque, andrebbe trattato, in modo differente rispetto ai casi di emergenza dovuti, ad esempio, a catastrofi naturali. Per la Giordania ciò significa ridefinire le competenze urbanistiche, come specificherò in seguito, e conferire alle municipalità un ruolo nella gestione di profughi e rifugiati.

Un buon modo per cominciare a riflettere sulla questione è di guardare quanto avvenuto nel campo profughi di Zaatari, “imparare da Zaatari”, per parafrasare Venturi<sup>15</sup>.

Sebbene i flussi di rifugiati in Giordania si siano distribuiti in misura e modalità differenti a seconda dei paesi di provenienza, dei periodi, delle cause originarie scatenanti e della quantità degli stessi, resta in ogni caso comune la necessità di fronteggiare la questione alla luce di fabbisogni collettivi<sup>16</sup>. Gestire le risorse in maniera efficace ed efficiente, e soprattutto prevedere una distribuzione e autosostenibilità nel lungo termine diviene, dunque, una necessità prioritaria per qualsiasi paese che si ritrovi ad accogliere ingenti flussi migratori.

È fondamentale e allo stesso tempo complesso, inoltre, riuscire a definire un arco temporale in cui possano ritenersi esauriti gli interventi di emergenza a favore di una più duratura programmazione dello sviluppo del fenomeno. Nei paesi ospitanti rifugiati e/o immigrati, dove sovente non esistono campi profughi, talvolta è persino complicato definire i confini geografici entro cui tali persone risiedano, soprattutto se giunti nel medio-lungo periodo. Ciò determina l'impossibilità di monitorare con precisione il numero e le tipologie di flussi con relative necessità. La questione si complica ulteriormente se si pongono problemi di permanenza della durata medio-lunga. Se

---

<sup>15</sup> Robert Venturi, Denise Scott Brown e Steven Izenour (2010), *Imparare da Las Vegas. Il simbolismo dimenticato della forma architettonica*, Quodlibet, Macerata

<sup>16</sup> Per una trattazione esaustiva e maggiormente completa sul tema delle migrazioni, degli ingenti trasferimenti di popolazioni e della relativa ciclicità di tali fenomeni si ritiene opportuno rimandare all'appendice numero 1.

l'autorità centrale, l'agenzia internazionale<sup>17</sup>, rappresenta l'attore principale al momento dell'arrivo, le autorità locali divengono invece i portatori di interesse nel medio-lungo termine, in altre parole quando si esaurisce l'intervento di emergenza e si configura così la necessità di inserimento dei rifugiati all'interno del tessuto sociale del paese ospitante.

È in questa fase che emergono le maggiori criticità, spesso dettate da una mancanza di corrispondenza tra il potere decisionale di cui godono le autorità locali e le necessità emergenti. In particolare, emerge che gli enti locali – che rappresentano allo stesso tempo gli attori attivi e passivi nella gestione dei flussi – non detengano il capitale sociale necessario (previa esperienza) ad affrontare problematiche che da straordinarie diventano ordinarie e a carattere fortemente locale. Per tale ragione diviene dunque necessario riadattare gli apparati amministrativi e i modelli organizzativi alla luce di mutamenti che non rispondono più a logiche centrali ma che, al contrario, diventano di carattere locale. La nuova legge sul decentramento e la riforma delle municipalità promulgate dal regno di Giordania nel 2015 sono state concepite anche alla luce di tali mutamenti fisiologici. Quindi, la definizione delle tematiche, della durata degli interventi di emergenza e del ruolo e dei modelli organizzativi degli enti locali potrebbe risultare fondamentale non solo per assicurare l'efficacia delle risposte relative ai bisogni nell'immediato, ma soprattutto al fine di catalizzare i nuovi fenomeni come vettori di sviluppo del paese. Non ultimo, il riadattamento delle strutture diviene necessario al fine di contenere eventuali conflitti sociali tra la comunità ospitante e le comunità ospitate.

Oggi siamo chiamati a sostituire le attività di emergenza prolungata con lo sviluppo e il sostegno alle comunità ospitanti in modo da permettere loro di “ospitare” e promuovere l'integrazione di immigrati e rifugiati, favorendo interessi e benefici comuni. Ci si

---

<sup>17</sup> Le tre principali strutture internazionali istituite per occuparsi del fenomeno dei migranti e della loro prima accoglienza nei paesi ospitanti, nascono nell'arco di tre anni nel secondo dopo-guerra. La prima la *UNITED, Nations Relief and Works For Palestinian Refugees in the Near East* (UNRWA) venne istituita con una risoluzione della Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1949 (302/IV) vedi ([www.UNRWA.it](http://www.UNRWA.it)) per occuparsi di profughi palestinesi in seguito alla guerra del 1948. Nel 1951, venne fondata l'organizzazione internazionale per le migrazione (OIM/IOM), organizzazione intergovernativa in ambito migratorio con 165 stati membri e altri osservatori. La UNHCR che si avvicina ai 70 anni di vita, fu fondata per gestire la prima assistenza agli ungheresi nel 1956 e poi per il Congo e la Somalia per poi arrivare in Giordania ad assistere prima la popolazione irachena e ora quella siriana.

domanda chi debba fare cosa all'indomani della conclusione della prima fase di emergenza, quella dell'accoglienza. In buona sostanza, non possono essere le stesse strutture che organizzano le fasi di emergenza a gestire le fasi successive all'arrivo delle popolazioni migranti, ma occorre un passaggio di consegne dalle agenzie internazionali alle comunità locali, assistite a livello internazionale, concordando termini e risorse.

In questo frangente, risulta fondamentale il ruolo che ricoprono le agenzie internazionali nel trasferimento dell'autorità decisionale dal livello generale a quello locale, rappresentato dalle istituzioni pubbliche e dalle organizzazioni della società civile. Nella struttura di gestione a livello locale, sarebbe necessario prevedere la più ampia partecipazione e rappresentatività dei cittadini; il loro coinvolgimento, infatti, significherebbe una progressiva integrazione della maggioranza dei rifugiati presenti sul territorio. Nell'ottica, dunque, di una ridefinizione dell'assetto organizzativo e gestionale, gli enti locali assumerebbero un ruolo di primo piano nei settori fondamentali relativi ai servizi primari (come, ad esempio, per le risorse energetiche, idriche e i servizi collettivi).

### ***2.1 Imparare da Zaatari: la sperimentazione di un nuovo modello territoriale di sviluppo attraverso le dinamiche insediative della residenza temporanea***

Il campo di Zaatari rappresenta un modello di organizzazione territoriale che fa riferimento a tre situazioni tipo: campi, insediamenti rurali e insediamenti urbani.

Il campo di Zaatari si trova nel governatorato di Mafraq ed è stato ufficialmente istituito nel luglio del 2012. Il campo si estende per circa 5,3 km e ha una capienza massima di circa 60.000 rifugiati. Il numero delle persone all'interno del campo ha tuttavia subito grandi variazioni: si stima che la cifra sia diminuita dalle iniziali 200.000 persone alle circa 80.000 attuali secondo le ultime stime dell'UNHCR<sup>18</sup>. Tali mutamenti hanno sicuramente generato un ingente impatto socio-politico, contribuendo a creare instabilità e compromettendo l'economia giordana. Si calcola, infatti, che il campo di Zaatari risulti essere la quarta "città" più grande in tutto il regno Giordano.

---

<sup>18</sup> UNHCR Siria Regional Refugee Response. (2016). *UNHCR Siria Regional Refugee Response*. [online]: <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/settlement.php?id=176&country=107&region=77> [Accesso effettuato il 1° Nov. 2016].

La fase organizzazione del campo di Zaatari ha avuto inizio nel luglio 2013, a un anno dalla sua apertura, attraverso l'adozione di una forma sperimentale di gestione. Ciò si rese necessario a seguito di frequenti incidenti e proteste talvolta violente, ma anche per affrontare problemi causati da una crescita rapida, che ha portato il campo da 0 a 120.000 abitanti in un arco di tempo inferiore ai due anni (come risulta dai dati pubblicati *on line* dalla UNHCR<sup>19</sup> e IOM<sup>20</sup>), trasformando in una vera sfida l'organizzazione dei servizi primari e l'erogazione degli stessi come acqua, luce, alloggi, scuole, sanità e raccolta e smistamento dei rifiuti.

Il campo è gestito principalmente dall'UNHCR, che fornisce aiuti umanitari, alloggi e vitto. Ogni siriano registrato riceve un documento di identificazione, il quale permette accesso agli aiuti forniti dall'UNHCR e dalle circa 80 organizzazioni che operano sul campo in collaborazione con l'UNHCR. Secondo le ultime stime, il 57% degli abitanti del campo sono giovani con un 20% di bambini di età inferiore a 5 anni. Si calcola, inoltre, che si verificano circa 80 nascite alla settimana e circa 14.000 consulti medici. Tutti gli abitanti sono siriani, di cui circa l'80% risultano originari di Dara'a e piccoli gruppi provenienti dalle zone rurali, da Damasco, da Aleppo e da Homs.

La quasi totalità delle persone vive in container, con accesso al sistema elettrico e idrico. In questo periodo si stima la presenza di circa 24.000 container, principalmente forniti dall'Arabia Saudita e dal Qatar. Generalmente, i nuovi arrivati vengono alloggiati nelle tende per un periodo transitorio di circa 6 o 7 mesi trascorsi i quali vengono trasferiti all'interno dei container. È abbastanza frequente riscontrare la presenza di famiglie che vivono all'interno dei container, ma che hanno esteso la propria area utilizzando le tende per ripararsi dalla pioggia. All'interno del campo l'organizzazione dei servizi è così distribuita: sono presenti 9 scuole con circa 20.000 bambini iscritti; 27 diversi centri comunitari al cui interno viene offerto supporto e consulenza psicologica e attività ricreative; 2 ospedali principali e 9 presidi tra guardie mediche e ambulatori in cui operano un centinaio di volontari che si occupano di aiuto e supporto sanitario.

---

<sup>19</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations>

<sup>20</sup> <http://www.jordan.iom.int/iom-jordan>

Il mercato informale conta ormai circa 2.500 negozi gestiti dai rifugiati; parallelamente le organizzazioni locali forniscono circa 6.500 posti di lavoro a breve termine, che permettono a circa il 60% dei rifugiati in età lavorativa di guadagnare somme di denaro, seppure minime, e dare così un contributo ai bisogni quotidiani nel campo.

Nonostante si siano registrati grandi mutamenti dal 2012 a oggi, di seguito vengono individuati alcuni tra i problemi principali che sussistono all'interno del campo. Come in ogni insediamento o campo dove le condizioni di vita sono particolarmente disagiate, e dunque laddove le persone siano soggette a forti stress psicologici, la sicurezza diviene necessariamente un problema costante. Considerata l'alta concentrazione di persone in uno spazio limitato, risulta abbastanza prevedibile che si verifichino conflitti tra i diversi gruppi interni. Secondo un rapporto sviluppato dal centro ORSAM, basato sull'analisi del campo in questione, risulta evidente l'esistenza di un alto tasso di criminalità organizzata, in particolare, la presenza di "mafie" locali che controllano specifiche aree del campo. In ognuna delle 12 sezioni sembra dunque presiedere una tribù principale in grado di influenzare e assoggettare parte degli abitanti. Secondo lo stesso rapporto, la maggioranza di rifugiati di Dara'a che è giunta durante la prima ondata di flussi ha riprodotto sistemi tribali, regionali, discriminando le minoranze che provenivano da altre città e zone rurali. Nonostante sia disponibile una quantità di risorse base minime per sopravvivere, il campo non offre alcuna opportunità di miglioramento né di realizzazione personale. Sorto come zona di transito e di passaggio temporaneo, si è poi di fatto tramutato in un insediamento di lungo periodo, nel quale però le aspettative per il futuro restano molto limitate. Allo stesso tempo, la limitata libertà di movimento aumenta la percezione di trovarsi all'interno di una prigione: i rifugiati per poter lasciare il campo necessitano di un permesso fornito dalle autorità giordane il cui ottenimento non sempre risulta immediato.

Tutti questi motivi hanno spinto moltissime persone a lasciare il campo e cercare alternative altrove: proseguire verso un'altra destinazione o tornare in Siria. Secondo l'UNHCR i casi di abbandono del campo sono aumentati in modo notevole dal 2015, principalmente per motivi di riunificazione familiare, mancanza di opportunità

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



economiche e sociali all'interno del campo, volontà di proseguire con gli studi, e in generale l'impossibilità di vedere un futuro per loro in Giordania<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.24-25.

### 2.1.1 *Organizzazione del campo e competenze*

A seguito di gravi problemi e scontri avvenuti tra rifugiati e enti di gestione del campo di Zaatari, la UNHCR e il Governo Giordano decisero di suddividere il campo in 12 blocchi (sezioni o quartieri) per potere amministrare sia le questioni di sicurezza, sia per la gestione ed erogazione dei servizi. A capo di tale struttura amministrativa furono nominati gli amministratori (amministratore e direttore del campo), sia per UNHCR che per le autorità giordane. Inoltre, uno o più rappresentanti di ciascuno dei blocchi di rifugiati agivano da interlocutori e avevano la funzione di partecipare alle riunioni del comitato di co-gestione del campo. Al comitato presero parte vari rappresentanti delle agenzie ONU, in quanto ciascuna agenzia si occupava di un settore della vita del campo, siano essi l'istruzione, la sanità, i generi alimentari, la formazione professionale e il welfare.

Da una parte questa determinò in modo significativo la tregua tra i rifugiati, dall'altra diede origine alla formazione di gruppi di potere interni ai rifugiati stessi che si occupano del controllo all'interno dei vari blocchi. Il modello sperimentale di partecipazione alla gestione e organizzazione del campo rappresentò un vero e proprio esame per la nuova *Legge sul Decentramento* n.49 approvata nel 2015 dal governo giordano.

A scala superiore, la Legge prevede l'elezione di uno o due rappresentanti di ciascuna zona del governatorato (ex comuni prima dell'accorpamento) nel consiglio consultivo del governatorato e nell'esecutivo, attribuendo così un ruolo ai rappresentanti dei vari ministeri nei governatorati e ad altri attori della gestione pubblica di servizi. Tuttavia, anche in questo caso, se si definisce Zaatari come modello o plausibilmente come *campo sperimentale*, dovremmo porre l'attenzione su quanto appreso da questa esperienza.

Inizialmente, in una prima fase dai più non prevedibile (febbraio-giugno 2012), la crisi siriana rappresentò una drammatica situazione di accoglienza al confine siriano di rifugiati scampati alla morte in seguito all'abbandono delle proprie abitazioni e ritrovatisi ad entrare nel territorio giordano. Alcuni di questi profughi furono inizialmente ospitati dai

relativi parenti giordani e/o siriani nelle zone di confine, promuovendo così pratiche spontanee di solidarietà<sup>22</sup>. In tal senso si può facilmente evidenziare come le iniziative private avessero anticipato l'operato del governo e delle agenzie internazionali – tra cui la stessa UNHCR già presente in Giordania per assistere i profughi iracheni – nel rispondere all'ondata di rifugiati.

Il flusso iniziale obbligò le autorità e le agenzie ONU ad agire istituendo un campo provvisorio. Iniziò così un'attività di assistenza accompagnata da interventi di emergenza, quali la sistemazione dei rifugiati in spazi come lo stadio della città.

Le fasi precedenti all'apertura del campo di Zaatari sono state caratterizzate da forme spontanee di ospitalità e dalla creazione di piccoli campi di fortuna nei quali si riversavano le popolazioni migranti. Risulta chiaro che l'arrivo di rifugiati a Zaatari, prima ancora che ci fosse una struttura organizzativa e logistica già predisposta, abbia causato ripetuti scontri tra rifugiati e gestori del campo; in questa fase di forte pressione e confusione, le numerosissime registrazioni quotidiane hanno costretto il Governo giordano e l'UNHCR a ridefinire una prima organizzazione per la gestione del campo basata sulla suddivisione dei compiti tra le varie agenzie secondo i settori d'intervento.

Vale la pena sottolineare come i primi flussi non regolamentati abbiano spontaneamente riprodotto le stesse dinamiche sociali presenti nel paese di origine. I primi gruppi insediatisi, infatti, predisposero autonomamente la distribuzione dei propri alloggi secondo le medesime modalità in cui erano soliti risiedere in Siria. Ciò significa che i primi nuclei originari erano riproduzioni fedeli dei medesimi quartieri con i medesimi coabitanti trasferitisi in aree giordane. Tale fenomeno ha successivamente innescato dinamiche sociali, quali il riconoscimento dell'autorità decisionale, la *leadership* per il vivere comune. In virtù di tale riproposizione degli spazi e delle conseguenti dinamiche sociali si sono arginati i fenomeni di conflitto interno ed esterno, generando così in maniera virtuosa anche la rappresentatività dei rifugiati presso le autorità di gestione del campo.

---

<sup>22</sup> Nella città di Ramtha, nella quale fu immediatamente istituito il primo centro di accoglienza privato, un cittadino giordano (*Bashabsheh*) mise a disposizione un edificio e un piazzale per i rifugiati. La reazione popolare fu positiva e, in seguito, gran parte della popolazione iniziò a fornire aiuti immediati (coperte, viveri e aiuti vari).



### *2.1.2 La gestione dei conflitti interni ed esterni*

Un intero anno si rese necessario prima che nel campo fosse prevista l'istituzione di strutture di gestione settoriali. Questo fu causato anche da un conflitto esistente tra le stesse strutture dell'ONU. Nel campo di Zaatari i rifugiati iniziarono a lottare per l'accesso alle tende, al cibo, all'acqua, e per la gestione dei rifiuti. Inoltre, si registrarono anche operazioni di fuga a seguito delle quali oltre mezzo milione di siriani arrivati a Zaatari (secondo l'OIM) sarebbero riusciti in grande parte a lasciare il campo dirigendosi verso i centri urbani e rurali.

In quello stesso periodo l'Organizzazione Internazionale della Migrazione, responsabile del trasporto dei rifugiati dalle zone di confine verso il campo, pubblicava quotidianamente gli arrivi sul proprio sito, lanciando una campagna di raccolta fondi a copertura di tale operazione. Contemporaneamente, cominciava una vera "guerra dei numeri" tra le agenzie e il governo, tra chi intendesse utilizzare queste stime elevate per richiedere maggiori aiuti e chi rivendicasse una presenza superiore dentro il campo, al fine di occultare una propria deficienza organizzativa. I sindaci di Mafraq e Irbid lanciarono moniti e allarmi seguiti da diversi altri colleghi presenti all'interno dei due governatorati; le segnalazioni maggiori furono relative a problemi legati a potenziali danni ambientali, legati soprattutto a disfunzioni e problemi di raccolta e gestione dei rifiuti causati dal notevole flusso di rifugiati. La reazione internazionale fu immediata e non tardò ad arrivare. In quello stesso periodo si avviò così una vera e propria pioggia di finanziamenti provenienti da vari paesi benefattori, tra cui i Paesi del Golfo. I sindaci intrapresero procedimenti di richiesta per l'ottenimento di tali contributi e, allo stesso tempo, le autorità giordane incoraggiarono le richieste. Sfortunatamente, tali iniziative<sup>23</sup> si

---

<sup>23</sup> Ne è esempio un progetto italiano inaugurato nel dicembre del 2013 per assistere le municipalità più colpite dal flusso dei rifugiati nei governatorati di Irbid e Mafraq, in quanto inizialmente erano quelle ospitanti il maggior numero di siriani. Nell'ambito di questo programma si tenne una prima riunione a cui presero parte 23 sindaci dai due governatorati per discutere delle priorità e definire i settori di intervento. Il risultato finale non fu dei migliori poiché la maggiore parte dei sindaci richiedeva esplicitamente la necessità di acquisire beni materiali quali asfalto e compattatori di rifiuti solidi. Inoltre, le richieste risultavano superiori ai bisogni reali persino per le città con popolazioni dieci volte superiori alla propria.

avviarono in assenza di un piano strategico e di direttive di sviluppo e si ridussero ad un mera opportunità per accedere a finanziamenti spesso slegati dalle dinamiche di gestione dei campi.

Il passaggio da una prima fase di prima accoglienza, caratterizzata da attività di assistenza umanitaria, a una fase di sviluppo e di autosufficienza in termini di sostenibilità, incentrata soprattutto ad assicurare i servizi primari e rendere produttiva la presenza dei rifugiati, risulta spesso lento e complesso. La politica giordana e quella delle numerose agenzie internazionali solo negli ultimi due anni ha iniziato ad indirizzare i fondi, sempre più scarsi e difficili da raccogliere, verso attività sostenibili orientate alla promozione di politiche ambientali nel Campo di Zaatari, che interessano settori fondamentali e prioritari come la questione dei rifiuti, l'acqua e l'energia. Di conseguenza, tutte le ONG che operano nel campo si sono adeguate a questo scopo per potere ottenere le risorse, componendo così un quadro che, se opportunamente organizzato, potrà assicurare non solo un modello di partenariato tra pubblico e privato ma una forma di collaborazione da estendere anche nelle realtà urbane e in quelle rurali della Giordania dove si trovano circa l' 80% dei rifugiati.

È doveroso, però, sottolineare il ruolo assunto nel processo dalle agenzie internazionali dei paesi donatori, attraverso esperti e appositi finanziamenti, che sono riuscite nell'arco di breve tempo a distribuire i cosiddetti poteri gestionali settoriali tra le varie agenzie e ad avviare programmi quasi contemporaneamente in tutti i settori primari fino ad arrivare all'implementazione di progetti pilota nel settore dell'energia solare, nel riuso delle acque trattate da impianti di trattamento delle acque reflue per l'agricoltura, nella raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti solidi.

Non altrettanto rapida è stata invece l'evoluzione delle municipalità giordane che ospitano l'80% dei rifugiati in Giordania, né tantomeno la capacità di queste di intervenire prontamente dinanzi a problematiche di tale calibro. Indubbiamente la ragione principale di tale discrepanza risiede nella mancata capacità delle stesse municipalità di operare in settori diversi dalla raccolta dei rifiuti, asfaltatura e manutenzione delle strade urbane e qualche piano edilizio di zona. Persino i cosiddetti *Joint Service Councils*, istituiti a livello di governatorato dalle varie municipalità e considerati come valore aggiunto, non sono riusciti a mantenere una dipendenza centralizzata dal ministero in quanto questo ne nomina i presidenti e delega il proprio personale affinché operi all'interno, privandoli di

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

fatto di qualsivoglia possibilità di iniziativa, come sarà descritto nel dettaglio nel quinto capitolo.

## ***2.2 Zaatari come modello di sviluppo ambientale per sperimentare progetti innovativi per la gestione dei servizi e beni collettivi***

Il campo di Zaatari, come tante città giordane, presenta problemi di carenza d'acqua, costi elevati di energia e un poco efficiente servizio di raccolta di rifiuti e conseguente smaltimento in discarica. Per quanto riguarda i numeri, la distribuzione dell'acqua nel campo avviene via rete idrica e per mezzo di 82 cisterne, e da 3 pozzi d'acqua da cui si pompano 3,3 milioni di litri al giorno (41 litri a persona al giorno). Sono stati avviati alcuni progetti di riuso e riciclaggio come un impianto di trattamento di acque reflue e riuso di acqua trattata per attività agricole che assicura reddito a famiglie di rifugiati. Il campo produce circa 750m<sup>3</sup> di rifiuti solidi al giorno e l'accessibilità all'energia elettrica è assicurata per 11 ore al giorno agli alloggi. Nell'ambito della strategia 2015 – 2017, un progetto della UNHCR prevede una spesa di 14 milioni di dollari in progetti di produzione di energia solare e un impianto di energia solare, già realizzato, assicura energia sia al campo che alla vicina comunità ospitante.

### *2.2.1 L'approvvigionamento idrico*

I problemi emersi da subito nella gestione del campo erano quelli di assicurare acqua e servizi sanitari e gestire la raccolta dei rifiuti. Non è un caso straordinario in un paese considerato tra i più poveri al mondo per quanto riguarda l'accesso alle risorse idriche e dove il dramma quotidiano degli abitanti è affrontare la scarsità d'acqua erogata che avviene, in media, una volta alla settimana. Di concerto, anche la raccolta dei rifiuti rappresentava la priorità per le municipalità.

Grazie all'intervento del governo giordano e a un finanziamento internazionale promosso dalle agenzie ONU è stato implementato un progetto per la realizzazione di un impianto di trattamento delle acque reflue secondo gli standard internazionali e giordani. Tale impianto era finalizzato all'obiettivo molteplice di risolvere in prima istanza un problema ambientale che rischiava di inquinare uno dei più importanti bacini d'acqua (il secondo per grandezza) del paese. Da tale bacino dipende, infatti, il 75%

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

dell'approvvigionamento di risorse idriche per gli abitanti dei governatorati centrali e settentrionali. La questione è stata risolta attraverso la realizzazione di una tecnica moderna di impianti di trattamento di acque reflue mobili utilizzando un sistema chiamato MBR (*Member Bio Reactor*), oltre ad un sistema chiamato TF (*Trickling Filter*) con acqua trattata in uscita da queste unità con ottimo livello di depurazione<sup>24</sup>.

Ciò che risulta interessante, come vedremo nelle sezioni successive, è che sia proprio il campo di Zaatari il protagonista dei primi concreti passi che hanno promosso nuove politiche il cosiddetto *new thought*, in cui si rilanciano idee che a causa della crisi siriana, permettono alla Giordania di chiedere aiuti internazionali per assicurarne la realizzazione, primo tra questi un progetto di recupero della più grande discarica di rifiuti di Ekaider situata proprio a Mafraq.

### 2.2.2 *La raccolta e riciclaggio dei rifiuti*

Un progetto sperimentale avviato dalla ONG internazionale OXFAM all'inizio del 2015 nel settimo blocco che conta circa 5.500 abitanti, fu avviato per la raccolta differenziata e il riciclaggio di rifiuti solidi. In uno studio di fattibilità avviato dalla stessa OXFAM risulta che Zaatari produce settimanalmente circa 750.000mq di rifiuti; di questi il 25% sono rifiuti riciclabili come plastica, ferro, cartoncino ecc., mentre il 52% è costituito da rifiuti biologici ed il 16% è rappresentato da vestiti e stoffa.

---

<sup>24</sup> Un accordo siglato nel 2015 tra il Ministero dell'Acqua ed Irrigazione giordano ed una ONG di beneficenza giordana stabili che il Ministero mettesse a disposizione una vasta area (100 campi). Si stipulò che l'acqua prodotta da questo impianto dovesse essere utilizzata in attività agricole, nell'ambito di un programma di assistenza a famiglie vulnerabili. Tra queste coloro che si occupavano di orfani tra i rifugiati. Il progetto inaugurato permise immediatamente ai rifugiati di coltivare diversi campi producendo migliaia di tonnellate di mangimi per il bestiame (fieno, mais, paglia, ecc.) in quanto Mafraq è una nota area di allevatori di bestiame. La buona riuscita di questo progetto ha incoraggiato l'attuale Ministro dell'Acqua ad impegnarsi per mettere a disposizione ulteriori terreni e portare la capacità degli impianti a 4000mc invece degli attuali 1000mc. Al momento sono 100 le famiglie beneficiarie di questo progetto. Ad ogni modo ciò che appare più rilevante è che al momento la pratica di utilizzare i 120 milioni di mc d'acqua prodotta dai 27 impianti di trattamento di acque reflue distribuiti nel paese per gli stessi fini è divenuta una politica pubblica ordinaria del ministero (Al Rai, 2015).

OXFAM ha avviato un programma che prevede il pagamento in contanti in cambio di una prestazione lavorativa. Il finanziamento di questo progetto è di 90.000\$ e l'agenzia ha avviato questo programma di raccolta utilizzando semplicemente operatori con carriole per trasportare questi rifiuti presso una stazione di raccolta (discarica). L'operazione è stata anticipata da una campagna di sensibilizzazione porta a porta (*caravans*) promossa da operatrici donne siriane e giordane per avviare un processo di raccolta differenziata (liquido e asciutto) a partire dalle abitazioni. Si stima che nei primi 45 giorni siano state raccolte 55 tonnellate di rifiuti riciclabili generando un recupero delle spese di circa 1100 JOD mensili e creando così 10 posti di lavoro. L'obiettivo di OXFAM è quello di estendere questa esperienza di successo non solo a tutto il campo nell'arco di 20 mesi, ma anche alle realtà giordane adiacenti al campo. Il progetto globale, approvato dai due governi di Germania e Australia con un finanziamento di circa 4 milioni di euro, permetterà al campo di ridurre del 20% i rifiuti prodotti in modo redditizio oltre alla creazione di posti di lavoro.

È utile notare come questo progetto dal bilancio modesto possa aver migliorato l'ambiente e già possa contare su una produzione siriana di carriole. Inoltre, impiega personale siriano già esperto nel settore. Anche in questo caso si evidenzia come Zaatari rappresenti un punto di partenza utile per estendere questa esperienza in un paese in cui il governo centrale e tutte le municipalità abbiano sempre segnalato il problema rifiuti come priorità senza procedere concretamente alla sua risoluzione.

Tuttavia, per quanto riguarda la questione dei rifiuti e del loro smaltimento, le municipalità più colpite dal flusso dei rifugiati siriani nel 2013 hanno fatto richiesta, attraverso una vera e propria *shopping list*, di compattatori, presse e contenitori di rifiuti. Il governo giordano ha avviato una fase seria di studio per una politica di raccolta, gestione e trattamento dei rifiuti e recupero della più grande discarica della Giordania dalla quale si potrebbe avviare un progetto di produzione energetica, grazie alla quantità di rifiuti organici accumulati da oltre una decina di anni. Rimane il fatto che tali iniziative sono gestite centralmente dal Ministero degli Affari Municipali e dal Ministero dell'Ambiente senza coinvolgere direttamente i *Joint Service Council* formati dalle

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

municipalità per affrontare soprattutto la questione rifiuti e nonostante sia proprio il Ministro degli Affari Municipali a nominare i presidenti dei JSC.

### 2.2.3 Zaatari – autosufficienza energetica

Per un paese come la Giordania, in cui la costosa produzione di energia causa una buona parte del deficit e del debito pubblico, la domanda di energia alternativa si è accentuata negli ultimi tre anni soprattutto a causa della continua interruzione di fornitura di gas importato dall'Egitto attraverso Israele, che alcuni gruppi nella parte egiziana erano soliti sabotare, obbligando così i giordani a utilizzare nei generatori il petrolio più costoso rispetto al gas. In un paese in cui il sole, presente per la maggior parte dell'anno (circa 300 giorni), può assicurare una produzione di energia pulita non si è mai compresa la motivazione per cui le energie alternative non siano già da anni parte fondamentale della politica del governo.

La UNHCR, come dichiara Paul Quigley in qualità di *senior energy officer*, è responsabile della gestione dei campi dei rifugiati che risiedono nelle realtà urbane (quasi l'80%). Riporta Quigley che il canone di energia elettrica versato dalla UNHCR abbia raggiunto un costo di circa 800.000\$ mensili e risulta sempre più difficile sostenere tali costi fissi<sup>25</sup>. L'utilizzo di energia alternativa viene così dettata da esigenze gestionali a livello strutturale. Tuttavia, vale la pena notare come anche gli stessi siriani abbiano già cominciato autonomamente su iniziativa privata e individuale ad utilizzare i pannelli solari per scaldare l'acqua e a produrre energia per supplire all'incostante e instabile erogazione pubblica. Alcuni dei commercianti siriani ormai insediatisi all'interno del campo avevano già provveduto a fornirsi di sistemi fotovoltaici per produrre la propria energia, pagando costi di realizzazione che si aggirano intorno ai 5.000/7.000\$.

Viste le sempre più crescenti difficoltà nel raccogliere fondi dai vari benefattori e, soprattutto, il rifiuto di questi di continuare a sostenere le spese di funzionamento, la UNHCR ha inaugurato il progetto di una stazione solare (fotovoltaico) per la produzione di energia, calcolando un ammortamento della spesa in 4/5 anni e ottenendo un finanziamento iniziale di circa 10 milioni di euro dal governo tedesco per produrre 13MW.

---

<sup>25</sup> Per maggiori informazioni si consulti <https://www.greentechmedia.com/articles/read/solar-power-to-light-up-Sirian-refugee-camps-in-jordan>.

Questo progetto fu firmato con il Ministero dell'Energia, la società di energia giordana (NAPCO) ed un'impresa privata sotto la supervisione della società tedesca *Intec-GOPA-International Energy* che ha assicurato un monitoraggio del progetto per i primi tre anni.

Nonostante gli studi condotti e gli esperimenti di diverse società private, fino al 2013 l'unica azione governativa giordana in questo settore è stata quella di ridurre il dazio sulle lampadine a risparmio energetico, come dichiara il proprietario della *Philadelphia Solar Energy Company* (prima società giordana che produce fotovoltaico).

Anche in questo settore, Zaatari si può considerare promotore di buone pratiche. In seguito alla mobilitazione all'interno del campo e alla promozione di pratiche spontanee, ora in Giordania si inaugurano iniziative private con investimenti americani e italiani rivolte alla produzione di energia pulita con accordi governativi e vendita di energia prodotta alla stessa NAPCO. Tuttavia le municipalità sono ancora lontane da tutto questo.

Oggi Zaatari conta poco meno di 80.000 abitanti ed è considerata la quarta città in Giordania per dimensione: questo la rende sicuramente un modello di trasformazione rapida se consideriamo che il campo di Zaatari è ormai proiettato verso un orizzonte di tutela ambientale perseguibile nella raccolta di rifiuti liquidi e solidi, nella raccolta differenziata, nella produzione di energia pulita, che rappresentano elementi fondamentali per uno sviluppo sostenibile. Ciò chiarisce immediatamente come quello che poteva in origine essere considerato un ordinario intervento di emergenza (la fornitura di cibo, di coperte e di assistenza) può oggi trasformarsi in un modello produttivo i cui effetti benefici avrebbero la capacità potenziale di riflettersi sull'intero paese. Infatti, anche laddove dovessero verificarsi fenomeni di rientro dei flussi migratori, i sistemi impiantati rappresenterebbero comunque un modello di riferimento per l'intera nazione i cui primi beneficiari sarebbero proprio gli abitanti delle aree limitrofe. Tuttavia, la suddivisione dei compiti settoriali delegati alle diverse agenzie internazionali secondo un modello organizzativo divisionale rappresenterebbe una struttura analoga a un modello amministrativo municipale di indubbia efficienza ed efficacia a patto che le municipalità godano di autonomia finanziaria e un consiglio elettivo e rappresentativo con piena potestà decisionale.

Infatti, tra gli aspetti che questa ricerca intende evidenziare, va sottolineato principalmente il ruolo propositivo che l'eventuale costituzione di una Associazione delle Municipalità giordane assumerebbe come attore attivo all'interno dei processi di

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

pianificazione urbana. Come entità socio-territoriale dotata di un ufficio tecnico e di un'unità amministrativa affiancata a esperti in sistemi fiscali, potrebbe divenire il tramite tra il livello centrale e quello locale. Non è dunque un caso se Zaatari, come proposto dalla *Netherland-based Associations of Municipalities*, possa progredire divenendo una *città permanente*, autogestita, con un sistema di energia elettrica e un servizio idrico adeguato al fabbisogno del campo, reti stradali urbane e spazi verdi<sup>26</sup>.

Zaatari, infatti, rappresenta già da tempo il palcoscenico di fenomeni che *in nuce* costituiscono le attività tipiche di un'area urbana. Infatti, all'interno del campo sono già presenti diverse attività commerciali e alcuni degli stessi rifugiati operano e sono ufficialmente impiegati nelle attività di servizio insieme agli operatori umanitari. Ciò permette loro di acquisire un reddito per le prestazioni svolte e, dunque, di guadagnare compensi. Tali flussi possono essere reimmessi all'interno delle transazioni economiche interne al campo stesso e utilizzate, ad esempio, per il versamento delle quote necessarie per il pagamento del canone dell'energia elettrica ecc. I rifugiati che per diverse ragioni non sono impiegati nelle attività indicate potrebbero comunque ricevere sussidi secondo l'attuale sistema umanitario assistenziale vigente.

A questo punto, pare evidente che Zaatari presenti alcune peculiarità, problematiche e potenzialità tipiche della maggior parte dei centri urbani giordani: un centro di attività dei servizi, una periferia residenziale, una estesa rete di attività fuori dal campo. A Zaatari sono presenti i servizi di riferimento, quali gli uffici di amministrazione, di direzione del campo e le agenzie delle Nazioni Unite, che rappresentano di fatto le sedi distaccate dell'autorità centrale; gode di proprie strutture sanitarie, che in caso di necessità trasferiscono i degenti presso altre strutture ospedaliere presenti nel governatorato. Il sistema scolastico di Zaatari è formalmente riconosciuto e regolarmente integrato all'interno del sistema di istruzione nazionale. Vale la pena annoverare il fatto che il percorso di formazione posto in essere all'interno del campo permette un riconoscimento immediato e ufficiale anche presso i livelli di alta formazione, in quanto per le strutture scolastiche di Zaatari sussistono accordi istituzionali tra alcune università e la UNHCR.

---

<sup>26</sup> Ledwith E. (2014) Zaatari: the instant city. Affordable Housing Institute:  
<http://sigus.scripts.mit.edu/x/files/Zaatari/AHIPublication.pdf>.



### ***2.3 Il campo profughi da luogo di permanenza temporanea per la gestione dall'emergenza a modello di città dove si sperimentano pratiche di gestione collaborativa***

L'età media stimata per un campo profughi è di 17 anni. A partire da questa valutazione diviene intuibile come Zaatari stia procedendo verso un modello urbano preciso. Il campo, di concerto con i relativi gestori, sembra muoversi nella direzione di un modello di città autogestita e auto-sostenibile, dove i propri residenti si rendono autonomi da qualsivoglia tipo di sussidio economico, in vista di un *empowerment* preciso. Una pianificazione nel medio e lungo termine non può dunque prescindere da tali aspetti e fenomeni.



Foto 1: Campo di Zaatari nel 2012 (Foto di Amjad Yaqbaa)



Foto 2: Campo di 2012. Prospettiva champs Élisées

Zaatari nel de les (Fonte:

Cartadiroma.org

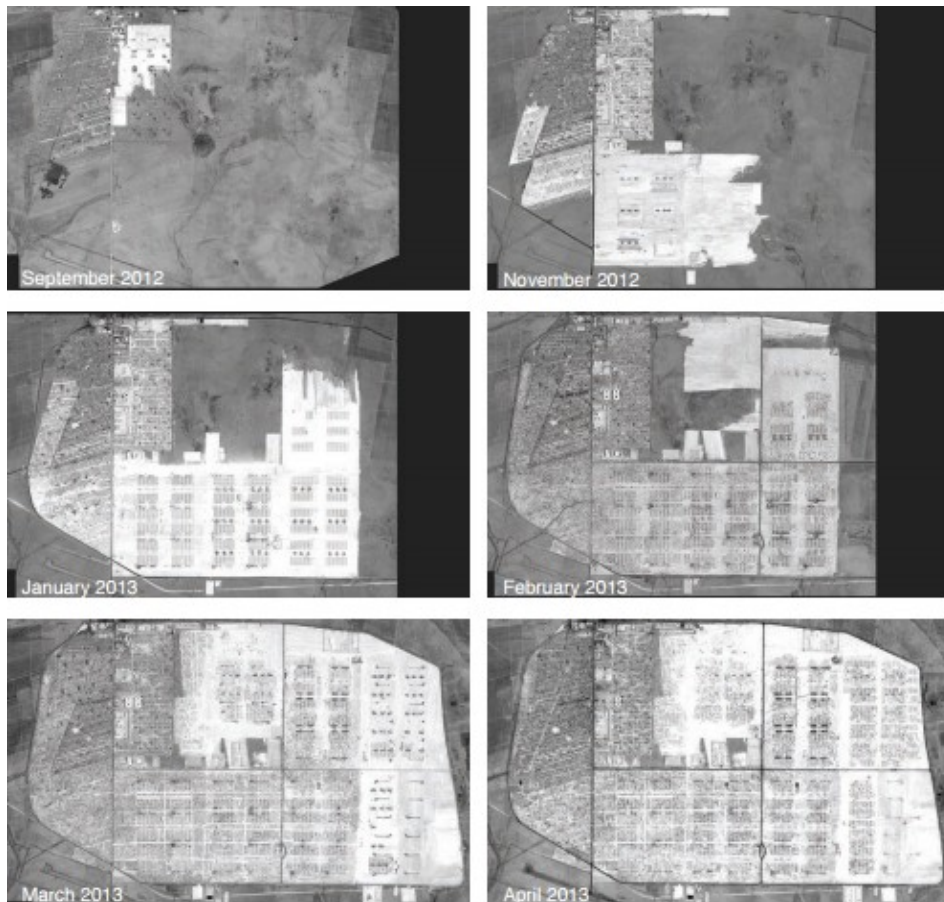


Foto 3: Sviluppo urbano del campo di Zaatari

(Fonte: Ledwith E., 2014).

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari



Foto 4: Campo di Zaatari nel 2016. Prospettiva de les champs Élisées (Fonte: [http://www.vita.it/it/article/2016/06/22/storie-di-vita-dal-campo-di Zaatari/139890/](http://www.vita.it/it/article/2016/06/22/storie-di-vita-dal-campo-di-Zaatari/139890/))

### 2.3.1 Il campo da luogo di dipendenza a luogo di autosufficienza

I campi<sup>27</sup>, come luoghi di separazione e disconnessione da qualsiasi ordinarietà non hanno mai funzionato come luoghi di costruzione di comunità. Zaatari, come altri casi nel territorio giordano, sembrerebbe prestarsi al caso opposto, presentando già caratteri di autosufficienza.

L'arteria principale del campo denominata comunemente *les champs élisées*<sup>28</sup> ospita negozi di abbigliamento, alimentari, panifici, ristoranti e persino negozi di animali. Seppure legalmente lo spazio occupato non sia di proprietà dei commercianti, questi non hanno comunque mostrato esitazione nel trasferire all'interno del campo le stesse attività gestite nel paese di origine secondo un modello di continuità di pratiche urbane. Intorno al

---

<sup>27</sup> Si consideri il concetto di “campo” così come riportata in Ledwith E. (2014) *Zaatari: the instant city*. Affordable Housing Institute (pag. 8).

<sup>28</sup> Vale la pena sottolineare che tale attribuzione così come comunemente denominata dai residenti sia basata sul gioco di parole *champs-sham*. *Sham* in lingua araba indica la Siria, così come diffuso nel mondo arabo.

campo esistono attività commerciali sorte proprio per rifornire la domanda di beni del campo.

Come la riorganizzazione dei quartieri di Zaatari fu una reazione spontanea degli stessi rifugiati, anche le attività commerciali che si sono diffuse per iniziativa privata spontanea, senza aver ricevuto alcun supporto istituzionale e/o amministrativo, sono state realizzate con materiali di fortuna.

### *2.3.2 Autorganizzazione e multifunzionalità come elementi fondativi nell'organizzazione dello spazio pubblico*

L'organizzazione originaria del campo prevedeva l'istituzione di alloggi suddivisi in assi, tali da permettere una facile accessibilità nel caso di emergenze sanitarie o di sicurezza. Successivamente, gli stessi abitanti hanno rimodulato lo spazio secondo logiche spontanee proprie e informali. Ad esempio, alcuni prefabbricati e tende in cui l'unità abitativa originaria era costituita da una singola stanza, sono stati trasformati con materiali vari in blocchi unificati in cui gli spazi comuni sono condivisi da diverse famiglie secondo un modello a corte interna. In alcuni casi i residenti hanno riprodotto spazi aperti tra i vari blocchi divenuti spazi comuni per le famiglie allargate. Inoltre, si sono verificati alcuni movimenti e traslochi volontari degli stessi rifugiati dagli alloggi precedentemente assegnati verso spazi condivisi con gruppi di persone di medesima provenienza geografica. Alcune famiglie si sono trasferite anche al di fuori del campo verso le realtà urbane, vendendo le proprie tende e in taluni casi persino i prefabbricati assegnati in uso.

Questa nuova forma di spazio acquisito viene di fatto compresa nella composizione di un piano urbano che riorganizza il campo di Zaatari e considera i vari spazi aperti privati costituiti dai rifugiati intorno ai nuclei familiari quasi tribali. Alcuni interventi di arredo urbano sono stati realizzati dagli stessi rifugiati e comprendono ad esempio aree gioco, campi di calcio, fontane ed aree verdi costruiti grazie a contributi di benefattori locali e internazionali<sup>29</sup>.

Facilitare l'accessibilità nel caso di emergenze sanitarie o il carattere di sicurezza generale; consentire la flessibilità delle tipologie, degli spazi abitativi e degli spazi collettivi in funzione delle esigenze; intervenire sull'arredo urbano nei collegamenti con

---

<sup>29</sup> Ledwith E. (2014) Zaatari: the instant city. Affordable Housing Institute (pag. 38).

gli spazi e i servizi pubblici dentro il campo di Zaatari, dove in un certo senso si tratta di strutture mobili, è un'operazione non complicata. Altra questione è, invece, quando si tratta di realtà urbane già costituite e in cui sono distribuite migliaia di rifugiati in forme ed iniziative individuali. Se nel campo gli spazi pubblici e/o comuni sono tra siriani e per i siriani, quelli nelle municipalità rappresenterebbero un servizio comune sia per la comunità ospitante che per quelle ospitate e la loro realizzazione e localizzazione richiede pertanto una particolare attenzione da parte dei pianificatori al fine di renderli luoghi di incontro, di dialogo e di integrazione, evitando il rischio di trasformarli in luoghi di scontro e tensione.

### 2.3.3 *Costruzione della governance multilivello attraverso le “infrastrutture sociali”*

La maggior parte delle ONG e delle associazioni umanitarie contribuiscono a catalizzare i processi socio-economici posti in essere all'interno del campo di Zaatari. Eppure, questi interventi non sono sempre sufficienti e talvolta risultano inesistenti in aree-chiave quali ad esempio l'*empowerment* dei rifugiati nello sviluppare autonomamente proprie infrastrutture.

Come accennato, il trasferimento volontario di alcuni rifugiati dagli alloggi originariamente assegnati ad altre aree ha generato quartieri i cui residenti sono accomunati dall'appartenenza alla medesima tribù e/o dalla stessa provenienza geografica. Ciò ha riprodotto le medesime dinamiche di potere, riconoscimento e rappresentanza già preesistenti nel territorio di origine e, in particolare, nel Governatorato di Dara'a da cui proviene l'80% dei rifugiati. I capi riconosciuti divengono a Zaatari interlocutori diretti delle autorità secondo un potere informalmente riconosciuto e successivamente regolarizzato tanto da divenire rappresentanti ufficiali dei rifugiati presso le autorità di gestione del campo. I leader informali esercitano un controllo ufficiale all'interno del campo attraverso la decisione esclusiva di assegnazione degli alloggi e degli impieghi.

La sicurezza interna del campo è assicurata dal Dipartimento di pubblica sicurezza della Polizia giordana, mentre la sicurezza esterna, compresi gli ingressi/uscite del campo, sono compito della Gendarmeria. Circa 139 entità governative e non si occupano dei vari settori della vita, come sanità ed istruzione, servizi vari ed infrastrutture, tra cui assistenza sociale e aiuti in generi di prima necessità, come la distribuzione di generi alimentari e *voucher*, coperte, tende ed alloggi. Questa distribuzione inizia non appena si conclude la

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

fase di registrazione in seguito al rilascio di un documento identificativo. Undici ONG cooperano nel settore dell'istruzione primaria e secondaria per rifugiati la cui età è compresa tra i 5 e 17 anni, anche se la dispersione scolastica rappresenta il 40%. Il coinvolgimento degli stessi siriani nelle scuole, sia come capi famiglie, al fine di assicurare l'iscrizione alle scuole dei loro figli, ma anche come insegnanti e personale vario, ha permesso di risolvere, seppur in parte, il problema dell'abbandono scolastico.

Luoghi dedicati alla preghiera rappresentano anche gli spazi chiave della socializzazione e diverse associazioni internazionali contribuiscono all'arricchimento e al perfezionamento di alcune strutture ricreative esistenti nel campo al fine di favorire la socializzazione tra rifugiati.

La scelta di perfezionare o modificare *in toto* un servizio, ha spesso apportato miglioramenti all'interno del campo: ad esempio, il passaggio dalla distribuzione di pasti caldi già pronti alla fornitura di generi alimentari sfusi (scelti dagli operatori internazionali), alla possibilità di ottenere dei voucher che permettono ai rifugiati di acquistare in funzione delle loro esigenze, sono tutti fattori che hanno permesso di innalzare il livello della qualità della vita degli abitanti del campo.

Le ONG intervengono poi sul coinvolgimento della popolazione femminile in attività sia sociali di assistenza sanitaria, psicologica per coloro che hanno subito violenza che in attività di produzione artigianale attraverso programmi *ad hoc* realizzati con l'assistenza, ad esempio, di UNWOMEN.

Diversi campi da gioco e centri per attività sportive realizzati da Unicef e altri operatori hanno contribuito in modo significativo a trasformare il campo in una realtà urbana. Alcune municipalità nella provincia di Mafraq come, ad esempio, il comune di Sabha e Dafyaneh, hanno chiesto ai donatori (in questo caso alla cooperazione italiana) un progetto per un parco giochi per bambini, mentre il Comune di Hosha ha chiesto ed ottenuto i fondi per restaurare un edificio con giardino per destinarlo a spazio per donne e bambini giordani e siriani.

#### 2.3.4 *I campi: Azraq ed Emeratino*

Azraq

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



Foto 5: immagine panoramica del campo di Azraq

Raggiunto il momento di massima densità all'interno del campo di Zaatari e al fine di limitare l'impatto di previste future ondate, è stata avviata la costruzione di un secondo campo, Azraq, il quale prevedeva una capacità iniziale di circa 50.000 persone fino ad un massimo di 100.000. Inaugurato ufficialmente nell'aprile del 2014, il campo si trova al confine tra le province di Zarqa e Azraq in un'area desertica di circa 15,7 km<sup>2</sup>. Secondo le ultime stime dell'UNHCR di marzo 2017 vi risiederebbero circa 54.000 siriani, di cui il 58% risultano essere minori di 18 anni. A differenza di Zaatari, la maggioranza dei rifugiati proviene da Aleppo e Homs con percentuali minori di persone originarie di Dara'a e Raqqa. Dal gennaio del 2016 si calcola che si sia registrato un aumento della popolazione di circa l'86%.

Come Zaatari, il campo di Azraq è gestito dall'UNHCR in collaborazione con numerose ONG che forniscono circa 10.000 rifugi in container, vitto e supporto agli abitanti del campo. La costruzione del campo si è fortemente basata sul modello di organizzazione generale del campo di Zaatari. Si prevede, inoltre, la consultazione diretta dei rifugiati allo scopo di apprendere quali siano le difficoltà e criticità emergenti così da organizzare un ambiente migliore e maggiormente sostenibile nel lungo periodo. A differenza di Zaatari dove tutti i servizi rimangono concentrati in una sola zona, aumentando il rischio di insicurezza e frustrazione nelle altre aree, la pianificazione del

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



campo Azraq prevedeva la decentralizzazione dei servizi, per far sì che si creassero delle vere e proprie aree comunitarie all'interno di un unico campo. Allo stesso tempo, Azraq è stato concepito in vista di una maggiore comodità rispetto a Zaatari. Azraq è stato ideato secondo la concezione di fornitura di servizi minima e indispensabile per la sopravvivenza. Tutto ciò risultava finalizzato ad evitare che si ricreasse la stessa situazione di insicurezza e di violenza sistematica che caratterizzava particolarmente il campo di Zaatari.



Mappa 2: Distribuzione dei servizi all'interno di Azraq  
Fonte: UNHCR, Sirian Regional Refugee Response

Le attività quotidiane del campo ruotano intorno a due aree di mercato che si trovano all'interno del campo: una gestita interamente dai rifugiati, l'altra dalla comunità locale. L'accesso alla rete elettrica e ai servizi sanitari risulta essere migliore, nonostante sia ancora da sviluppare e migliorare. Insieme all'ospedale da campo aperto tutto il giorno, si contano 4 guardie mediche e ambulatori, che forniscono supporto nelle varie zone. Servizi

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari



di istruzione e il vitto sono altrettanto disponibili, nonostante siano soggetti a modifiche dei fondi esterni.<sup>30</sup>

Una delle sfide principali per gli abitanti ma, allo stesso tempo, per gli operatori umanitari è rappresentata dalla necessità di adattare i bisogni del campo all'ambiente circostante. Azraq sorge infatti in una zona desertica, dove le temperature subiscono forti escursioni e le tempeste di sabbia risultano essere molto frequenti. Per questo motivo, i container forniti sono stati fabricati appositamente per proteggere dai forti sbalzi della temperatura. Anche la fornitura di acqua ed elettricità risulta essere più precaria, sebbene al momento non siano emerse emergenze particolari. Essendo un campo di più recente istituzione e pianificato in modo strategico, il livello di sicurezza è maggiore, gli episodi di stress psicologico non raggiungono i livelli di Zaatari; tuttavia la dipendenza da aiuti esterni rende la sostenibilità di questo campo notevolmente precaria, diminuendo ulteriormente le opportunità per il futuro dei rifugiati<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Tutti i documenti relative al campo Azraq sono reperibili sul sito

<http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>.

<sup>31</sup> IRIN The inside story on emergencies, (2016). *Getting it right for Sirian refugees the second time round*. [online]:

<http://www.irinnews.org/report/98946/analysis-getting-it-right-Sirian-refugees-second-time-round> [Accesso effettuato il 1° Nov. 2016].

## Campo rifugiati: Emirates camp



Foto 6: Emirates camp  
Fonte: UAE Interact, 13 maggio 2013

Il campo degli Emirati viene istituito all'inizio del 2013 nella provincia di Zarqa nel nord della Giordania. Il campo è interamente finanziato e gestito dagli Emirati Arabi, mentre l'UNHCR si occupa solamente della registrazione dei rifugiati. Il territorio dove sorge il campo si trova in una vasta zona desertica lontano dalle principali aree urbane ed è stato selezionato dalle autorità giordane e affidato ai partner degli Emirati Arabi. Con una capacità di circa 6.000 posti, secondo le stime ufficiali in questo momento vi risiederebbero circa 7.700 rifugiati siriani. La metà dei rifugiati proviene da Dara'a, mentre circa il 20% proviene da Homs e il restante da varie zone rurali della Siria. Ad oggi, l'*Emirates camp* viene considerato un "campo a cinque stelle" per i servizi che offre.



Foto 7: la locazione desertica del campo degli Emirati  
Fonte: Al Jazeera, 23 settembre 2013

I rifugiati vivono in prefabbricati dotati di accesso alla rete elettrica. I bagni sono ad uso comune e presentano un alto livello di igiene e accesso ad acqua calda. Le strade sono illuminate e sono disponibili spazi comuni dotati di televisori ed energia elettrica. Ogni persona ha diritto a tre pasti giornalieri, forniti da un servizio di *catering* locale. Nonostante non siano previsti permessi di lavoro ufficiali, nel campo sono presenti diverse attività commerciali per lo più finalizzate a fornire servizi (barbieri, carpentieri, ecc.), remunerate con beni di prima necessità. In ogni container è necessario che vi sia almeno una persona impegnata in un lavoro nel campo. Il campo è dotato inoltre di un ottimo supporto medico-sanitario. Ad esempio, esiste un ospedale operante nella città vicina dove i pazienti vengono trasferiti qualora l'aiuto nel campo non risulti sufficiente. In generale, le risorse a disposizione sono di gran lunga maggiori rispetto a Zaatari e Afraq.

Il sistema d'istruzione risulta maggiormente efficace se si considera il basso numero di studenti per classe. Secondo il rapporto di ORSAM il requisito principale per essere ammessi al campo è quello di presentarsi in qualità di nucleo familiare anche in assenza di

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

documenti. Per questo motivo non risultano risiedervi uomini single e il livello di sicurezza rimane sempre alto<sup>32</sup>.

Nonostante la presenza di aspetti positivi e risorse disponibili, il campo resta comunque caratterizzato da talune peculiarità negative. Generalmente questo campo resta bersaglio di critiche per il fatto di avere accolto un numero molto ridotto di rifugiati a fronte di investimenti elevatissimi. Allo stesso tempo, la vita all'interno del campo non appare così diversa da quella di Zaatari o Azraq. In prima istanza il territorio in cui sorge è ostile, poiché desertico e soggetto a forti sbalzi di temperatura. Inoltre, si trova collocato a lunga distanza dal resto del paese, in particolare da altri insediamenti e zone urbane. Questo aumenta ancora maggiormente il sentimento di spaesamento e solitudine delle persone. Il rigore, la pulizia e l'ordine che si notano all'interno del campo sono conseguenza di regole e ordini ben precisi e prescritti dalle autorità degli Emirati Arabi. L'esistenza di un sistema comportamentale molto rigido crea grande frustrazione fra gli abitanti, che si trovano limitati da regole e istruzioni per qualsiasi attività nel campo (dalla distribuzione del cibo, alla scuola, etc.). Allo stesso tempo, la presenza di telecamere e cancelli che controllano la mobilità instilla maggiormente l'impressione che si tratti di un ambiente-prigione, dove il lusso dei servizi offerti non riduce l'impatto negativo dell'eccessivo controllo e dell'isolamento del campo<sup>33</sup>.

Analizzando la situazione dei tre campi principali in Giordania, emerge molto chiaramente come le condizioni di vita siano estremamente precarie, ma soprattutto come la mancanza di opportunità economiche e di crescita personale spinga i rifugiati ad abbandonare i campi e a spostarsi nelle zone urbane, principalmente Amman, Irbid e Mafraq, successivamente molti si sono spostati nell'area industriale a Zarqa per motivi di lavoro e basso costo di vita. Nonostante l'attenzione internazionale e dei governi sia concentrata sui rifugiati che vivono nei campi ufficiali, si rende necessario ricordare che questi rappresentano soltanto una minoranza. La maggioranza vive invece nelle zone urbane, prendendo il nome di "rifugiati urbani".

---

<sup>32</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.26.

<sup>33</sup> SiriaLibano, (2015). *In Giordania il campo profughi "a cinque stelle"*. [online]: <http://www.sirialibano.com/siria-2/in-giordania-il-campo-profughi-a-cinque-stelle.html> [Accesso effettuato il 1°Nov. 2016].

A differenza dei campi, le città e le zone urbane permettono ai rifugiati di vivere in modo anonimo e di lavorare e creare un futuro migliore. Tuttavia, le città presentano dei rischi enormi: estrema vulnerabilità, rischio di sfruttamento, di arresto e di detenzione.

#### **2.4      *Analisi degli insediamenti di rifugiati nelle realtà urbane***

Questa analisi su Zaatari va inquadrata nell'analisi dei flussi di rifugiati in Giordania e, in particolare, di quelli causati dalla recente crisi siriana (che verrà affrontata nel capitolo 4) e ci porta ad approfondire la questione temporale di lungo periodo relativa agli insediamenti dei rifugiati sia nei campi, che nelle aree urbane, mentre per le aree rurali si tratta di spostamenti stagionali.

La metodologia di accoglienza e monitoraggio della vita dei rifugiati e degli sfollati rappresenta una delle fasi più importanti dell'assistenza. Nel dibattito pubblico si è soliti utilizzare “insediamenti” e “campi” in modo interscambiabile. Se, invece, spostiamo il dibattito a livello accademico, si nota come i due termini abbiano definizioni di fatto diverse e siano utilizzati per indicare situazioni non necessariamente uguali<sup>34</sup>.

Ad esempio, la definizione può essere direttamente collegata allo scopo. In questo caso, i due termini corrispondono a due momenti diversi del ciclo d'assistenza dei rifugiati: l'insediamento riflette un momento temporaneo, mentre il campo rappresenta la soluzione più durevole, cioè l'integrazione nella comunità d'accoglienza<sup>35</sup>. In modo simile, la definizione può basarsi sul tipo d'assistenza offerta e, dunque, i due termini indicano in quel caso tre diversi approcci nella gestione del territorio: (1) insediamenti rurali nati spontaneamente o (2) pianificati, dove il supporto non è totale e i rifugiati sviluppano una situazione di resilienza; (3) e campi più ortodossi dove l'assistenza è completa. Per meglio comprendere la distinzione fra i due termini, si possono utilizzare i cinque parametri di valutazione che raccolgono quelli che sono i termini e le caratteristiche più diffuse nel dibattito fra insediamenti e campi e che devono essere considerati per orientare e, in un

---

<sup>34</sup> Forced Migration Online, (2003). *Camps Versus Settlements*. [online]: <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/camps-versus-settlements/scope-of-the-question> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

<sup>35</sup> Ibidem, p.4-5.

certo senso, misurare le politiche urbane dell'accoglienza e della organizzazione e gestione dei servizi. Tali parametri valutano alcuni fattori quantificabili che caratterizzano i vari tipi di sistemazione predisposti per i rifugiati. Qui di seguito sono riportati i parametri seguiti da una breve descrizione:

- *Libertà di movimento*. In generale, gli insediamenti di rifugiati hanno un maggiore livello di libertà di movimento rispetto ai campi rifugiati. Nonostante sia raro riscontrare una totale assenza di libertà di movimento al di fuori delle aree designate per i rifugiati, le restrizioni legali e l'uso della forza per limitare i movimenti sono pratiche molto comuni che hanno un forte impatto sulla vita dei rifugiati. Questo accade spesso in prossimità dei campi, per questo si può affermare che minore è la libertà di movimento, più la classificazione è crescente in direzione della definizione di campo. Tuttavia, occorre prendere atto che nelle realtà urbane giordane non risultano restrizioni in merito, mentre variano le misure di restrizione nei campi tra Azraq e quello Emeratino, trasformati quasi in campi sotto controllo militare, e Zaatari in cui molti rifugiati che lavorano nel governatorato di Mafraq lo considerano un campo dormitorio.

- *Tipologia d'assistenza economica*. Si rende necessario qui distinguere tra i luoghi dove i rifugiati vivono principalmente grazie al sostegno tramite beneficenza e aiuti umanitari, dove sussistono enormi restrizioni a livello professionale, e i luoghi dove invece le persone hanno maggior libertà e spazio per impegnarsi in attività economiche con o senza l'appoggio del governo locale, ma con la possibilità di auto-sostentarsi. In generale, nei campi le forme d'economia permesse sono minime, se non inesistenti, mentre nei vari insediamenti spontanei i rifugiati tendono ad integrarsi maggiormente anche a livello economico.

- *Governance*. Con questo termine si intende il meccanismo decisionale all'interno della comunità di rifugiati, o per questioni che riguardano la comunità di rifugiati. La differenza tra campi e insediamenti in questo caso si riferisce proprio ai parametri di controllo. All'interno dei campi, le restrizioni economiche, politiche, culturali e religiose risultano essere più strutturate e sistemiche rispetto agli insediamenti.

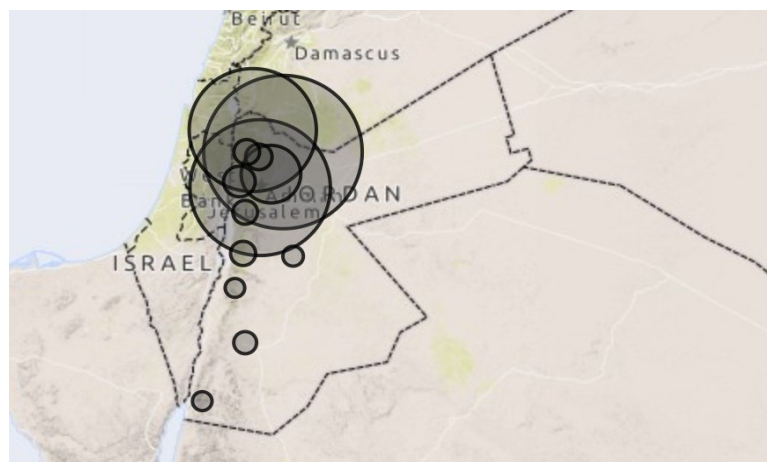
- *Rifugio temporaneo*. In questo caso si pone come parametro distintivo la durata temporale: sia per gli insediamenti, sia per i campi, è di natura temporanea. Tale temporaneità e provvisorietà sono dunque caratteristiche principali in grado di influenzare il tipo di politiche socio-economiche adottate. Infatti, Zaatari ha ricevuto oltre mezzo

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

milione di rifugiati in transito verso le città giordane, dove alcuni di questi hanno dormito una sola notte, in quanto avevano già concordato alloggio e a volte un lavoro con i parenti arrivati prima di loro e/o di quelli siriani che vivevano in Giordania prima della crisi.

- *Densità di popolazione e numero di persone.* Tale indicatore è altrettanto utile per comprendere ulteriormente l'oggetto dell'intervento. Nonostante sussista una casistica varia e diversificata, si è soliti riscontrare l'esistenza di insediamenti che, una volta completata la capienza ad un livello massimo, diventano inevitabilmente veri e propri campi.



Mapa 3: Sovrapposizione di maggiore presenza rifugiati in Giordania  
Fonte: UNHCR map, Regional Response Jordan

Le esperienze di Azraq e del Campo degli Emirati ci forniscono ulteriori elementi da cui trarre elementi utili per la ricerca: la decentralizzazione dei servizi all'interno del campo permette di vivere l'area in maggiore sicurezza perché i presidi si collocano in più spazi; l'integrazione dell'area del mercato in cui convivono le attività dei rifugiati e della comunità locale permette l'integrazione economica e sociale della popolazione; infine, la presenza di spazi pubblici in cui i rifugiati possano incontrarsi al di fuori dell'ambiente privato genera un maggiore senso di fiducia e di convivialità.

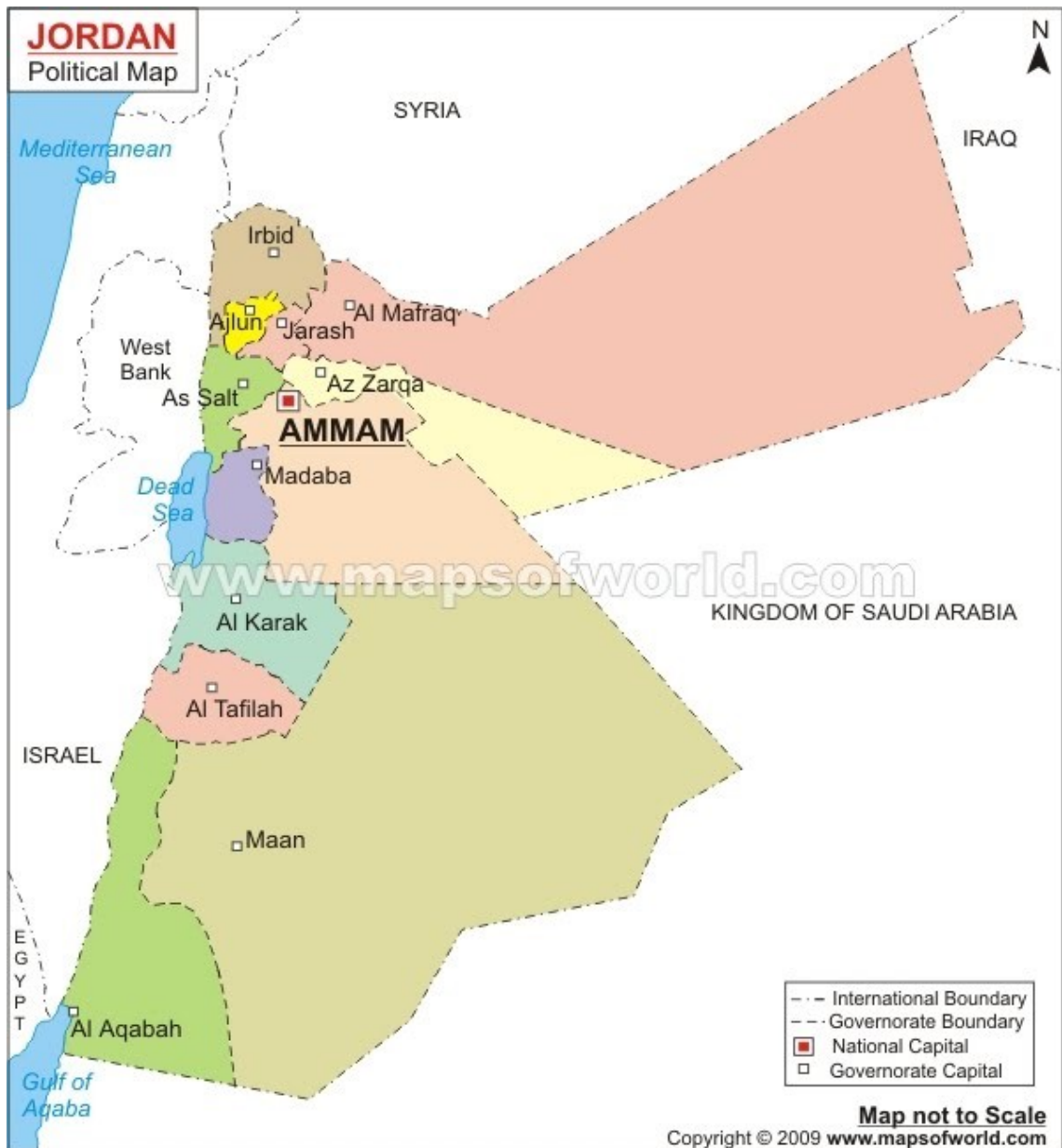
#### *2.4.1 Le zone urbane (Amman, Irbid, Mafraq)*

Come anticipato all'inizio del capitolo, Zaatari di fatto funge anche da centro di prima accoglienza anche se poi l'uscita da Zaatari non è legale, ma avviene sistematicamente in tempi rapidissimi verso le aree urbane e rurali in maniera tollerata. Secondo la UNHCR, tra i rifugiati registrati risulta che sono 141,045 (21%) quelli distribuiti nei tre campi di Zaatari, Azraq e quello Emeratino, mentre 515,955 sono quelli che vivono in zone urbane e rurali. (<http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>). Secondo la stessa UNHCR questo ultimo dato distribuito nei vari governatorati registrava fino a due anni fa la maggiore presenza nei governatorati di Irbid e Mafraq al confine con la Siria, per poi cedere il primato alla capitale. Tali spostamenti sono comprensibili in quanto legati a questioni di alloggio e offerte di lavoro, ma anche a una maggiore accessibilità all'assistenza internazionale che inizialmente concentrava la distribuzione di aiuti vari nella capitale prima di aprire un centro di registrazione nei due governatorati del nord.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*





Mappa 4: Confini amministrativi per governatorato  
Fonte: Wikipedia

#### 2.4.1.1 Amman

Nel governatorato di Amman si contano circa 175.000 siriani ufficialmente registrati presso l'UNHCR. A questi si aggiungono la quasi totalità di iracheni che vivono in Giordania, minoranze di somali, eritrei e sudanesi che vivono principalmente nelle zone urbane. Amman è dunque la zona con la più alta concentrazione assoluta di rifugiati. L'insediamento di nuovi arrivati ha influenzato notevolmente la comunità locale, sia dal punto di vista economico, sia da quello sociale.

La città di Amman è divisa in due distretti economici e culturali: il distretto est e il distretto ovest. Tale distinzione fu inizialmente stabilita su un concetto di natura geografica, ma oggi rappresenta la divisione economica tra una classe più ricca che vive nella parte ovest e quella più povera stabilita nella parte est, dove si trova un'altissima concentrazione di rifugiati. Tale concentrazione nell'area orientale della città non solo limita il loro accesso ai servizi pubblici, ma allo stesso tempo li rende ancora più invisibili agli occhi delle classi più agiate che vivono ad ovest.

Considerando l'impossibilità di lavorare in modo legale, la maggior parte dei rifugiati siriani intraprende attività illegali o trascorre il proprio tempo in totale assenza di uno scopo preciso. In seguito alla riduzione dei fondi del *World Food Program*, molti rifugiati si ritrovano dunque incapaci di procurarsi la dose quotidiana di cibo necessaria e ciò induce alcuni di questi ad intraprendere attività quali l'accattonaggio, o a delinquere praticando furti. In altri casi taluni pianificano il trasferimento verso un'altra destinazione, magari in Europa o in Turchia. La vita nella città risulta inoltre estremamente difficile a causa degli elevati costi di locazione delle abitazioni. Amman è, infatti, una delle città più costose del Medio Oriente e con l'arrivo di nuove ondate di migranti si è generata un'elevata speculazione immobiliare e il conseguente aumento del mercato nero. Tuttavia la maggior parte dei siriani, a differenza degli iracheni, arriva in Giordania con limitate risorse economiche le quali sono sufficienti per compensare la quota di affitto per un breve periodo, generalmente una o poche mensilità. Fuggendo dalla guerra, sono molti coloro che soffrono di disturbi psichici, quali disturbo post-traumatico da stress, perdita d'identità

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

e dissociazione. L'aspetto psicologico è decisivo per la ripresa, ma a differenza dei campi ufficiali non riceve sicuramente abbastanza attenzione e supporto nelle zone urbane da parte degli organi competenti. Resta da chiedersi allora perché si scelga una città come Amman per cercare rifugio. Le risposte possono essere varie. In primo luogo, la scelta della città rispetto al campo si ritrova nella volontà delle persone di mantenere un senso di normalità e stabilità che un contesto urbano può dare. Se si immagina che i rifugiati fuggono da città come Aleppo o Damasco, Amman a prima vista può offrire un ambiente simile. Allo stesso tempo, le opportunità di sviluppare economie sono maggiori, nonostante presentino grandi rischi e non permettano di stabilirsi in modo adeguato. Infine, la città rappresenta per molti una scelta più dignitosa rispetto al campo, dove le condizioni sono particolarmente precarie come abbiamo riferito in precedenza<sup>36</sup>.



Foto 8: famiglia siriana ad Amman. Fonte: UNHCR, 31 maggio 2013

---

<sup>36</sup> Habersky E, (2016). *The Urban Refugee Experience in Jordan*. [online]: <http://muftah.org/the-urban-refugee-experience-in-jordan/#.WBNrhDJabJA> [Accesso effettuato il 1° Nov. 2016].

#### 2.4.1.2 Irbid



Mappa 5: Il governatorato di Irbid al confine con la Siria  
Fonte: UNHCR, Irbid Factsheet 2016

Nel governatorato di Irbid, l'UNHCR calcola che siano presenti circa 135,133 siriani ufficialmente registrati seguiti da un gran numero di siriani non ufficialmente registrati. Provenienti in grande maggioranza da Dara'a, i rifugiati siriani stabiliti a Irbid vivono generalmente sparsi per la città, in comunità molto vicine fra loro.

L'UNHCR offre un supporto economico alle famiglie o ai singoli in condizioni particolarmente vulnerabili. L'importo varia tra gli 80 e i 150 dinari giordani al mese, a seconda del numero di componenti della famiglia. In merito all'istruzione, l'UNHCR gestisce borse di studio previste all'interno del programma *Albert Einstein German Academic Refugee Initiative*, aperte a coloro che intendano continuare gli studi accademici presso le università locali. Per la distribuzione di cibo ci sia affida alle agenzie internazionali come il *World Food Program (WFP)*, il quale eroga dei *voucher* che permettono l'accesso giornaliero ai pasti. Tuttavia, il programma del WFP dipende dai finanziamenti economici e, dunque, non permette un supporto costante. Infine, i rifugiati

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

registrati hanno accesso ai servizi sanitari giordani e ai servizi offerti dalle organizzazioni partner che si occupano di sanità<sup>37</sup>.

In generale, le condizioni di vita a Irbid sono precarie tanto quanto nel governatorato di Amman e negli altri centri urbani. Come riferito in precedenza, i problemi principali riguardano i costi degli affitti e il lavoro illegale. Secondo i dati raccolti dall'organizzazione REACH nel governatorato del nord della Giordania, il costo dell'affitto rappresenta proprio uno degli ostacoli più grandi. Molte persone vivono in condizioni difficili, in stanze in affitto in edifici non del tutto rifiniti, spesso pericolosi ed esposti a diversi rischi. Pagare il costo alto degli affitti significa rinunciare ad altri bisogni e allo stesso tempo necessita di commisurati introiti economici. Nonostante il governo giordano abbia aumentato i controlli nei confronti del lavoro illegale è abbastanza comune tra i rifugiati di Irbid lavorare in modo illegale e stagionale. Questo avviene anche per i minori, i quali rappresentano una risorsa produttiva importante in grado di supportare economicamente la famiglia. Allo stesso tempo, la presenza di servizi sanitari non garantisce comunque un accesso immediato. La stessa ricerca rivela che l'accesso a tali servizi risulta limitato a causa della distanza tra le abitazioni e i servizi stessi, per via del costo extra per usufruirne e per i documenti di registrazione richiesti<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Tutti i documenti relative al governatorato di Irbid sono reperibili sul sito

<http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>.

<sup>38</sup> REACH, (2014). *Sirian Refugees in Host Communities*. [online] p.20.:

<http://www.reach-initiative.org/wp-content/uploads/2014/03/lea.macias-18022014-093340-REACH->

[BritishEmbassyAmman\\_Sirian-Refugees-in-Host-Communities\\_Key-Informant-Interviews-and-District-Profiling\\_Jan2014.pdf](#) [Accesso effettuato il 1° Nov. 2016].

## Mafraq



Mappa 6: Il governatorato di Mafraq con il confine più lungo con la Siria  
Fonte: Wikipedia

Mafraq è situata a circa 300 km dal confine siriano e rappresenta uno degli insediamenti principali di tutto il territorio giordano. Nell'area urbana circa 78.000 persone sono registrate come rifugiati presso l'UNHCR. Nell'agosto del 2014 è stato inaugurato un Ufficio per la registrazione a Mafraq per gestire i bisogni e le urgenze dei rifugiati urbani, offrendo servizi che precedentemente erano disponibili solo ad Amman. Secondo le valutazioni iniziali, la parte nord-est del paese risulta essere più vulnerabile in merito all'accesso ai servizi di base, l'accesso ad un alloggio e in generale il supporto economico. Di conseguenza l'arrivo di un notevole numero di rifugiati in un territorio già compromesso da problemi economici continua a causare problemi rilevanti.

Il ruolo dell'UNHCR a Mafraq consiste dunque nel procedere con le registrazioni per i nuovi arrivati, offrire consulenza e garantire un supporto economico di base. Inoltre, considerando la vulnerabilità generale della zona, l'UNHCR si impegna a svolgere attività sul campo raggiungendo le famiglie più povere che vivono nelle zone periferiche nell'area urbana di Mafraq. Anche qui l'accesso ai servizi sanitari è limitato, nonostante la registrazione con le agenzie internazionali permetta di usufruire dei servizi locali. A differenza degli altri centri urbani, le priorità principali a Mafraq riguardano la crescente vulnerabilità dei rifugiati ma anche l'impatto dei nuovi arrivi sulla comunità locale. Si

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

calcola infatti che due terzi dei rifugiati viva sotto la soglia di povertà, senza alcuna sicurezza per il reperimento dei beni di prima necessità, quali vitto e alloggio. Quasi la metà dei rifugiati vive in abitazioni non dotate di energia elettrica, né di servizi igienici funzionanti, né di sistemi di riscaldamento. L'alto costo delle quote di locazione spinge molte famiglie a condividere l'abitazione utilizzando le restanti risorse economiche per acquistare alimenti. Inoltre, nonostante l'arrivo dei rifugiati abbia stimolato l'economia interna, la disponibilità di risorse risulta sempre più scarsa. I costi di tutti i servizi hanno subito un aumento, dalle case all'acqua; anche il tasso di disoccupazione è aumentato e sempre più persone – compresi i minori – sono costrette ad intraprendere lavori di ogni tipo per contribuire all'economia della famiglia. In questo scenario, l'UNHCR sta premendo sul governo giordano al fine di investire maggiormente sulle risorse, per far sì che possa essere migliorato il supporto per i rifugiati ma allo stesso tempo per le stesse comunità locali<sup>39</sup>.

#### 2.4.2 Considerazioni

La lotta per il reperimento delle risorse ha comportato effetti enormi sulla stabilità e la sicurezza delle persone. In particolare, questa situazione ha drasticamente aumentato il numero di episodi di violenza e ostilità tra le comunità locali giordane e i rifugiati siriani che si accusano reciprocamente per giustificare la propria situazione di precarietà.

Secondo un rapporto redatto dall'organizzazione *Mercy Corps*<sup>40</sup>, i temi principali che inaspriscono le tensioni sono principalmente tre: l'aumento del costo degli affitti; il livello di occupazione; la gestione ordinaria di tutti i servizi pubblici.

L'analisi delle condizioni di vita nei campi e nei centri urbani ha posto in evidenza una serie di fattori fondamentali. Nonostante la presenza di campi ufficiali gestiti da agenzie internazionali o stati partner, la maggior parte dei rifugiati preferisce vivere in zone urbane. Le tensioni nei campi sono numerose e la possibilità di crearsi un futuro pare a molti assente, anche se – come abbiamo visto – l'evoluzione del campo di Zaatari che per

---

<sup>39</sup> Tutti i documenti relative al governatorato di Mafraq sono reperibili sul sito <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>.

<sup>40</sup> Mercy Corps, (2012). *Analysis of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq, Jordan*.

certi aspetti si configura come un vero e proprio *place-making*<sup>41</sup> può insegnarci qualcosa sul modo in cui il problema potrebbe essere affrontato.

Infine, i campi sono estremamente affollati, quindi tutti i servizi offerti devono essere condivisi da un numero notevole di persone, aumentando così il clima di frustrazione. Anche per questi motivi, l'80% dei rifugiati preferisce vivere al di fuori dei campi e in zone urbane. Molto spesso questo comporta la rinuncia a beni essenziali, come una tenda o un container in cui dormire.

Se si osserva il quadro generale, la società giordana – spesso considerata un paradiso per i rifugiati – si trova oggi in una posizione di stallo, dove l'emergenza rifugiati è ormai diventata una questione ordinaria. Ma in assenza di una soluzione politica al conflitto siriano è evidente che l'impatto dei rifugiati siriani in Giordania continuerà a generare squilibri socio-economici e diviene dunque fondamentale ottenere un supporto maggiore da parte della comunità internazionale e costruire strategie di ripresa più efficaci. Infatti, onde evitare l'aggravarsi di episodi di conflitto sociale, il governo giordano, come vedremo, ha accettato il *Jordan Response Plan* tuttora in corso di pianificazione nel medio termine, ponendo l'accento sulla necessità di inglobare i rifugiati siriani all'interno del tessuto socio-economico giordano attraverso l'inserimento regolare nei processi formativi ed economici. In particolare, le più recenti edizioni del JRP relative ai bienni 2016-2018 e 2017-2019 prevedono misure specifiche volte all'occupazione riservata per una quota ai rifugiati stessi (circa il 30%) all'interno delle aree industriali così come l'accesso gratuito al sistema di istruzione per le coorti più giovani.

Resta rilevante da notare come il livello di conflitto sociale emerso abbia accelerato l'iter legislativo per la riformulazione degli assetti amministrativi e della possibilità di implementare modelli e strutture che consentano di ripensare il modello centralizzato di organizzazione e gestione di città, territori e servizi in favore di una maggiore distribuzione dei poteri agli enti locali. I capitoli successivi evidenzieranno nel dettaglio un quadro legislativo che sembra muoversi in direzione di una riforma decentralizzata in

---

<sup>41</sup> Sul *place-making* vedi: DEFINITION OF PLACEMAKING: Four Different Types By Mark A. Wyckoff, FAICP, Professor, MSU Land Policy Institute



grado di conferire un *empowerment* maggiore alle strutture politico-amministrative locali, le quali interagiscono direttamente con i propri cittadini e rifugiati nelle aree urbane.

Da tutte queste politiche e indirizzi del modello Zaatari e delle modalità di insediamento dei rifugiati in ambito urbano si possono trarre indicazioni per organizzare e gestire spazi e servizi della città giordana:

All'interno dei campi non vi è condivisione di spazi nè integrazione se non attraverso il coinvolgimento degli stessi siriani nelle varie attività di assistenza ed erogazione dei servizi, in quanto nel campo vi sono solo siriani. Tuttavia, il loro coinvolgimento come personale docente e non solo, nei settori dell'istruzione e formazione nonché in quello della raccolta, smistamento e riciclaggio dei rifiuti, ha costituito di fatto la prima trasformazione nel campo trasformandolo in un tessuto urbano più attivo. Tutt'altra la situazione nelle città giordane, dove i siriani non hanno un perimetro preciso nel quale soggiornare, ma trovano sistemazione in base alla domanda/offerta del mercato immobiliare giordano, optando ovviamente per le zone più povere ed accessibili, talvolta in zone industriali.

In funzione delle analisi effettuate e degli approfondimenti sviluppati in merito alla vivibilità dei campi e delle aree urbane in cui si distribuiscono i flussi di migranti e rifugiati è stato possibile definire alcune prime linee guida che determinano possibili obiettivi e relative azioni di intervento necessarie al miglioramento di spazi o alla loro trasformazione:

- promuovere la cultura del vivere insieme (“abitare collaborativo”) che si basa sulla condivisione di spazi, di servizi, di risorse e di responsabilità attraverso spazi di convivialità per favorire il miglioramento delle relazioni tra i cittadini (ad esempio, pratiche di buon vicinato, rispetto regole comuni, ecc.); forme di accordo comunitario per la manutenzione e la gestione di spazi, servizi e beni comuni del quartiere, anche attraverso l'impiego di tecnologie *smart*; offerta abitativa e di servizi differenziata secondo la formulazione del nucleo familiare, le esigenze del ciclo di vita di una famiglia (diversa età, cultura, condizioni fisiche, sociali, economiche) e secondo le categorie vulnerabili (accessibilità fisica, autonomia di movimento, comfort e sicurezza, familiarità, leggibilità e riconoscibilità degli spazi);

- contenere le situazioni di interferenza tra usi e attività presenti (ad esempio, mediazione nell'uso degli spazi e delle attività presenti tra residenti e altri fruitori);

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

- progettare e collegare spazi per il tempo libero e per lo svago calibrati sulle esigenze di tutte le età e aperti all'intera collettività per favorire l'integrazione sociale e culturale attraverso il gioco e lo scambio tra diverse categorie di fruitori (ad es. biblioteche, sale giochi, sale comuni, spazi wi fi condiviso, aule didattiche);

- garantire le connessioni con il sistema degli spazi e dei servizi pubblici della città attraverso l'uso degli elementi di vegetazione per definire spazi e i percorsi di connessione (i cortili autogestiti delle unità abitative; percorsi sicuri e attrattivi di avvicinamento ai servizi primari; accessibilità dei percorsi in termini di sicurezza, comfort, attrattività e qualità delle dotazioni con particolare attenzione alle categorie vulnerabili (es. raccordi di quota tra superfici, ausili per l'autonomia e la mobilità di soggetti vulnerabili, panchine, illuminazione, segnaletica; raggiungibilità di diverse opportunità urbane attraverso forme di trasporto sostenibile (come le piste ciclabili e i servizi del trasporto pubblico locale);

- integrare le diverse funzioni urbane attraverso una logica polifunzionale per indurre nuovi comportamenti e stili di vita (in termini di varietà di funzioni e accessibilità alle reti del trasporto pubblico; collegamento con i servizi esistenti tramite bicicletta o a piedi;

- migliorare la qualità e il decoro urbano dal punto di vista funzionale e percettivo, di sicurezza e vivibilità anche con attrezzature e arredi che facilitino la fruizione di spazi e percorsi (panchine, cestini raccolta differenziata, alberature e vegetazione urbana (alberi, coperture, spazi verdi) con effetto filtrante e benefici sul microclima (es. assorbimento di CO<sub>2</sub>, ombreggiamento);

- contribuire al miglioramento della qualità della vita e della vivibilità attraverso soluzioni a basso impatto ambientale con scelta di materiali innovativi, ecocompatibili, riciclati per le superfici dei camminamenti, delle percorrenze veicolari e degli spazi di parcheggio e sosta.

### **3. Flussi migratori da, per e attraverso la Giordania**

Da sempre la Giordania rappresenta una terra di rifugiati. I movimenti migratori che si sono succeduti nel paese sono da considerarsi effetti delle seguenti questioni: mutamenti di equilibri geopolitici regionali; fluttuazione dell'economia del petrolio nel Golfo Persico; tentativi della monarchia di garantire la propria stabilità<sup>42</sup>.

Nelle sezioni successive, analizzerò in modo dettagliato tre delle quattro ondate di rifugiati che hanno colpito la Giordania fin dalla sua nascita, rispettivamente: palestinesi, libanesi, iracheni. Successivamente, cercherò di descrivere storicamente il fenomeno, fornendo alcuni dati analitici sull'impatto economico che queste tre ondate di rifugiati hanno avuto per l'economia Giordana. Tale analisi si dimostra utile a dimostrare come la questione dei rifugiati non è mai stata un'emergenza, ma piuttosto una questione ordinaria nel contesto giordano e come tale deve essere considerata anche nelle politiche di organizzazione e di gestione di città e territori.

#### ***3.1 Rifugiati palestinesi in Giordania***

I primi tentativi di fuga dalla terra di Palestina del popolo palestinese si verificarono tra la fine del 1947 e l'inizio del 1948. A seguito del piano di ripartizione proposto dall'ONU mediante la risoluzione 181 dell'Assemblea Generale, si scatenarono alcuni malcontenti nella regione che spinsero circa 70,000 arabi-palestinesi a lasciare l'area. Chi ebbe l'opportunità di sfuggire alla crescente insicurezza fu una categoria elitaria di palestinesi, i quali potevano sostenere i costi legati all'emigrazione e al futuro insediamento nel paese ospitante. Nel marzo del 1948 il numero dei rifugiati salì a 100,000, in vista della crescente instabilità sul territorio<sup>43</sup>.

La prima consistente ondata migratoria del popolo palestinese prende forma intorno alla prima metà del 1948 e si consolida nel maggio dello stesso anno a seguito della

---

<sup>42</sup> Jordan: A Refugee Haven. August 31, 2010 by Geraldine Chatelard. <http://www.migrationinformation.org>.

<sup>43</sup>Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, p. 67, 2003.

fondazione dello stato d'Israele. Circa 300.000 rifugiati palestinesi fuggirono e furono cacciati dalle proprie case, dirigendosi in tutto il vicinato arabo e, in particolare, in Giordania. Nel 1949 al culmine del primo conflitto Israelo-Palestinese, il numero di rifugiati palestinesi era salito a oltre 900,000. L'Agencia delle Nazioni Unite per il Soccorso e l'Occupazione (UNRWA) stabilì che il rifugiato palestinese dovesse essere considerato come "una persona il cui normale luogo di residenza è stata la Palestina nel periodo dal 1 giugno 1946 al 15 maggio 1948, e che ha perso sia la casa sia i mezzi di sostentamento a seguito della guerra arabo-israeliana del 1948"<sup>44</sup>.

Le ragioni che scatenarono il primo esodo furono le varie offensive israeliane e, alla luce del fallimento nel contrastare il neonato Israele, la conseguenza fu lo sbriciolamento della società palestinese. Il collasso generò un effetto valanga. La prima ondata migratoria si chiuse con la fine del primo conflitto tra Israele e Palestina che terminò nel marzo del 1949 con la firma degli Accordi di Rodi<sup>45</sup>.

Tra gli ultimi eventi della prima ondata che contribuirono alla crescita del numero di rifugiati si annovera il piano di "pulizia" delle zone a nord d'Israele, confinanti con il Libano. Con l'introduzione di tale piano oltre 30,000 palestinesi dovettero allontanarsi dalle proprie case e dall'intera area. Nonostante il conflitto fosse ormai terminato, l'esodo palestinese continuò.

A causa dell'ingente quantitativo di rifugiati diretti in Giordania la necessità di creare i così detti campi rifugiati divenne ormai inevitabile. Il primo campo rifugiati palestinese in Giordania risale al 1949 e fu costruito nella città di Zarqa. Secondo l'UNRWA un campo è "un lotto di terreno concesso a UNRWA da parte del governo per accomodare i rifugiati Palestinesi e costruire strutture per assecondare i loro bisogni basilari". Alcuni palestinesi non riuscirono ad insediarsi nei campi riconosciuti ad UNRWA e pertanto il governo giordano ne realizzò tre non riconosciuti da UNRWA, rispettivamente denominati Madaba, Prince Hassan (Nasser) e Sukhneh.

La seconda ondata migratoria copre un arco temporale che inizia nel 1949 e termina con la crisi di Suez del 1956; si stima che tra i 30,000 e i 40,000 palestinesi dovettero

---

<sup>44</sup> Stern, Yoav. "Palestinian refugees, Israeli left-wingers mark Nakba", "Ha'aretz." Tel Aviv, 13 May 2008.

<sup>45</sup> Gli Accordi di Rodi segnarono sia la fine del conflitto le linee provvisorie d'armistizio che restarono inalterati sino alla guerra dei sei giorni del 1967.

abbandonare le proprie case, venendo rimpiazzati da una nuova generazione di immigrati di religione ebraica. La prima ricerca effettuata da UNRWA nel 1950 stimava la presenza di 506,200 rifugiati sul territorio giordano, oltre la metà del numero totale. La maggior parte dei rifugiati ricevette la cittadinanza giordana, secondo l'articolo 3 della L. n. 6/1954, che garantiva la cittadinanza ad ogni persona palestinese, esclusi gli ebrei, che avesse risieduto in Palestina prima del 15 maggio 1948 e, successivamente, in Giordania nel periodo compreso tra il 20 dicembre 1949 e il 16 febbraio 1954<sup>46</sup>.

Una terza ondata migratoria si verificò in seguito a qualche anno di tregua. Il 1967 è l'anno della Guerra dei Sei Giorni. Durante il conflitto vengono distrutti vari villaggi palestinesi e vengono svuotati i campi rifugiati di Aqabat Jaber e Ein as-Sultan. Conclusosi il conflitto, Israele aveva conquistato la Striscia di Gaza, la Cisgiordania, la penisola del Sinai, Gerusalemme Est e le alture del Golan. Tale conquista determinò la fuga di circa 300,000 palestinesi. Di questi, 245,000 si diressero in Giordania, mentre i restanti si divisero tra Siria, Libano ed Egitto.

Immediatamente dopo il conflitto, il governo giordano non avvertì la necessità di effettuare la registrazione degli sfollati palestinesi in quanto riteneva che fossero solamente individui in transito dal lato est a quello ovest della Giordania. Poco prima della guerra civile in Giordania, il Ministero giordano dei Territori Occupati, sezione Registro degli Sfollati, compresa la rilevanza di un censimento, avviò le procedure di registrazione. Risposero alla chiamata 240,000 sfollati palestinesi dei quali 177,000 risultavano già registrati presso l'UNRWA. Una minoranza proveniva dalla Striscia di Gaza e, in accordo alla legge del 1925 sull'ordine di Cittadinanza dei Palestinesi, a questi furono garantiti i diritti di accesso ai territori Egiziani<sup>47</sup>.

Nel 1968 una nuova ondata di conflitti colpì l'area a seguito degli attacchi israeliani presso il villaggio di Al Karamah, presunta base di alcuni movimenti di resistenza palestinesi. Nei campi si svilupparono alcuni movimenti di combattenti per la libertà, i *fedayn*, i quali erano supportati da gruppi di dissidenti nei confronti del Regno hashemita<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup>Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, p. 67, 2003.

<sup>47</sup> David McDowall, *Palestine and Israel: The Uprising and Beyond*, p. 84, 1989.

<sup>48</sup> Si costituirono quindi alcuni stati nello stato. Proprio quando la situazione divenne insostenibile per Re Hussein il 16

Successivamente le politiche israeliane hanno alimentato ulteriormente la fuga dei palestinesi dai territori occupati verso la Giordania. I continui espropri, la demolizione degli immobili e la costruzione degli insediamenti di coloni israeliani sono stati i fattori portanti dei gradualisti spostamenti di rifugiati. L'ultima ondata migratoria su larga scala si verifica con la così detta ondata dei "ritornanti". Dopo la Guerra del Golfo e l'occupazione del Kuwait, molti dei palestinesi residenti nei Paesi del Golfo furono espulsi e costretti a rientrare nel territorio giordano.

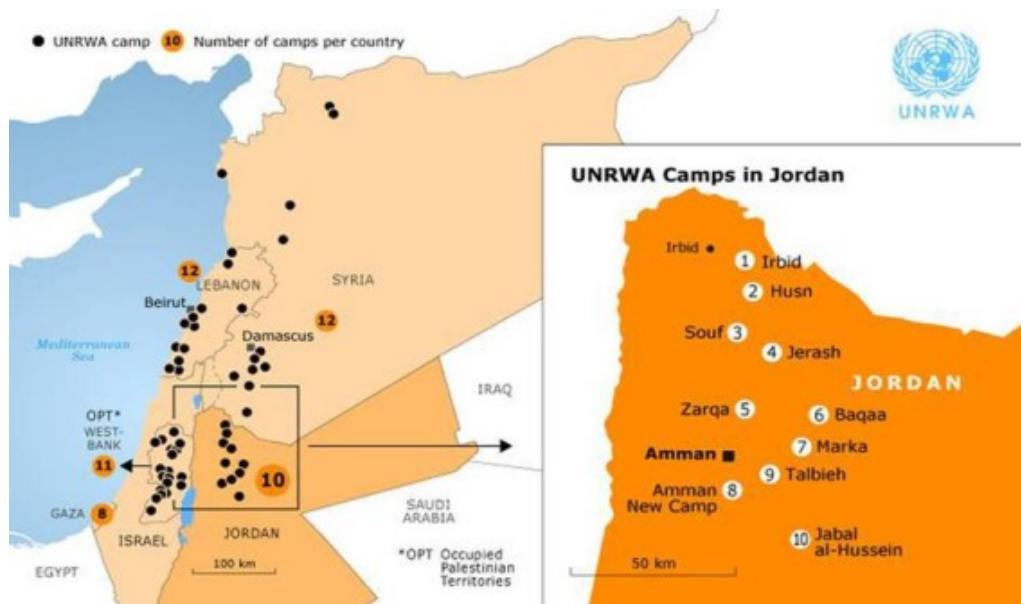
Il numero di rifugiati palestinesi presenti in Giordania ha subito un aumento esponenziale negli anni. Si stima che dai circa 600,000 profughi nel 1960 si sia giunti a circa 2.000.000 secondo il rapporto stilato dall'UNRWA nel 2010<sup>49</sup>.

I campi riconosciuti dall'UNRWA sono 10, localizzati come indicato nella mappa che segue:

---

settembre del 1970 la legge marziale fu ufficialmente dichiarata e supportata da un governo militare. A seguito di una serie di scontri, i combattenti palestinesi furono brevemente affiancati da alcuni gruppi di dissidenti siriani, ma si trattò di un supporto blando che non modificò il risultato degli scontri. Le ostilità rallentarono e a partire dalla fine di settembre dello stesso anno si giunse ad un cessate il fuoco firmato al Cairo. Né il numero delle vittime né dei rifugiati fuggiti fu ben definito; l'unica certezza riguardava la totale eradicazione della potenza politica e militare palestinese dalla Giordania (Kimball C.).

<sup>49</sup> [www.urrwa.org](http://www.urrwa.org)



Mappa 7: Campi profughi palestinesi in Giordania  
Fonte: UNRWA

Oltre ai numerosi conflitti e disagi che hanno colpito l'area, un'altra delle ragioni di questo incremento sta anche nella definizione di rifugiato palestinese stabilita dall'UNRWA, la quale estende lo status anche ai discendenti della prima ondata<sup>50</sup>.

Considerata la totalità dei rifugiati, la maggior parte di questi si è stabilita al di fuori dei campi, sia nelle grandi sia nelle piccole città giordane. Solo il 17% vive all'interno dei campi. Sussiste un'enorme disparità tra i rifugiati non-residenti e i rifugiati residenti. Nella prima categoria si riscontrano notevoli problematiche legate alla condizione socio-economica. Non godere della cittadinanza giordana priva i rifugiati non-residenti di una serie di diritti. Non a caso persiste una enorme disparità nell'accesso ai servizi per i rifugiati che sono residenti nei campi. In particolare, il governo ha promosso l'implementazione di progetti educativi e formativi proposti direttamente da UNRWA, ritenendo che l'istruzione potesse rappresentare un'efficace via di fuga dalla povertà. Tutte

<sup>50</sup> Åge A. Tiltnes and Huafeng Zhang, Progress, challenges, diversity Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan, 2013.

queste misure hanno prodotto notevoli miglioramenti nell'ultimo decennio grazie alla particolare volontà dei rifugiati a cooperare e a migliorare i propri standard di vita.

L'impatto sulla società giordana e sul governo è stato notevole. Circa il 60% della popolazione giordana risulta essere di origine palestinese. Questo genera una certa disparità e "discriminazione" presente sul territorio dove coesistono due popolazioni di radici simili ma identità diverse. Sia i palestinesi che i giordani reclamano continuamente una propria identità nazionale sebbene queste abbiano acquisito numerose sfumature per via di questa convivenza forzata.

### **3.2 Rifugiati libanesi in Giordania**

Sin dalla sua fondazione, il Libano è stato caratterizzato da una composizione settaria che include tuttora musulmani sciiti e sunniti, cristiani maroniti e altre confessioni.

Analogamente alla Giordania, anche il Libano presenta una grande presenza di rifugiati. Dopo la cacciata dei guerriglieri palestinesi per mano di Re Hussein durante il Settembre nero, questi trovarono rifugio nella zona a sud del Libano<sup>51</sup>. Da quel momento si avviarono una serie di scontri con Israele. Data la diversificazione etnica del paese, alcuni cittadini libanesi, musulmani maomettani, iniziarono a supportare la causa palestinese e il conflitto da circoscritto divenne più esteso. L'esercito libanese non riuscì a gestire le lotte interne e, insieme ai continui bombardamenti, portarono il paese in una guerra civile. I dati in merito non sono numerosi a causa della difficoltà sorte nel reperirli. Si stima comunque che nei primi due anni di conflitto oltre 700,000 persone siano fuggite in tutto il mondo e alcuni, seppur per breve tempo, siano emigrati in Giordania.

Alla fine del conflitto il numero di persone fuggite risultò raddoppiato, mentre il numero delle vittime ricopriva il 7% della popolazione. Secondo l'ultimo report effettuato nel 2012 vi sono ancora 20,000 persone mancanti.

---

<sup>51</sup> John C. Rolland (2003), Lebanon: Current Issues and Background – p. 144



A differenza dei palestinesi, la maggior parte dei rifugiati libanesi non sono rimasti nel territorio giordano.

### **3.3 Rifugiati Iracheni in Giordania**

Così come per i palestinesi, anche per i rifugiati iracheni l'esodo iniziato risultò avviato a ridosso di una serie di conflitti.

Il primo, si verifica con il conflitto Iran-Iraq<sup>52</sup>. Le prime fughe si sono verificate a seguito della ribellione dei curdi durante il conflitto Iran - Iraq (1980-1988). La prima ondata migratoria, invece, si è verificata all'indomani dell'occupazione del Kuwait nel 1990 e a seguito della Prima Guerra del Golfo del 1991<sup>53</sup>. Il conflitto portò gravi sanzioni economiche all'Iraq; ciò spinse maggiormente la popolazione a lasciare il paese. In seguito, l'occupazione americana dell'Iraq e le repressioni nei confronti degli iracheni sciiti e dei curdi avviate dal regime di Saddam, portarono ad una vera e propria fuga della popolazione.

I rifugiati si diressero presso la Siria, l'Iran e la Giordania. Per i primi anni l'Iran ospitò la maggior parte dei rifugiati iracheni, ma a partire dal 1995 il paese che ha accolto un flusso migratorio maggiore è stato proprio la Giordania. Le intenzioni di chi fuggiva risultavano ben chiare: non sussisteva alcuna volontà di ritornare in Iraq e i profughi intendevano permanere nel paese ospitante. Infatti, la maggior parte degli iracheni decise di vendere le proprietà e stabilirsi definitivamente in Giordania<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Da un lato si schiera l'Iran teocratico e dittatoriale, dall'altro l'Iraq laico e dittatoriale. Le contese territoriali tra i due paesi sfociano nell'invasione dell'Iran da parte dell'Iraq. Non venne annunciata una formale dichiarazione di guerra, sebbene successivamente Saddam sconfessò il trattato che regolava i confini. L'esacerbazione del conflitto avvenne anche per via del sostegno economico e militare fornito da parte dei due blocchi durante la guerra fredda, l'URSS da un lato e gli Stati Uniti dall'altro.

<sup>53</sup> Tuttavia la presenza di importanti giacimenti petroliferi in Kuwait inasprì le problematiche socio-economiche del paese facendole sfociare nel conflitto del 1990 e nella guerra del 1991.

<sup>54</sup> L'estrazione sociale della popolazione in fuga non risultava particolarmente variegata: si trattava di famiglie benestanti e professionisti quali medici, professori ecc. Una minoranza, invece, proveniva dalla classe inferiore e in quel caso non persistevano pertanto i mezzi economici tali da permettere di stabilirsi definitivamente nel paese e ripartire con dei fondi propri (Sassoon Joseph, *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*. London: I. B.

Le stime relative alla prima ondata variano tra i 250,000 e i 350000 iracheni fuggiti in Giordania. La situazione rallentò per qualche anno e riprese successivamente in seguito all'occupazione americana dell'Iraq avvenuta nel 2003 insieme ad una coalizione internazionale. In quel preciso momento, contemporaneamente alla guerra d'Iraq, si manifesta la seconda ondata di rifugiati iracheni<sup>55</sup>.

La scelta di trasferirsi nel Regno hashemita è dovuta, in particolare, al ridotto quantitativo di controlli e restrizioni necessari per l'ingresso nel paese. Inoltre, la Giordania era nota per l'accoglienza di rifugiati sin dal 1948, per cui gli iracheni furono bene accolti al pari dei cittadini dei paesi arabi limitrofi.

Anche nel caso di questa ondata, la composizione sociale dei rifugiati risultava fortemente sbilanciata verso la classe medio-alta con una forte presenza di uomini d'affari ed ex ufficiali di governo. L'arrivo di questa classe sociale ha in parte sicuramente giovato all'economia giordana<sup>56</sup>.

Una stima fornita dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha ufficializzato la presenza in Giordania di circa 1 milione di iracheni. Inoltre, fino alla fine del 2005, il governo giordano ritenne ospiti e non rifugiati gli iracheni che rimasero nel paese per un periodo compreso tra i 3 e i 6 mesi, senza possibilità di lavorare.

---

Tauris, 2011).

<sup>55</sup> Il conflitto si estese in poco tempo all'intero paese; lo scopo della coalizione consisteva nel colpire Saddam Hussein, sospettato di supportare i gruppi terroristi nell'area e di volersi dotare di armi di distruzione di massa. Sebbene successivamente questi ultimi si rivelarono sospetti infondati, le operazioni procedettero fino al 2011. La destituzione e poi uccisione di Saddam, destabilizzarono l'ordine del paese. Scoppiarono numerosi conflitti settari e si avviarono lotte di liberazione dal nemico esterno, ovvero la coalizione.

<sup>56</sup> L'arrivo di questa classe sociale ha sicuramente giovato in parte l'economia giordana. I flussi di capitale in ingresso sono aumentati e anche gli investimenti nel paese hanno subito un incremento. Dal punto di vista macroeconomico questo fenomeno ha prodotto, di contro un aumento dell'inflazione e un crescente divario nella distribuzione del reddito. La disuguaglianza nel paese è fortemente cresciuta in seguito all'ingresso di rifugiati di classe medio – alta come evidenziato quasi sistematicamente in tutte le riunioni che il Ministro del Pianificazione e Cooperazione Internazionale.

In questo modo risultò ancora più difficoltoso riuscire a stimare con esattezza il numero di rifugiati presenti sul territorio<sup>57</sup>.

A seguito della presenza delle milizie dello Stato Islamico nella regione, nel 2014 si è registrato un aumento del numero di passaggi e richieste di asilo in Giordania maggiore del picco registrato nel 2007. La tendenza è aumentata mensilmente e gli ingressi quotidiani sono aumentati dalle 30 unità riportate all'inizio del 2014 moltiplicandosi a 120 unità verso la fine dello stesso anno.

### **3.4 Gestione e impatto dei migranti sull'economia**

A seguito di quanto precedentemente analizzato, sia per quanto riguarda le diverse cause, ma soprattutto le diverse provenienze e la continuità temporale dei flussi migratori verso la Giordania, si tratta adesso di analizzare il tessuto sociale, politico ed economico in cui questo fenomeno deve innescare appositi meccanismi di gestione e offrire opportunità per implementare i sistemi di accoglienza.

Occorre puntualizzare che in Giordania gli interventi politici diretti e indiretti finalizzati alla gestione della migrazione da parte degli attori pubblici e delle organizzazioni internazionali sono stati effettuati all'interno di contesti socio-economici o socio-politici nazionali e regionali fortemente instabili. Sia la migrazione della manodopera sia le politiche di accoglienza dei rifugiati sono state pesantemente determinate da valutazioni politiche ed economiche legate ai progetti di costruzione dello Stato e dalla crescita economica nel contesto ideologico del nazionalismo arabo.

---

<sup>57</sup> Il fatto che si trattasse di persone benestanti non ha permesso di tracciare il numero di molti dei rifugiati, i quali hanno intrapreso nuovamente le proprie vite all'interno dei grandi centri urbani. Il procedimento necessario per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno divenne maggiormente farraginoso in seguito all'attentato compiuto presso un albergo giordano da parte di terroristi iracheni affiliati ad Al Qaeda. Successivamente fu richiesto agli iracheni di produrre un nuovo passaporto per accedere al paese. L'ultima disposizione voluta dal governo giordano prevedeva che gli iracheni dovessero procurarsi il visto d'ingresso in Giordania sul suolo iracheno anteriormente all'arrivo nel paese e non più al confine. Furono concessi visti a lungo termine e accesso a servizi di varia natura, inclusa l'istruzione per i soli bambini iracheni i cui genitori avessero intrattenuto affari in Giordania. La presenza di grandi capitali trasferiti dagli iracheni ha causato una serie di malcontenti nella popolazione locale per via del conseguente aumento dei costi legati all'inflazione.

Il quadro istituzionale minimo, istituito per gestire queste tendenze migratorie, o voluto al fine di fornire aiuti e protezione ai rifugiati, è stato in gran parte delegato alle organizzazioni internazionali come l'UNRWA per i palestinesi e l'UNHCR per gli iracheni. Il governo giordano, da parte sua, ha limitato le proprie politiche per l'immissione di controlli rigorosi sugli ingressi e sul soggiorno dei lavoratori migranti non arabi sfruttando le rimesse dei lavoratori giordani all'estero. Tuttavia, le politiche sono mutate negli ultimi dieci anni verso la selezione dei migranti arabi, favorendo coloro che possiedono capitali esteri da investire in Giordania.

Eppure, nonostante i regolamenti di ingresso recentemente introdotti dalla Cisgiordania e dall'Iraq, il fenomeno della migrazione forzata dai paesi vicini è ancora evidente. La Giordania risulta attualmente disposta ad assorbire i migranti sia come lavoratori migranti o come rifugiati. In particolare, il governo continua a resistere alle pressioni esercitate dall'UNHCR che intende costruire un paese di asilo per i rifugiati non palestinesi, sostenendo che risolvere la questione palestinese risulta un'azione prioritaria rispetto al resto degli interventi. Nonostante i timori del governo giordano siano più che fondati, in quanto la governabilità di un paese la cui popolazione locale costituisce una minoranza potrebbe risultare precaria, è importante sottolineare come lo sviluppo economico della Giordania sia da sempre risultato strettamente connesso alle dinamiche di mobilità: da un lato, l'arrivo di rifugiati palestinesi ha decretato l'aumento della manodopera; dall'altro l'esportazione di manodopera per alimentare la domanda dei paesi produttori di petrolio ha comportato l'ingresso di ingenti rimesse all'interno dell'economia giordana.

Tra il 1974 e il 1991 la Giordania è stata classificata come il quarto paese tra i dipendenti dalle rimesse dei migranti economici. Solo nel 1984 le rimesse ammontavano a circa 12 miliardi di dollari, circa un quarto del PIL.<sup>58</sup> Le rimesse, in concomitanza con gli aiuti internazionali, hanno sicuramente catalizzato lo sviluppo del settore pubblico e privato in tutto il paese.

---

<sup>58</sup> www.migrationpolicy.org. (2016). Global Remittances Guide. [online]: <http://migrationpolicy.org/programs/data-hub/global-remittances-guide> [Accesso effettuato il 26 Nov. 2016].

Questa tendenza è però mutata con lo scoppio della Guerra del Golfo, a seguito della quale oltre 300,000 cittadini giordani sono stati forzatamente “rimpatriati” e, dall’altro lato, nel giro di dieci anni, un gran numero di iracheni si sono trasferiti in Giordania per stabilirvisi a lungo o esclusivamente per un breve periodo di transito. Queste ultime tendenze migratorie ripongono in agenda la necessità di applicare alla Giordania un quadro di analisi che distingue sistematicamente tra migrazione *forzata* e *volontaria*, o tra i movimenti di popolazione indotte da cause economiche e politiche.

Dal punto di vista economico, l’impatto generale dei migranti e dei rifugiati in Giordania è stato favorevole nel tempo. Tuttavia, la situazione attuale sembra muoversi in controtendenza e la percezione della crisi siriana assume un peso sempre maggiore sulla stabilità sociale.

Nel capitolo seguente analizzerò in dettaglio gli elementi distintivi della quarta ondata di rifugiati, questa volta di nazionalità siriana. Come accennato precedentemente, esclusi i rifugiati libanesi, i restanti palestinesi e gli iracheni hanno posto le basi per un radicamento in Giordania, influenzando fortemente la demografia della popolazione attuale. In questo senso, la crisi siriana e l’arrivo di milioni di rifugiati inficia notevolmente un contesto in cui la questione dei rifugiati non è mai stata considerata una reale emergenza, piuttosto una condizione ordinaria.

Il contributo fondamentale di questa analisi non è dunque costituito dalla definizione di emergenza che deriva dalla questione attuale dei “rifugiati siriani in Giordania” ma resta piuttosto la necessità di analizzare le gravi conseguenze economiche e sociali di tale fenomeno a causa dell’exasperazione di determinate dinamiche interne e alla mancanza di risorse e alle possibilità di governarlo.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

## **4. La crisi siriana e l'ultima ondata d'immigrazione**

In questo capitolo analizzerò nello specifico l'ultima ondata di rifugiati siriani in Giordania che si protrae ormai dal 2010. Il capitolo è suddiviso in cinque parti.

Nel primo paragrafo descrivo in dettaglio l'arrivo progressivo di rifugiati siriani in Giordania, delineando in modo preciso stime e dati socio-demografici, economici e soffermandomi sulle stime di mobilità di tali flussi in relazione alle politiche del governo.

La seconda parte è invece dedicata all'analisi del ruolo della comunità internazionale in Giordania. Nonostante sia stato promosso un iniziale supporto, l'avanzare della crisi siriana e l'inasprirsi degli effetti dei flussi sulle comunità locali evidenziano come il sostegno fornito sia di fatto insufficiente.

In seguito, nella terza parte, l'analisi si sofferma sugli insediamenti urbani e i campi di rifugiati esistenti sul territorio. Come vedremo, i rischi e i benefici del vivere in un campo o in un'area urbana sono molto diversi, ma in entrambi i casi sembra evidente come l'elevato tasso di vulnerabilità e precarietà crei forti squilibri socio-economici.

Nel quarto paragrafo ci soffermiamo infine sull'impatto macro-economico della crisi siriana in Giordania, partendo da un'analisi della situazione economica del paese e offrendo stime e dati al fine di quantificare gli effetti economici della crisi siriana in Giordania.

Infine, il quinto e ultimo paragrafo intende illustrare un'analisi complementare dove si descrivono gli effetti sociali sulle comunità giordane.

### ***4.1 Crisi di Rifugiati in Giordania***

Le rivolte popolari scoppiate in Siria nel marzo del 2011 si sono subito tramutate in una sanguinosa guerra civile, causando quella che è stata definita da Filippo Grandi, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, la più grave crisi umanitaria e di rifugiati del nostro tempo<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> UNHCR, (2016). 5 anni di conflitto in Siria: la più grande crisi di rifugiati e sfollati del nostro tempo richiede con urgenza un aumento significativo di solidarietà. [online]: <https://www.unhcr.it/news/5-anni-di-conflitto-in-siria-la-piu->

Secondo le stime fornite dalle Nazioni Unite, circa 250,000 persone sono rimaste vittime del conflitto, mentre circa 6,6 milioni risultano essere stati sfollati all'interno del paese<sup>60</sup>. Inoltre, più di 4,8 milioni di persone hanno abbandonato la Siria, stabilendosi principalmente nei paesi limitrofi: Turchia, Libano, Giordania, Iraq, Egitto e Nord Africa. Considerando che la popolazione siriana prima della guerra raggiungeva circa 23 milioni di abitanti, ad oggi quasi metà della popolazione (11 milioni circa) risulta essere stata colpita gravemente dal conflitto. Allo stesso tempo, il massiccio flusso di siriani nei paesi confinanti ha determinato un enorme impatto sociale, economico e politico di risonanza internazionale.

Considerati i più recenti dati forniti dall'UNHCR, la Turchia risulta essere il paese con il più alto numero di siriani registrati presso l'agenzia delle Nazioni Unite, la cui stima raggiungerebbe un numero di circa 2,7 milioni. Al secondo posto si colloca il Libano, che ne ospita circa 1 milione; 656,400 sono invece i siriani ufficialmente registrati in Giordania; mentre un totale di 239,000 si trovano in Iraq<sup>61</sup>. Tali dati risultano essere tuttavia approssimativi, poiché, come confermano le organizzazioni internazionali e i governi locali, non includono i siriani non registrati e coloro che si trovavano nei paesi prima dello scoppio della guerra civile.

Se paragoniamo questi dati con il contesto europeo risulta evidente la presenza di una notevole disparità. In particolare, in tutta l'Unione Europea solo nel 2015 sono giunti circa 13 milioni di rifugiati, una quantità che può ritenersi minima se si considera che la totalità della popolazione è di circa 500 milioni di persone<sup>62</sup>. A differenza di quanto spesso mostrato, le stime affermano che l'Europa non risulta collocata in prima linea

---

grande-crisi-di-rifugiati-e-sfollati-del-nostro-tempo-richiede-con-urgenza-un-aumento-significativo-di-solidarieta.html [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

<sup>60</sup> Amnesty International, (2016). *Siria's refugee crisis in numbers*. [online]:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/Sirias-refugee-crisis-in-numbers/> [Accesso effettuato il 31 Ott 2016].

<sup>61</sup> NHCR Siria Regional Refugee Response. (2016). *UNHCR Siria Regional Refugee Response*. [online] t:

<http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/regional.php> [Accesso effettuato il 31 Ott 2016].

<sup>62</sup> (UNHCR), U. (2016). *UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*. [online] UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean.: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

nell'immediato intervento nei confronti della crisi dei rifugiati. Al contrario, i paesi limitrofi quali Libano, Giordania, Eritrea, Pakistan ecc., risultano essere i paesi con più elevata concentrazione di rifugiati e richiedenti asilo a livello mondiale. Tuttavia, la maggior parte di questi paesi ha raggiunto un livello di saturazione che ha causato il deterioramento progressivo delle condizioni di vita dei rifugiati, aprendo nuove strade verso territori più promettenti come l'Europa. A causa della mancanza di veri e propri corridori umanitari, il viaggio per raggiungere l'Europa dal Medio Oriente o dall'Africa risulta essere estremamente pericoloso, come evidenziato da un altissimo tasso di mortalità.

Dinnanzi a questo scenario, l'UE non è stata in grado di trovare una corretta risposta collettiva. Quella che viene spesso definita "crisi di rifugiati" è di fatto a livello europeo una crisi d'altro tipo. È innanzitutto (1) una crisi d'accesso alla protezione internazionale: la creazione di passaggi sicuri viene disincentivata a favore di più frequenti tipologie di intervento quali operazioni di respingimento, chiusura di confini, costruzioni di muri e in generale ingerenti violazioni di diritti umani che ledono il diritto internazionale ed europeo. È poi (2) una crisi a livello di *governance* europea: l'incapacità di affrontare questa emergenza in modo collegiale e la possibilità di condividere il peso socio-economico di tali ondate ha creato enormi squilibri interni e ha causato un vero e proprio effetto domino ponendo in forte discussione i pilastri del sogno europeo, come la libertà di movimento. Inoltre, la disfunzionalità del sistema Dublino ha fatto sì che la responsabilità d'accoglienza sia stata unicamente affidata in base alla prossimità geografica, a chiaro discapito di paesi quali la Grecia e l'Italia.

Tutt'altra situazione risulta invece essere quella della Giordania.

Il numero di rifugiati siriani registrati presso l'UNHCR ammonta a 655,833<sup>63</sup>. A tale numero vanno aggiunti i circa 700,000 siriani che vivevano in Giordania prima dello scoppio della guerra per diversi motivi, quali legami di parentela tra siriani e giordani, matrimonio e lavoro. In parallelo, bisogna considerare i numerosi siriani non ufficialmente registrati ma comunque presenti nel paese<sup>64</sup>. In totale, dunque, la Giordania sembrerebbe

---

<sup>63</sup> UNHCR Siria Regional Refugee Response. (2016). *UNHCR Siria Regional Refugee Response*. [online] <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

<sup>64</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and*



ospitare circa un milione e mezzo di siriani, come dichiarano le autorità locali <sup>65</sup>. Dall'inizio della guerra civile in Siria ad oggi, il continuo flusso di rifugiati ha determinato l'aumento di circa l'8% dell'intera popolazione giordana, la quale secondo le ultime stime delle Nazioni Unite ammonterebbe a circa 7.748.000<sup>66</sup>; il più recente censimento dimostra che il numero complessivo di rifugiati rappresenta circa il 30% dell'intera popolazione. Di questi, 1,3 milioni sono siriani: il 34%, circa 436,000 persone, vive nell'area urbana di Amman; il 27%, pari a 342,000, è invece stanziato nella zona di Irbid; il 16%, circa 208,000, risiede nel governatorato di Mafraq.

Al secondo posto in coda ai siriani, gli egiziani risultano essere la seconda comunità straniera più numerosa in Giordania con un dato che si aggira intorno alle 636,270 unità. A differenza dei siriani, gli egiziani sono molto spesso lavoratori senza famiglia al seguito.

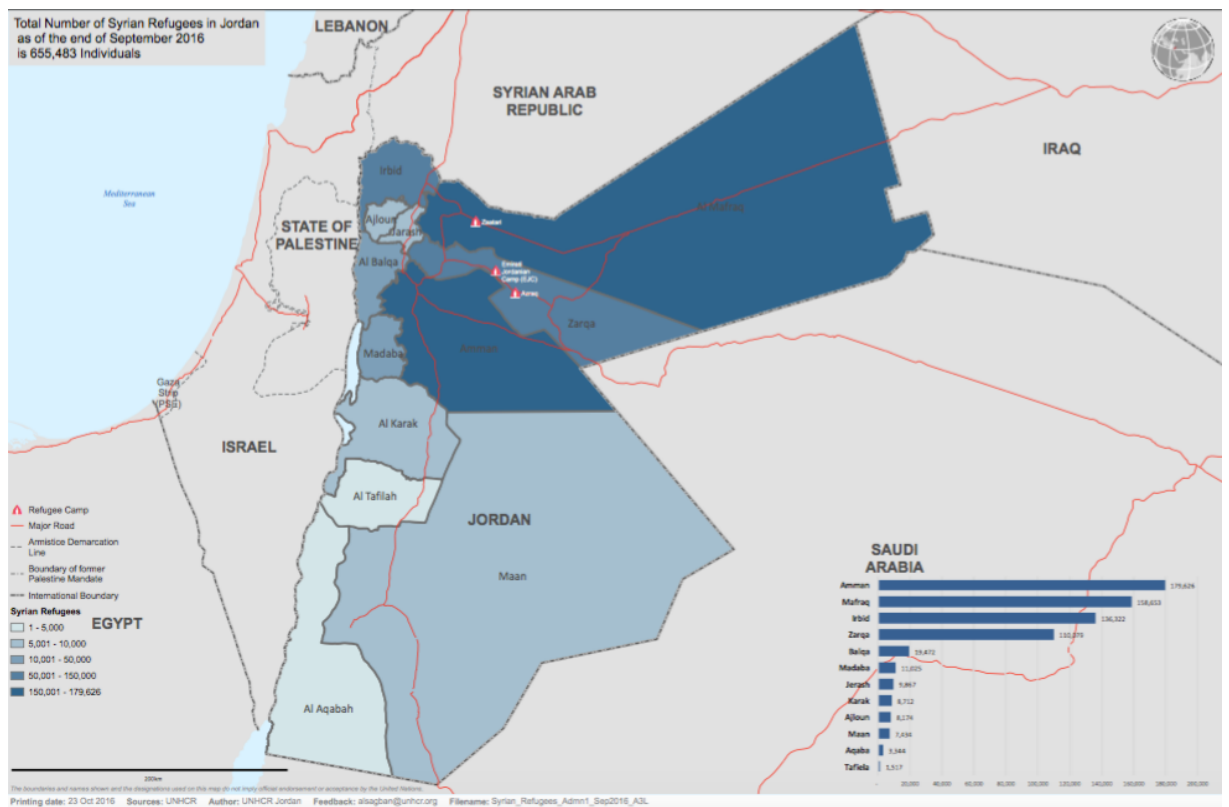
Al terzo posto si colloca invece la comunità palestinese con circa 634,182 registrati; mentre al quarto posto si trova la comunità irachena con una popolazione di circa 130,911 persone. La maggior parte degli iracheni arrivati in Giordania come rifugiati si trovava in una posizione economicamente più agiata rispetto ai siriani, e lo si può percepire dal fatto che la maggior parte di questi sia concentrata nelle città.

---

*recommandations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.20

<sup>65</sup> Jordan Response Platform, (2016). *Jordan Response Plan for the Sirian Crisis 2016-2018*. Amman: Jordan Response Platform, pp.9-10

<sup>66</sup> Data.un.org. (2016). *UNdata | country profile | Jordan*. [online]:  
<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=JORDAN> [Accesso effettuato il 31 Ott 2016].



Mappa 8: Numero di rifugiati al 2016 (registrati presso la UNHCR) e la localizzazione dei tre campi  
 Fonte: UNHCR Jordan, 30 settembre 2016

Oltre a questi gruppi, si stima la presenza di moltissimi libici e yemeniti, anche questi concentrati nelle città e spesso presenti in Giordania per usufruire di specifici servizi sanitari. Di seguito la tabella esplicativa dell'ultimo censimento, inaugurato nel 2015 e conclusosi nel 2016<sup>67</sup>. È esattamente all'interno di questo contesto che occorre analizzare l'impatto dei rifugiati siriani in Giordania.

Tabella 10: Distribuzione e percentuale degli abitanti non giordani per Governatorati nel 2015  
 (elaborata dal Jordan Population and Housing Census 2015. Trad. Yaaqba A.)

<sup>67</sup> Jordan Population and Housing Census 2015.

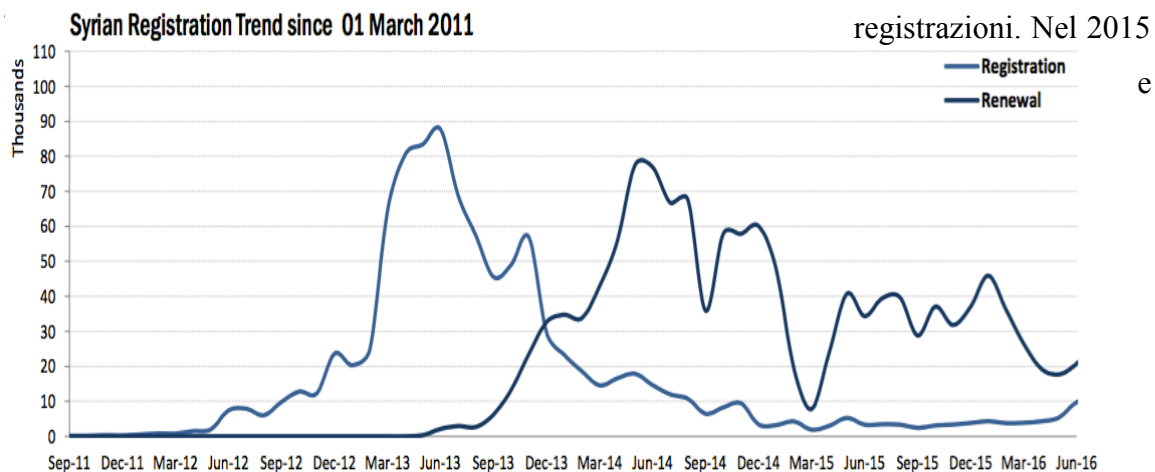
Governatorato	Palestinesi	Siriani	Egiziani	Iraqeni	Yemeniti	Libici	Altre	Totale non giordani
Capitale	48.58	34.42	61.39	93.11	86.70	95.37	74.85	49.78
Al Balqa	2.69	2.21	6.66	0.95	0.68	0.19	2.96	3.25
Al Zarqa	29.93	13.85	9.47	3.01	2.13	0.38	5.70	15.12
Madaba	0.80	1.16	1.70	0.45	0.46	0.24	0.56	1.11
Irbid	5.27	27.14	8.64	1.50	5.85	2.61	8.76	15.54
Al Mafraq	1.33	16.43	2.56	0.55	0.68	0.25	1.13	8.08
Jerash	8.46	0.86	0.70	0.04	0.03	0.03	0.14	2.38
Ajlun	0.05	1.15	0.58	0.04	0.16	0.02	0.15	0.65
Kerak	0.23	1.35	3.03	0.18	0.72	0.09	2.99	1.51
Al Tafileh	0.02	0.15	0.61	0.02	0.45	0.00	0.06	0.21
Ma'an	0.11	0.67	0.84	0.05	1.10	0.00	0.63	0.55
Aqaba	2.55	0.62	3.83	0.12	1.03	0.81	2.08	1.82
Regno	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	634182	1265514	636270	130911	31163	22700	197385	2918125

#### 4.2 *La crisi siriana in Giordania in numeri*

I 656,400 rifugiati siriani registrati presso l'UNHCR sono quelli arrivati in seguito allo scoppio della guerra civile in Siria. Generalmente i flussi hanno seguito andamenti diversi, con periodi più intensi e altri più distesi. Nonostante si siano registrati arrivi fin dal 2011, dalla seconda metà del 2012 in poi si è verificato un massiccio aumento. Se nel gennaio del 2013 si contavano circa 120,018 rifugiati siriani, le cifre sono triplicate nei due mesi successivi raggiungendo le 385,545 unità. Tra il 2013 al 2014, si è evidenziato un forte aumento e nel marzo 2014 il numero ufficiale ammontava a 588,979<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.20

In generale, il periodo compreso tra il 2012 e il 2014 risulta dunque essere il più critico. Questo dato si rispecchia nell'andamento delle registrazioni ufficiali presso le agenzie internazionali. Se nel 2012 e nel 2014 le registrazioni sono aumentate di circa il 12%, solo nel 2013 l'UNHCR ha riscontrato un aumento di circa il 66,2% del numero delle



registrazioni. Nel 2015 e nel 2016 le stime si riducono drasticamente raggiungendo circa il 4%.

Figura 4: Flusso dei siriani in Giordania - Fonte: UNHCR Jordan, 30 June 2016

La forte diminuzione di registrazioni e arrivi in Giordania non deve però indurre a ritenere erroneamente conclusa la guerra civile in Siria. Al contrario, la crisi siriana è giunta ad uno stallo che continua a causare enormi sofferenze e flussi di rifugiati. È, dunque, determinante analizzare i cambiamenti di flussi di arrivi in Giordania non tanto focalizzandosi sugli sviluppi della crisi, quanto analizzando le politiche di gestione del fenomeno da parte del governo giordano, come argomentato in seguito.

Osservando i dati socio-anagrafici e socio-economici dei rifugiati, le donne risultano essere lievemente più numerose rispetto agli uomini, con una presenza del 50,7% rispetto al 49,3%. Se dal punto di vista del genere è evidenziabile un certo equilibrio, il dato che presenta una concentrazione maggiore è l'età. Il 48,8% del totale dei rifugiati registrati risulta essere maggiorenne tra i 18 e 59 anni, mentre solo il 3,6% ha più di 60 anni. Il restante 51,5% – che in numeri corrisponde a 338,206 persone – risulta invece essere minore di 18 anni. Dal punto di vista geografico, la maggior parte dei siriani proviene da città o zone rurali del sud della Siria, prossime al confine con la Giordania.

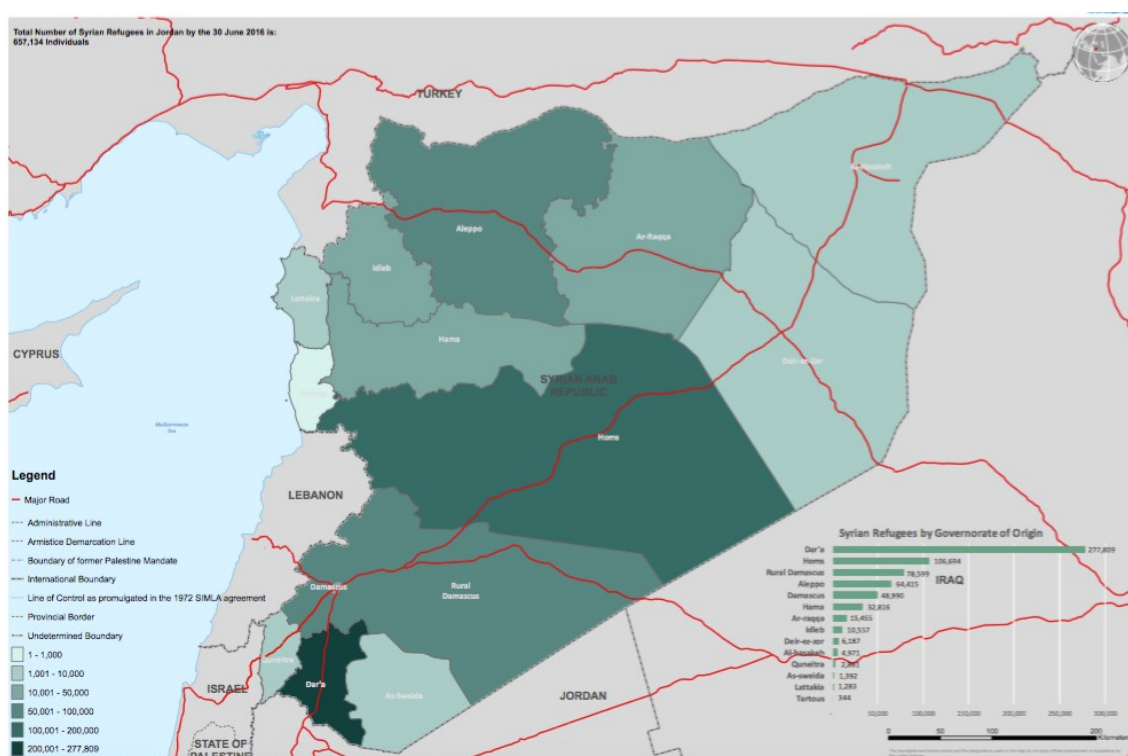
Tabella 1: I rifugiati per età e sesso Fonte: UNHCR Jordan, 30 giugno 2016

Standard Age and Gender								
Age	0-4	5-11	12-17	18-35	36-59	60+	Total	%
Female	51,478	70,264	43,043	98,729	55,717	13,905	333,136	50.7%
Male	54,465	74,158	45,448	92,307	47,667	9,953	323,998	49.3%
Total	105,943	144,422	88,491	191,036	103,384	23,858	657,134	100%
	16.1%	22.0%	13.5%	29.1%	15.7%	3.6%		

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

Quasi la metà dei siriani registrati – circa il 42,2% corrispondente a 276,620 persone – è originario di Dara’a, una città situata a circa 13 km dal confine giordano. Il 16% invece proviene Homs, la terza città più popolosa dopo Aleppo e Damasco, situata a nord-est della Siria vicino al confine con il Libano. Circa 78,151 (11,9%) siriani provengono invece dalle zone rurali intorno a Damasco, mentre 65,052 (9,9%) arrivano direttamente da Aleppo.



Mappa 9: Governatorati siriani di maggiore provenienza di rifugiati  
Fonte: UNHCR Jordan, 30 giugno 2016

Fin dall'inizio della guerra civile, queste zone sono state teatro di sanguinosi scontri tra il governo di Assad e le forze ribelli. Molti rifugiati provengono inoltre da zone controllate principalmente dal governo siriano, come Damasco e Hama, dal quale risultano essere giunti rispettivamente 48,972 (7,5%) e 33,114 (5,1%) persone. Infine non mancano certo i

*Amjad Yaaqba*  
*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
*Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

siriani provenienti dalle zone occupate dallo Stato Islamico, come Raqqa, dal quale sono giunte circa 15,728 persone (2,4%)<sup>69</sup>.

Nonostante si riscontri una grande diversità, dalle stime dell'UNHCR emerge molto chiaramente come una grande fetta di siriani in arrivo, circa il 33%, necessiti di aiuti specifici, sia dal punto di vista medico-sanitario, sia dal punto di vista psichico e sociale e, non ultimo, legale. In particolare, è allarmante constatare come attualmente circa 50,286 bambini risultino a rischio; 48,767 siriani presentano una urgente necessità di protezione legale e psico-fisica, mentre un numero leggermente inferiore (42,834) si trova in gravi condizioni patologiche. Le donne, i disabili, gli anziani e i minori non accompagnati rappresentano altre categorie estremamente vulnerabili che necessitano di un supporto specifico. Nonostante tali stime riflettano soltanto la situazione dei rifugiati ufficialmente registrati, si può facilmente ipotizzare che bisogni simili siano presenti anche tra coloro non ufficialmente registrati.

Un ulteriore dato estremamente interessante emergente dai dati dell'UNHCR e riguarda lo stanziamento dei rifugiati. Circa il 78% dei siriani registrati vive nelle zone urbane, principalmente tra Amman, Irbid e Mafraq; mentre solo un 22% occupa i tre campi principali: Zaatari, Emeratino e Azraq. Osservando la mappa, sembra chiaro che la parte nord del paese sia quella con una densità maggiore di rifugiati. Ciò deriva sia dalla prossimità geografica con la Siria, sia dal fatto che le principali zone urbane si trovino nel nord del paese e siano preferite ai campi in quanto offerenti maggiori e migliori opportunità professionali e/o di sostentamento economico. In particolare, Amman risulta essere la zona urbana con la più alta concentrazione di siriani, con circa 179,626 registrazioni pari al 27,4% della totalità. Irbid si classifica immediatamente dopo con circa il 20,8% del totale delle registrazioni corrispondente a 136,319 persone. Nella zona di Mafraq invece, si contano 78,758 siriani registrati pari al 12%. Altre zone urbane che contano un vasto numero di siriani sono Zarqa dove risiedono circa 48,478 siriani (7,4%), Balqa con 19,475 (3%) e Madaba con 11,025 (1,07%).

---

<sup>69</sup> Data.un.org. (2016). *UNdata | country profile | Jordan*. [online]:

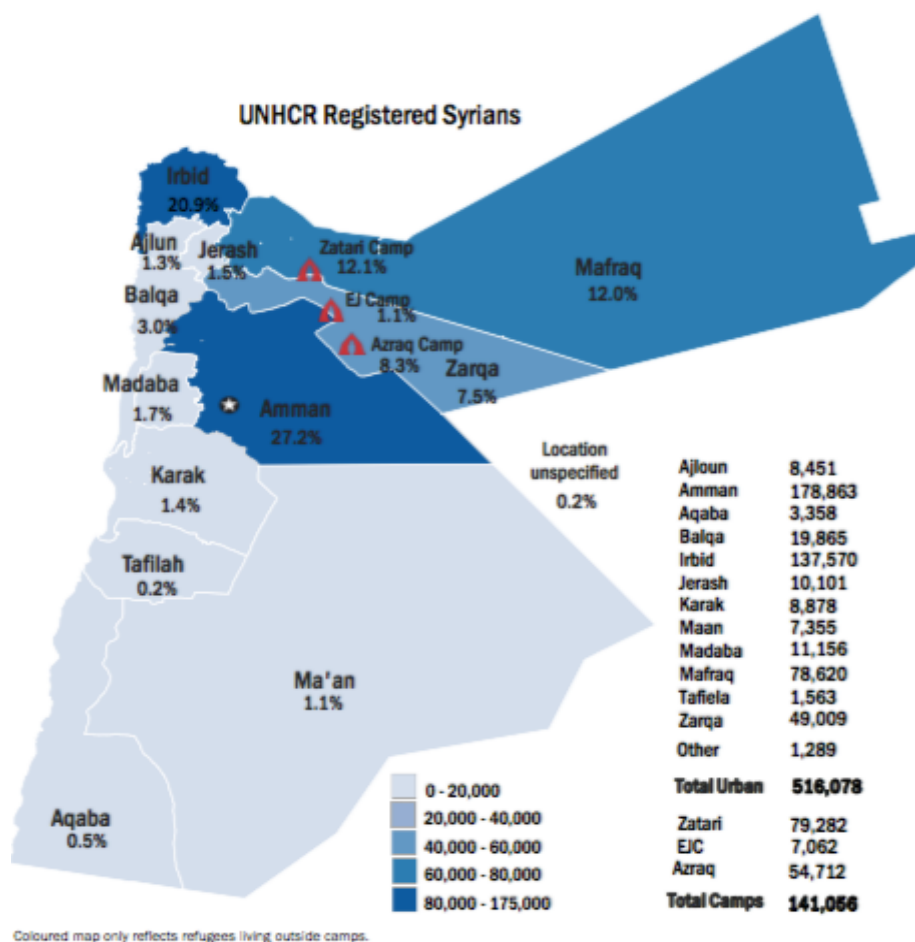
<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=JORDAN> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

Per quanto riguarda la situazione dei campi profughi le cifre sono molto diverse. Solo il 22% del totale dei rifugiati registrati, pari a 41,487 unità, vive nei campi. Attualmente ci sono cinque campi e insediamenti temporanei per i rifugiati siriani in Giordania. Tre di questi sono campi ufficiali, mentre i restanti due presentano durata temporanea e vengono utilizzati sia dall'UNHCR sia dalle autorità giordane per registrare i nuovi arrivi. Tra i campi ufficiali il campo Zaatari è il più affollato in tutta la regione con circa 80,000 siriani. Avendo superato la propria capacità e in vista dei nuovi arrivi, nel 2014 è stata costruita un'estensione del campo Zaatari che oggi corrisponde al campo Azraq – il secondo per densità, con circa 55,000 persone. Il terzo più popoloso è invece l'Emirate Jordanian Camp, un campo profughi che sorge su un territorio concesso dal governo giordano agli Emirati Arabi. Il campo risulta dunque essere interamente finanziato e gestito dagli Emirati Arabi, e attualmente accoglie circa 7,000 persone. Oltre a questi tre campi ufficiali, le autorità locali hanno istituito due centri di accoglienza temporanei, il Garden Camp/King Abdullah Immigrant Camp e il Cybercity Camp, con una capacità di accoglienza che corrisponde rispettivamente a 900 e 450 persone<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.26.



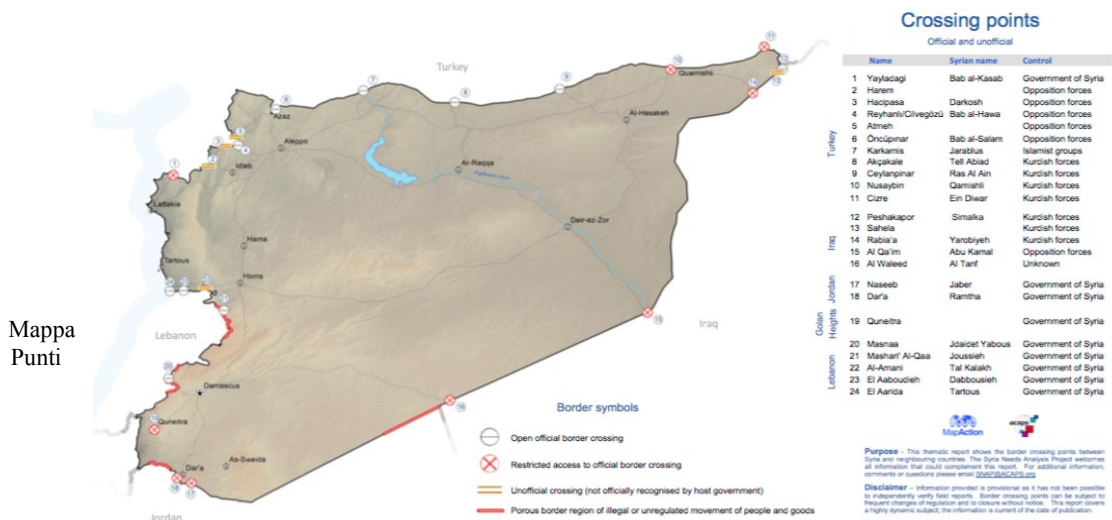


Mappa 10: La registrazione dei rifugiati nei campi e nelle aree urbane e rurali  
 Fonte: UNHCR Jordan, 30 giugno 2016<sup>71</sup>

### 4.3 Accesso al territorio giordano

<sup>71</sup> <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>.

Il confine tra la Siria e la Giordania si estende per circa 370 km. Due frontiere e punti di accesso ufficiali lungo il confine nord determinano il limite tra i due paesi: il primo si trova in prossimità della città siriana di Dara'a e la città giordana di Ramtha; mentre il secondo corrisponde alla località siriana di Naseeb e quella giordana di Jaber. Le due frontiere a Dara'a e Naseeb ricadevano inizialmente sotto il controllo del governo di Assad, ma sono state successivamente conquistate dai ribelli e continuano ad essere teatro di scontri. Oltre ai punti d'accesso ufficiali, esistono numerosi canali non ufficiali lungo il confine est a cavallo di una zona desertica. Tali canali sono principalmente controllati dalle autorità giordane e da qualche anno risultano essere i principali punti d'accesso<sup>72</sup>.



11:  
di

Siria

<sup>72</sup> ORSAM, (2014). *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations*. Report No: 189. Ankara - TURKEY: ORSAM, p.23.

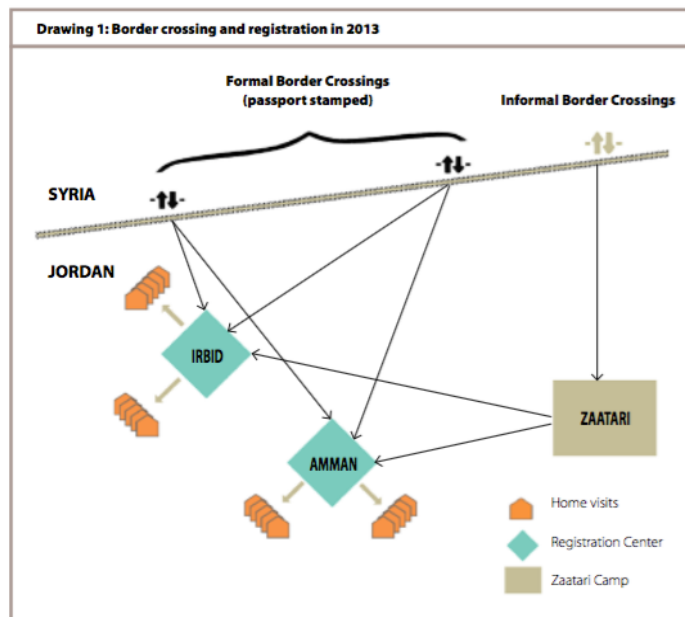


Figura 5: Punti di passaggio formali ed informali verso la Giordania  
 Fonte: UNHCR, Syrian Refugees Living outside camps in Jordan 2013

Inizialmente, il governo giordano – e in modo simile il governo libanese e quello turco – ha adottato una politica “open-border” nei confronti dei siriani. Le autorità giordane permettevano dunque libero accesso, sia per i siriani che arrivavano legalmente, sia per quelli che giungevano tramite canali illegali seppur in possesso di documenti. In un primo momento, il flusso di arrivi era principalmente canalizzato nelle due frontiere ufficiali lungo il confine nord. Dalla fine del 2012, l’ingresso attraverso Dara’a inizia ad essere negato a determinate categorie, quali: rifugiati palestinesi siriani, gli uomini non accompagnati non aventi legami familiari in Giordania, le persone sprovviste di documenti e gli iracheni presenti in Siria. Secondo un report pubblicato da Amnesty International basato su informazioni raccolte sul campo e interviste con le autorità locali, il governo giordano ha parzialmente confermato le limitazioni d’accesso per queste quattro categorie di rifugiati<sup>73</sup>.

Gli iracheni provenienti dalla Siria sono invece respinti sulla base di due considerazioni: in primo luogo, la Giordania ospita già un grandissimo numero di iracheni

<sup>73</sup> Sia gli uomini sprovvisti di documenti sia coloro i quali non avessero legami familiari in Giordania sembrano compromettere la stabilità e la sicurezza del paese secondo le autorità locali.

(circa 60,000) fuggiti durante la Guerra del Golfo e in seguito all'invasione statunitense; in secondo luogo, secondo le autorità giordane, l'attuale situazione in Iraq permetterebbe agli iracheni di ritornare nel loro paese piuttosto che rifugiarsi in paesi terzi.

La questione dei palestinesi siriani affonda invece in radici più complicate, e se inizialmente i respingimenti costituivano una "pratica" consuetudinaria, dal gennaio del 2013 sono diventati una politica ufficiale a tutti gli effetti. Secondo l'intervista di Amnesty con il governo giordano, tale scelta non intende intaccare il "diritto di ritorno" dei palestinesi – ma piuttosto intende spingere lo stato di Israele ad assumersi la totale responsabilità nei confronti dei rifugiati palestinesi<sup>74</sup>. Nella seconda metà del 2013, i limiti d'accesso vengono estesi alla maggior parte dei siriani. Il governo giordano inizia così ad inasprire ulteriormente le politiche d'accesso lungo la parte occidentale, restringendo l'ingresso solamente a feriti di guerra e rifugiati considerati particolarmente vulnerabili. Tale misura ha dunque costretto i siriani respinti nella parte ovest a raggiungere i punti di attraversamento più lontani lungo il confine est verso il campo profughi Al-Rukbhan<sup>75</sup>.

Human Rights Watch ha inoltre riferito che dal 2014 in poi le autorità giordane hanno aumentato i respingimenti e le restrizioni nei punti d'accesso lungo la parte est, lasciando migliaia di siriani in perenne attesa in condizioni estremamente precarie in una zona desertica. Immagini satellitari risalenti al dicembre 2015 e fornite dalla stessa organizzazione mostrano l'elevata concentrazione di tendopoli nate proprio nei pressi di Rukbhan di fronte ad una barriera di sabbia che marca la fine di una zona demilitarizzata in territorio giordano. In questa lingua di terra che dista pochi chilometri dalla Siria, migliaia di siriani in fuga si trovano dunque in un limbo, dipendendo da scarsi aiuti umanitari e senza possibilità di tornare indietro né di attraversare il confine.

Nel dicembre 2015 si stimava che circa 12,000 fossero bloccati al confine, ma considerata l'*escalation* del conflitto siriano i numeri sono in costante aumento<sup>76</sup>. Nel giugno del 2016, in seguito all'uccisione di sei soldati giordani causata da un'auto-bomba

---

<sup>74</sup> Amnesty International, (2013). *JORDAN: GROWING RESTRICTIONS, TOUGH CONDITIONS: THE PLIGHT OF THOSE FLEEING SIRIA TO JORDAN*. Londra: Amnesty International, p.10.

<sup>75</sup> Secondo un report pubblicato da ORSAM nel 2014, i rifugiati siriani sono soliti pagare una tangente ai beduini per attraversare le lunghe zone desertiche e sorpassare le zone di conflitto, raggiungendo la parte est del confine.

<sup>76</sup> Human Rights Watch, (2016). *Jordan: 70,000 Sirians Trapped at Border*. [online]:

<https://www.hrw.org/news/2016/07/01/jordan-70000-Sirians-trapped-border> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

in prossimità del campo profughi Al-Rukbhan, il governo giordano ha reagito in modo drastico, sospendendo gli aiuti umanitari a tutti coloro che fossero bloccati lungo il confine nord-est – che nel giugno 2016 corrispondevano a circa 70,000 persone, inclusi numerosissimi bambini.

Come emerge da testimonianze dirette raccolte sul campo, la situazione lungo il confine risulta essere estremamente allarmante: alle scarsissime condizioni igienico-sanitarie, l'insufficienza di acqua e cibo, bisogna aggiungere l'alto livello di violenza diffusa, il rischio di sfruttamento, e l'elevato numero di trafficanti che aiutano ad attraversare il confine<sup>77</sup>. In risposta alle numerosissime condanne espresse da organizzazioni umanitarie in merito alla chiusura del confine e alla sospensione di aiuti umanitari, il governo giordano si è subito mostrato impassibile dichiarando di non poter accogliere ulteriori rifugiati.

Nonostante la chiusura del confine abbia determinato forti conseguenze sull'economia giordana, il rappresentante del governo Mohammed Al-Momani, Ministro della Comunicazione, ha subito dichiarato che, *“i gruppi bloccati nel nord del paese non sono un problema della Giordania, ma un problema di tutta la comunità internazionale, e le organizzazioni internazionali devono trovare un modo per aiutarli”*; aggiungendo che *“la sicurezza e la stabilità della Giordania superano ogni altra preoccupazione”*<sup>78</sup>. Considerando che il paese ha da tempo ecceduto la propria capacità di accogliere e assorbire rifugiati, l'aiuto della comunità internazionale risulta essere dunque più che necessario.

#### **4.4 L'intervento della comunità internazionale in Giordania**

Nel sesto anno di conflitto siriano, la crisi umanitaria non accenna a fermarsi. Con più di 4 milioni di rifugiati e 6 milioni di sfollati, l'impatto del conflitto ha ormai assunto una valenza globale oltre che regionale. Dal 2014 ad oggi, le agenzie ONU, la *Sirian Arab Red*

---

<sup>77</sup> Human Rights Watch, (2016). *Jordan: Sirians Blocked, Stranded in Desert*. [online] Available at: <https://www.hrw.org/news/2015/06/03/jordan-sirians-blocked-stranded-desert>; [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

<sup>78</sup> Al Monitor, (2016). *Why Jordan is unlikely to reconsider decision to close borders*. [online]: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/jordan-close-siria-border-economic-crisis.html> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

*Crescent* (SARC) e numerosissime organizzazioni non-governative internazionali e nazionali hanno progressivamente aumentato il supporto umanitario, tramite operazioni trasversali nel territorio siriano e nei paesi confinanti. Nonostante gli interventi umanitari siano aumentati progressivamente sia in Siria che nei territori circostanti, i risultati non sembrano soddisfacenti e gli effetti devastanti della guerra, come i flussi di rifugiati e sfollati, non accennano a diminuire.

Secondo il rapporto pubblicato da *Amnesty International*, tra i 10 paesi con il maggior numero di rifugiati nel 2015, la Giordania si collocherebbe al primo posto con circa 2,7 milioni di rifugiati<sup>79</sup>. Secondo una recente dichiarazione del Ministro della Pianificazione e Cooperazione Internazionale Imad Fakhoury, riportata dal *Jordan Times*, la Giordania ha raggiunto un livello massimo di saturazione e non è più in grado di accogliere nuovi arrivi. Le recenti ondate hanno, di fatto, aumentato enormemente la pressione sulle risorse del paese, in particolare l'acqua e le infrastrutture, rallentandone la crescita<sup>80</sup>.

Sebbene il regno di Giordania abbia ricevuto un iniziale supporto economico, la situazione rimane estremamente critica, principalmente per i seguenti motivi: le diverse ondate di siriani in arrivo in Giordania si sono unite alle precedenti ondate di iracheni e palestinesi, contribuendo a creare così una perenne situazione d'emergenza rifugiati e di conseguenza compromettendo le già scarse risorse della società giordana; le risorse locali, infatti, rimangono estremamente limitate (acqua, i servizi sociali, le opportunità di lavoro, infrastrutture, etc.) e nonostante cresca sempre maggiormente il numero di persone in stato di vulnerabilità, gli aiuti umanitari sembrano diminuire.

Infine, in mancanza di una soluzione politica del conflitto siriano, il ruolo della comunità internazionale nell'arginare la crisi umanitaria e gli effetti devastanti sulle comunità locali giordane rimane estremamente limitato.

---

<sup>79</sup> Amnesty International, (2016). *Rich nations' self-interest means refugee crisis set to get worse, not better*. [online]: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/refugee-crisis-set-to-get-worse/> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016]

<sup>80</sup> Jordan Times, (2016). *Jordan at 'saturation point' in handling refugee burden — Fakhoury*. [online]: <http://jordantimes.com/news/local/jordan-saturation-point'-handling-refugee-burden---fakhoury> [Accesso effettuato il 31Ott. 2016].

#### 4.4.1 Piano strategico in risposta alla crisi nei paesi confinanti

Per coordinare le operazioni a livello regionale e internazionale, le agenzie ONU, IOM, le principali ONG in collaborazione con i principali benefattori e i governi locali, hanno sviluppato un piano strategico annuale – *Strategic Response Plan for the Sirian Arab Republic (SRP)* – i cui obiettivi sono i seguenti:

- promuovere l'accesso e la protezione per tutte le persone colpite dalla guerra, in linea con il Diritto Internazionale, il Diritto Internazionale Umanitario, e il Diritto Internazionale dei Diritti Umani;
- fornire soccorso ed assistenza umanitaria alle persone bisognose, dando la priorità ai più vulnerabili;
- rafforzare la resilienza, il sostenimento e la ripresa immediata tramite le comunità e le istituzioni;
- armonizzare il coordinamento delle attività, tramite una pianificazione comune, scambio di informazioni e costante supervisione;
- rafforzare la capacità di risposta di tutti gli attori umanitari presenti in Siria, in particolare i partner nazionali e le comunità locali.

In base ai dati pubblicati nel SRP del 2015, la comunità internazionale richiedeva un budget finanziario totale pari a 2,9 miliardi, per supportare con aiuti umanitari circa 12,2 milioni di persone<sup>81</sup>. In concomitanza con SRP, la risposta regionale alla crisi siriana si è finora basata su un secondo documento – *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)* – il quale incorpora i piani nazionali sviluppati dai governi dei paesi limitrofi più colpiti con le priorità umanitarie di circa 200 organizzazioni partner. In particolare, 3RP si presenta come un piano strategico basato fortemente sulle precedenti versioni e analisi a livello locale, e focalizzato sui seguenti punti:

- l'esistente divario tra la protezione dei rifugiati e i bisogni umanitari;

---

<sup>81</sup> UNHCR, (2014). *Overview: 2015 Siria response plan and 2015-2016 regional refugee and resilience plan*. Berlino: UNHCR, pp.1-5.

- le vulnerabilità demografiche di comunità, singoli e famiglie causata da concentrazioni di rifugiati;
- l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione, accesso all'uso dell'acqua e ad un alloggio;
- la vulnerabilità delle istituzioni ed infrastrutture in condizioni di stress.

L'elemento innovativo del 3RP risiede dunque nell'integrazione dei seguenti piani nazionali d'emergenza nelle valutazioni generali: il *Jordan Response Plan to the Sirian Crisis*, il *Lebanon Crisis Response Plan*, l'*Iraq Strategic Response Plan* e i piani d'emergenza della Turchia e dell'Egitto<sup>82</sup>.

Per ottimizzare la gestione dell'emergenza, il meccanismo strategico proposto da 3RP presenta due componenti in un singolo piano: (a) *rifugiati* e (b) *resilienza*.

La prima componente (a) – rifugiati – mira a garantire l'accesso ad una protezione effettiva a uomini, donne e bambini rifugiati in fuga dalla guerra in Siria; a fornire assistenza ai rifugiati e ai gruppi più vulnerabili all'interno delle comunità che si trovano ad assorbire un gran numero di arrivi; permettere alle comunità che si trovano in Giordania di assorbire ondate di rifugiati e di ottenere benefici tramite il rafforzamento dei servizi e della sicurezza locale.

La seconda componente (b) – resilienza o capacità di ripresa – si focalizza invece sui seguenti aspetti: assicurare che le famiglie più vulnerabili colpite dalla crisi abbiano immediata assistenza al fine di migliorare le proprie capacità e risorse per gestire la loro situazione di crisi; offrire opportunità ai rifugiati e ai membri delle comunità colpite così da sviluppare progressivamente capacità di ripresa; rafforzare il sistema d'assistenza a livello nazionale e locale, per far sì che risponda ai bisogni di protezione, servizi sociali e supporto dei rifugiati e delle comunità colpite. Ogni piano nazionale corrisponde ad un capitolo del 3RP, e all'interno vengono specificati i bisogni, i gruppi target, gli approcci, le risorse e l'implementazione a livello nazionale – in base proprio alle due componenti.

Dal 2012 ad oggi, la richiesta di fondi finanziari è aumentata progressivamente, a causa dell'intensificazione della crisi. Analizzando i documenti ufficiali del *Sirian Regional*

---

<sup>82</sup> The Regional Refugee and Resilience Plan (3RP), (2016). *Regional Strategic Overview*.



*Refugee Response*, la somma necessaria richiesta per il 2013 ammontava a circa 2,9 miliardi di dollari di cui il 69% è stato ufficialmente ricevuto – poco più di 2 miliardi. Nel 2014, si è giunti a 3,7 miliardi, con un 53% effettivamente ottenuto e che corrisponde a 2 miliardi. Nel 2015, si raggiungono i 4,3 miliardi, di cui il 58% risulta essere stato ricevuto – circa 2,4 miliardi<sup>83</sup>. Per il 2016 invece, la somma richiesta per sviluppare 3RP ha raggiunto i 4,5 miliardi, di cui a oggi però solo il 52%, circa 2,3 miliardi, risulta essere stato ricevuto<sup>84</sup>.

Da questa breve analisi, possiamo avanzare, seppur con cautela, la seguente conclusione: nonostante si sia verificato un aumento di richiesta di fondi per supportare l'implementazione del piano strategico regionale in risposta alla crisi siriana, i fondi effettivi ricevuti sembrano procedere verso una diminuzione proprio nel momento in cui la situazione generale di vulnerabilità aumenta. Questa tendenza si riscontra non solo a livello regionale, ma anche a livello nazionale, come dimostra il caso della Giordania.

#### **4.5 Piano d'Intervento Giordano**

Considerando la scarsità di risorse presenti nel paese, la Giordania dipende moltissimo da aiuti esterni per la stabilità economica. Allo stesso tempo, il paese risulta essere estremamente vulnerabile a shock economici esogeni, come la recente crisi siriana. Si calcola che dall'inizio del conflitto ad oggi, il debito pubblico giordano sia quasi raddoppiato passando da circa 18,9 miliardi di dollari a circa 35,2 miliardi di dollari nel 2016. Le spese annuali del governo sono aumentate del 38% tra il 2010 e il 2014. Quest'anno il governo si prepara ad affrontare un deficit annuale che ha raggiunto circa 1,27 miliardi di dollari, il quale sommato ai circa 600 milioni di dollari di sussidi d'acqua ed elettricità, corrisponde a un totale di circa 1,8 miliardi di dollari di deficit. Allo stesso tempo, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 14%, aumentando la vulnerabilità dei cittadini giordani. In generale, le autorità giordane hanno da subito fatto notare la

---

<sup>83</sup> Tutti i documenti finanziari sono reperibili su sito <https://data.unhcr.org/Sirianrefugees/regional.php>.

<sup>84</sup> Fts.unocha.org. (2016). *Funding to Sirian Crisis 2016*. [online]: <https://fts.unocha.org/pageloder.aspx?page=special-Siriancrisis&year=2016> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

crescente difficoltà economica e la mancanza effettiva di risorse per assorbire l'enorme numero di rifugiati<sup>85</sup>.

Secondo le stime del governo, dal 2011 a oggi si è assistito ai seguenti cambiamenti: un aumento del 40% di richiesta d'acqua in aree popolate da siriani; la disoccupazione giovanile è peggiorata fino a raggiungere il 30%; gli affitti delle case in molte località urbane sono aumentati del 300% a causa dell'enorme aumento di domanda; le scuole sono diventate sempre più affollate e si calcola ci sia stato un aumento del 100% di scuole con doppi turni per accomodare il numero crescente di alunni<sup>86</sup>.

Considerando l'estrema situazione di vulnerabilità del paese, la strategia d'intervento sviluppata per rispondere alla crisi mira a raggiungere gli scopi umanitari in concomitanza con i bisogni delle comunità giordane. Gestita dal Ministro della Pianificazione e della Cooperazione Internazionale, il *Jordan Response Plan to the Sirian Crisis (JRPSC)* costituisce dunque il meccanismo strategico di partnership per rispondere agli effetti della crisi siriana in Giordania.

Da un approccio prettamente umanitario con obiettivi di breve periodo, la strategia del governo si è evoluta verso un approccio improntato allo sviluppo e alla ripresa, con obiettivi di medio e lungo termine. Il JRPSC 2016-2018 rappresenta il più attuale documento di natura triennale e costituisce perciò un nuovo paradigma e un cambio di direzione. Per ogni settore d'intervento, il JRPSC fornisce una strategia di risposta e una corrispondente valutazione economica finalizzata alla richiesta di fondi specifica, che si basa su una precedente analisi del territorio. Qui di seguito, l'analisi dei settori chiave d'intervento con i vari obiettivi enunciati nel JRPSC 2016-2018:

*Educazione.* La strategia del governo è quella di rafforzare il sistema educativo, proponendo una serie di manovre finalizzate a (1) migliorare la qualità dell'educazione, garantendo un approccio inclusivo dove studenti giordani sono in contatto con studenti

---

<sup>85</sup> Jordan Times, (2016). *IMF conditions for deal tough, 'but we will make it' — minister*. [online]:

<http://www.jordantimes.com/news/local/imf-conditions-deal-tough-we-will-make-it'---minister> Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

<sup>86</sup>Jordan Response Platform, (2016). *Jordan Response Plan for the Sirian Crisis, appeal 2016-2018*. Amman: Jordan Response Platform.

siriani; (2) aumentare le strutture educative, assicurando la presenza di spazi sicuri; (3) migliorare l'accesso per tutti a questi spazi educativi.

*Energia.* L'arrivo di siriani ha fortemente aumentato la richiesta di energia, per questo il governo mira a: (1) adottare soluzioni efficaci e sostenibili per rispondere alla crescente domanda d'energia da parte delle comunità locali e dei siriani; (2) introdurre e promuovere fonti innovative d'energia rinnovabile; (3) garantire ai giordani e ai siriani accesso e fornitura adeguata d'energia.

*Ambiente.* La strategia ambientale è improntata a minimizzare gli effetti della crisi sul fragile ecosistema locale. Gli obiettivi specifici sono: (1) migliorare i meccanismi per mitigare e diminuire la competitività per la fornitura di servizi come l'acqua, fortemente aumentata dal 2011; (2) rafforzare le capacità nazionali e locali per evitare enormi sprechi; (3) rafforzare la supervisione e la riduzione dell'inquinamento dell'aria; (4) istituzionalizzare a livello nazionale la gestione ambientale all'interno del piano d'intervento giordano.

*Sanità.* Questo settore è stato fortemente colpito, influenzando sia le comunità locali che i siriani in arrivo. Per tali motivi, le manovre previste sono: (1) aumentare l'accesso equo a donne, uomini, bambine e bambini presenti nelle zone colpite per cure di prima necessità e cure secondarie; (2) rafforzare l'accesso e la qualità degli interventi congiunti a livello locale; (3) rafforzare la capacità di adattamento dell'attuale sistema sanitario con i nuovi bisogni generati dalla crisi.

*Giustizia.* In questo caso, lo scopo principale è di migliorare le capacità tecniche del sistema giudiziario per far fronte ai nuovi bisogni, in particolare: (1) migliorare l'accesso al sistema di giustizia da parte di adulti e minori colpiti dalla crisi; (2) rafforzare la capacità effettiva del sistema giudiziario.

*Sostentamento e cibo.* Considerato l'alto tasso di disoccupazione e la scarsità di risorse, il piano di risposta del governo mira a garantire un accesso quotidiano al cibo, ma allo stesso tempo fornire opportunità lavorative, tramite le seguenti iniziative: (1) migliorare la disponibilità, l'accesso e la qualità del cibo destinato ad adulti e bambini siriani e giordani colpiti dalla crisi; (2) aumentare gli introiti e fornire opportunità di lavoro per donne e uomini giordani in condizioni di vulnerabilità, verso uno sviluppo economico.

*Gestione e natura dei servizi locali.* Una delle conseguenze più evidenti dell'arrivo massiccio di siriani, è proprio il carico enorme che le municipalità locali hanno dovuto

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

gestire. Per questo motivo, il piano del governo prevede: (1) un miglioramento della fornitura di servizi a livello locale nelle comunità d'accoglienza; (2) una revisione delle priorità, progetti e strutture esistenti a livello locale per far sì che riflettano i nuovi bisogni nati con la crisi in Siria; (3) rafforzare la capacità di resilienza a livello di municipalità, focalizzandosi sulla coesione sociale.

*Protezione Sociale.* In questo settore d'intervento lo scopo del governo è quello di aumentare la protezione sociale per tutti i gruppi vulnerabili, in particolare: (1) rafforzare i sistemi nazionali e sub-nazionali di protezione sociale che riflettono gli standard internazionali e garantiscono un supporto per i gruppi vulnerabili colpiti dalla crisi in Siria; (2) migliorare i meccanismi di protezione sociale e sollievo dalla soglia minima di povertà per far sì che siano garantiti i bisogni di base.

*Rifugio.* Con il crescente aumento della popolazione sempre più persone e famiglie si trovano a non avere un posto dove vivere. Se consideriamo poi che la maggior parte dei rifugiati vive fuori dai campi, la situazione risulta molto allarmante. Il governo ha proposto le seguenti manovre: (1) fornire accesso a sistemazioni di base, con servizi minimi e nel rispetto di questioni di genere, per adulti e bambini che vivono nei campi, nelle comunità urbane; (2) fornire accesso a sistemazioni di base, con servizi minimi e nel rispetto di questioni di genere, per adulti e bambini giordani che vivono nelle comunità con alta concentrazione di rifugiati; (3) cercare di sviluppare un mercato immobiliare che rispecchi i bisogni dei giordani e dei rifugiati siriani.

*Trasporti.* Tutto il sistema delle infrastrutture è sotto pressione, compreso il settore dei trasporti. Il piano del governo mira a migliorare i trasporti nelle aree colpite, per garantire una mobilità sicura sia a rifugiati siriani che ai giordani. Per ora gli obiettivi specifici sono due: (1) migliorare l'efficienza e la sicurezza dei trasporti nei governatorati di Mafraq, Irbid e Zarka per adattarsi al crescente flusso di persone; (2) rafforzare in particolare l'assetto stradale negli stessi governatorati del nord, per facilitare il crescente traffico.

*Servizi sanitari -- WASH (Water Sanitation and Hygiene).* Così come i trasporti, i servizi igienici e l'acqua sono alcuni dei settori più colpiti dalla crisi. Per questo motivo, il piano strategico del governo punta a raggiungere i seguenti obiettivi: (1) migliorare la fornitura d'acqua potabile garantendone la qualità, la quantità e l'accesso; (2) espandere e migliorare i servizi sanitari; (3) sensibilizzare le scuole e le comunità più colpite all'uso dei servizi sanitari; (4) rafforzare la capacità di pianificazione, implementazione e

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

monitoraggio delle agenzie che gestiscono i servizi sanitari; (5) garantire una fornitura minima d'acqua e servizi sia nei campi che nelle comunità d'accoglienza; (6) fornire e garantire accesso ai servizi sanitari appropriati dal punto di vista di genere; (7) migliorare l'ambiente in cui si vive tramite l'implementazione di pratiche igieniche.

Per implementare tali iniziative, la somma richiesta per tre anni ammonta a circa 7.990.882.501 di dollari<sup>87</sup>. Tuttavia, nonostante la Giordania abbia ricevuto ingenti finanziamenti dal 2012 ad oggi, il supporto economico da parte della comunità internazionale risulta essere insufficiente. Se si analizzano i fondi effettivamente ricevuti in risposta al piano JRPSC, vediamo che risultano essere sempre inferiori alle somme indicate come necessarie. In particolare, nel 2013 il governo giordano ha richiesto una somma di circa 976 milioni di euro, ricevendo circa il 73% che corrisponde a circa 715 milioni di euro.

Nel 2014, nonostante ci sia stato un aumento di fondi richiesti, circa 1 miliardo, il paese ha ricevuto solo il 58% di tale somma, circa 590 milioni di euro. La stessa tendenza si è ripetuta nel 2015, quando di fronte ad una richiesta di circa 1 miliardo e 100 milioni, solo il 56% è stato effettivamente ricevuto, una somma che corrisponde a 665 milioni. La stessa somma è stata richiesta per il 2016, tuttavia secondo i dati ufficiali che risalgono a luglio 2016, il paese ha ricevuto solo il 45% dei fondi, pari a 492 milioni<sup>88</sup>.

Questi dati riflettono una realtà più generale che non riguarda solo la Giordania, ma il progressivo deterioramento dei fondi internazionali destinati alla crisi siriana, la quale però non è giunta a una fine. Alcune delle maggiori organizzazioni coinvolte hanno dovuto affrontare enormi deficit finanziari, con conseguenze gravi per i rifugiati siriani e le comunità in cui vengono accolti. Alla fine del 2014, il *World Food Programme* (WFP) è stato costretto a tagliare supporto a circa 440,000 siriani presenti in Giordania, l'85% dei quali dipendenti dall'organizzazione per l'accesso al cibo<sup>89</sup>. Nonostante gli Stati Uniti

---

<sup>87</sup>Jordan Response Platform, (2016). *Jordan Response Plan for the Sirian Crisis 2016-2018*. Amman: Jordan Response Platform, pp.4.

<sup>88</sup> Tutti i documenti finanziari sono reperibili sul sito <https://data.unhcr.org/Sirianrefugees/regional.php><http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>

<sup>89</sup> The Guardian, (2016). *WFP to cut food vouchers for Sirian refugees in Jordan and Lebanon*. [online]: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/01/Siria-refugees-food-vouchers-cut-lebanon-jordan-wfp-un> [Accesso effettuato il 31 Ott. 2016].

siano intervenuti con fondi nazionali per mandare avanti il programma di supporto, si calcola che l'accesso al cibo sia stato ristabilito solo per i due terzi. Nell'anno 2015, il WFP ha avuto un deficit di fondi di circa il 63%<sup>90</sup>.

Allo stesso tempo, l'UNHCR ha subito enormi tagli. Nel settembre del 2014, solo il 37% dei 4,5 miliardi di dollari richiesti è stato effettivamente ricevuto. Negli anni successivi, la tendenza è rimasta la stessa, nonostante le numerosi sollecitazioni da parte di singoli membri e organizzazioni internazionali.

In una recente dichiarazione, il Commissario dell'UNHCR Filippo Grandi ha nuovamente espresso il bisogno di supportare i circa 65 milioni di persone attualmente sfollati o rifugiati nel mondo, di cui i siriani e i sud-sudanesi risultano essere quelli in condizioni peggiori.

*“I paesi devono urgentemente trascendere i propri interessi nazionali, in favore di un approccio più efficace, di scala globale”* (Filippo Grandi – Commissario UNHCR)<sup>91</sup>.

Nel caso della Giordania, la diminuzione di aiuti umanitari ha avuto due conseguenze molto gravi. Da un lato, i siriani hanno subito una forte diminuzione dei servizi, divenendo più vulnerabili e aumentando la pressione sulle comunità locali. Il cibo e l'acqua risultano essere le risorse maggiormente scarse, che risentono del taglio dei fondi. Dall'altro, i governi locali, incluso quello giordano, sono divenuti sempre più critici nei confronti della comunità internazionale e del suo interessamento, o capacità di supporto nei confronti dei siriani rifugiati. Questa disillusione ha fatto sì che di fronte a gravi violazioni di diritto internazionale attuate dalla Giordania – tramite respingimenti, chiusura del confine, etc. – i richiami della comunità internazionale hanno avuto un impatto quasi inesistente.

#### 4.5.1 *Ruolo dell'Unione Europea*

Di fronte alla crisi siriana, l'UE e i corrispettivi stati membri hanno sviluppato una risposta collettiva, mobilitando più di 5 miliardi di dollari per l'assistenza e la ripresa dei

---

<sup>90</sup>Carnegie Endowment for International Peace, (2015). *Jordan's Refugee Crisis*. [online]:

<http://carnegieendowment.org/2015/09/21/jordan-s-refugee-crisis-pub-61338> [Accesso effettuato 31 Ott. 2016]

<sup>91</sup> UNHCR, (2016). *UN chiefs call for greater solidarity with forcibly displaced*. [online]:

<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/57f252169/un-chiefs-call-greater-solidarity-forcibly-displaced.html>

[Accesso effettuato 31 Ott. 2016].

rifugiati siriani in Siria, e nei paesi limitrofi quali Libano, Giordania, Turchia, Iraq ed Egitto. Inoltre, l'UE ha promesso di mobilitare ulteriori 3 miliardi di dollari durante la conferenza “*Supporting Siria*”, svoltasi a Londra nel febbraio 2016.

#### **4.6 L'impatto macroeconomico dei flussi di rifugiati siriani in Giordania**

##### **4.6.1 Breve introduzione sullo stato presente dell'economia giordana**

Come già detto, l'economia giordana non è mai stata considerata tra le più floride della regione mediorientale. Le scarse risorse naturali, in particolare acqua e petrolio, hanno ostacolato il suo sviluppo che, sin dalla indipendenza, è stato largamente supportato dalla comunità internazionale. Negli ultimi trent'anni, il governo Giordano ha promosso una serie di riforme strutturali che hanno modificato i sistemi di istruzione, sanitario, finanziario ed economico secondo un paradigma neo-liberale basato su un sistema di privatizzazioni e liberalizzazioni. Questo nuovo assetto, che è stato parallelamente integrato da una serie di misure di protezione sociale e riforme del sistema contributivo, ha predisposto un terreno fertile per nuovi investimenti e partenariati tra imprese pubbliche e private.

Tali riforme di “riparazione strutturale” promosse sotto l'egida del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale hanno profondamente caratterizzato la seconda metà degli anni novanta. È in questo periodo che si innesta e si sviluppa l'industria dei fosfati, la cui esportazione ha catalizzato un nuovo impulso alla crescita economica giordana. Da allora l'industria estrattiva, informatica e dei trasporti costituiscono assieme al turismo i pilastri dell'economia del regno hashemita. È necessario aggiungere a questo quadro riassuntivo il boom petrolifero avvenuto nei Paesi del Golfo, che, seppur indirettamente, ha determinato un notevole impatto benefico sull'economia del regno hashemita. Come confermato da diversi studi<sup>92</sup>, gli investimenti esteri, le rimesse degli emigrati e i trasferimenti statali provenienti dagli stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo hanno contribuito notevolmente alla crescita del PIL giordano nel lungo termine, bilanciando in questo modo gli effetti negativi dell'inflazione. Ciò si è rivelato particolarmente decisivo nei periodi di instabilità politica dovuta alle numerose guerre che

---

<sup>92</sup> “Jordan: Selected Issues” May 2012 IMF Country Report No. 12/120.

hanno interessato i paesi limitrofi. È utile ricordare che ancor prima dello scoppio della crisi siriana i conflitti in Iraq e Libano avevano compromesso negativamente le esportazioni giordane, ridotto le rimesse che i migranti versavano al regno hashemita e danneggiato severamente l'industria statale dei trasporti.

In generale, però le analisi dell'*Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)*<sup>93</sup> e del *Fondo Monetario Internazionale (FMI)* mostrano un andamento positivo dell'economia giordana, caratterizzata da una crescita costante e da un tasso di occupazione stabile. Osservando i dati del 2010 si nota che su 6,1 milioni di cittadini, circa 1,55 milioni risultassero economicamente attivi, di cui 1,35 milioni risultavano classificati come occupati mentre 196,600 risultavano disoccupati per un tasso di disoccupazione totale del 12,7 %.

Nonostante la spiccata capacità di resilienza dimostrata dall'economia giordana negli ultimi decenni, bisogna evidenziare che, tra gli altri, gli eventi recenti della primavera araba hanno scosso gli equilibri interni del paese non tanto sul piano politico quanto su quello economico e sociale. Infatti, a partire dal 2012, in risposta alle richieste di maggior trasparenza e responsabilità nella gestione dei beni pubblici avanzate dai manifestanti, il Re Abdallah ha promosso diverse riforme e nuove leggi che miravano a incoraggiare nuovi investimenti. Alla fine del 2013 il parlamento giordano ha promulgato diversi interventi legislativi in materia ambientale, doganale, legale e finanziaria volti ad attirare capitali esteri e a facilitare l'apertura di attività economiche da parte dei cittadini.

Questo slancio riformistico ha ovviato solo parzialmente alle sfide che il regno ha dovuto affrontare recentemente, tra cui si annovera il drastico calo di forniture di gas provenienti dall'Egitto (causati dal danneggiamento del gasdotto) che, nel 2013, ha costretto la città di Amman a ripiegare sul petrolio, causando una perdita di 3 miliardi di dollari all'erario statale. Tuttavia, gli analisti sono concordi nell'identificare lo scoppio della guerra in Siria e il conseguente afflusso di profughi come la sfida principale che l'economia giordana si è ritrovata ad affrontare negli ultimi dieci anni. Se, da un lato, persiste l'unanimità nel riconoscere il notevole impatto che la crisi siriana ha prodotto sul

---

<sup>93</sup> Salem Ajluni and Mary Kawar "The impact of the Sirian refugee crisis on the labour market in Jordan: a preliminary analysis" 2014.



sistema economico giordano, dall'altro, gli studi in materia presentano differenti teorie sulla natura di tale impatto nel breve e lungo termine.

Nei paragrafi seguenti, che analizzano in dettaglio diversi aspetti dell'economia del regno hashemita, intendo verificare le ipotesi avanzate da studiosi quali Collier<sup>94</sup> e De Groot<sup>95</sup> sugli effetti economici che la guerra civile ha generato nei paesi confinanti. In particolare, si tenterà di dimostrare come la guerra civile in Siria abbia modificato e rallentato la crescita economica della Giordania nel breve periodo e di prevedere i suoi effetti nel lungo termine distinguendo tra costi "diretti" e "indiretti".

Per fare questo, si è deciso di utilizzare le categorie analitiche proposte all'interno della *Geneva Declaration Secretariat*<sup>96</sup> del 2008, la quale definisce i costi indiretti di un conflitto come "le risorse e le opportunità perdute a seguito di un conflitto armato" mentre quelli diretti come "tutte le perdite che sono direttamente imputabili ad atti di violenza contro individui o istituzioni che ne fanno direttamente le spese"<sup>97</sup>. Se nella prima categoria è possibile includere perdite subite in termini di capitale umano, infrastrutture, fuga di capitali, inflazione, stato sociale, disoccupazione *etc.*, nel caso dei costi diretti si intende principalmente il costo finanziario, di vite umane e di capitali che sono direttamente colpiti dalla violenza armata esercitata durante il conflitto.

#### 4.6.2 *L'impatto economico della crisi Siriana: cifre e numeri*

Prima di addentrarci nello studio settoriale delle conseguenze del conflitto siriano, si è ritenuto opportuno fornire una panoramica generale della situazione precedente alla crisi per comprendere, anche attraverso dati statistici, il terreno sul quale questa crisi si è innestata. Infatti, come rilevato da Khulman<sup>98</sup>, la struttura macroeconomica del paese che riceve il flusso dei rifugiati assume un peso notevole nel determinare le conseguenze di quest'ondata migratoria in termini economici. In breve, l'analisi sui costi diretti e indiretti

---

<sup>94</sup> Collier P. "Development and conflict" Oxford University Manuscript, 2004.

<sup>95</sup> De Groot, Lindgren "The economic costs of Civil War" Studies in Conflict Economics and Economic Growth, Uppsala. Uppsala University, 2006.

<sup>96</sup> Reperibile al link: [http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Counting\\_the\\_total\\_Human\\_Costs\\_of\\_War.pdf](http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Counting_the_total_Human_Costs_of_War.pdf)

<sup>97</sup> Libera traduzione dall'inglese del testo della Geneva Declaration Secretariat ibid nota 17.

<sup>98</sup> Khulman, T. "The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: a Research Model" Journal of Refugee Studies, 4.1 pag. 1-20. 1991.

che la crisi siriana ha causato in Giordania è intrinsecamente legata alle condizioni in cui il paese versava al momento dello scoppio della guerra.

In quest'ottica è necessario fare un passo indietro e osservare in quale contesto economico i profughi siano andati ad inserirsi per comprendere la natura della loro influenza.

Innanzitutto è utile menzionare che il mercato del lavoro giordano, in altre parole il settore che sembra avere sofferto maggiormente la crisi, sebbene riportasse un costante aumento del tasso di occupazione presentava comunque alcune problematiche strutturali. Sebbene la tabella elaborata dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 2014 indichi un aumento del numero di persone occupate, l'occupazione media fa registrare un declino dello 0.7 %. Questo dato è spiegabile con la crescita sproporzionata del numero di giovani giordani che tra il 2010 e il 2013 ha fatto ingresso nel mercato del lavoro.

Tabella 2: Mercato del lavoro Giordano (dati aggregati 2010-2013) Fonte: ILO

	2010 Averages	2013 Averages	2010-2013 Changes	Average Annual Changes
<b>Population</b>	6 181 000	6 458 439	4.5%	1.5%
<b>Economically Active</b>	1 550 852	1 716 028	10.7%	3.6%
<b>Activity Rate</b>	39.6%	37.3%	-2.3 pp	-0.7 pp
<b>Employed</b>	1 354 263	1 490 976	10.1%	3.4%
<b>Unemployed</b>	196 589	225 052	14.5%	4.8%
<b>Unemployment Rate</b>	12.7%	13.1%	0.4 pp	0.1 pp

L'aumento dei posti di lavoro non è stato sufficiente ad assorbire la crescita demografica, incrementando così la disoccupazione soprattutto tra le fasce più vulnerabili della popolazione, come le donne e i giovani. Le stime risultano evidenti: in quel periodo il 30% dei giovani (di età compresa tra i 15-24 anni) risultava disoccupato, mentre il tasso di disoccupazione femminile rappresentava il doppio di quello maschile. Inoltre, è

interessante rilevare che la maggior parte delle donne disoccupate, i tre quarti per la precisione, presentava un livello d'istruzione superiore (diploma o laurea).

Questa panoramica ci indica che il mercato del lavoro giordano ha una capacità limitata nell'assorbire nuovi lavoratori e ci aiuta a comprendere per quale ragione l'arrivo dei rifugiati siriani abbia causato conseguenze relativamente nefaste per la popolazione locale.

Quest'analisi può essere estesa a diversi aspetti dell'economia giordana. Infatti, nonostante l'ascesa al trono di Re Adb Allah II nel 1999 abbia segnato l'inizio di una svolta riformistica di stampo neo-liberista, la crisi economica del 2009 ha assunto il proprio peso sulla crescita economica del piccolo regno mediorientale. Ciò è imputabile principalmente ad una serie di problematiche strutturali che caratterizzano l'assetto macro e micro economico del Paese, tra cui:

- la promozione di un sistema imprenditoriale sul modello neo-liberista non ha, di fatto, intaccato una cultura fondamentalmente conservativa, dove le imprese sono ancora oggi limitatamente strutturate dal punto di vista gestionale e si basano spesso su un sistema familiare. Inoltre, va sottolineato che questo tradizionalismo culturale pone un freno notevole anche allo sviluppo dell'imprenditoria femminile.

- la forte dipendenza dalle importazioni nel settore energetico, specialmente in una regione con vaste riserve di combustibili fossili, danneggia la competitività dell'economia giordana tanto da aver prodotto nel 2010 un deficit di 3,2 miliardi di dinari giordani nella bilancia dei pagamenti.

- un tasso di disoccupazione in costante aumento anche in periodi di crescita economica. La mancanza di politiche del lavoro nel corso degli ultimi decenni ha causato una disfunzione cronica nel mercato del lavoro giordano che non appare in grado di accogliere nuova forza lavoro qualificata. Ciò risulta particolarmente evidente nel caso delle donne e dei giovani, i quali spesso restano esclusi da dinamiche clientelistiche che ancora regolano l'accesso a nuove posizioni lavorative e sono spesso costretti a migrare<sup>99</sup>.

- la situazione fiscale del regno non permette al governo di compiere gli investimenti necessari per incoraggiare una crescita nel lungo termine; basti pensare che il 90% delle

---

<sup>99</sup> De bel-air, Françoise "Highly-skilled migration from Jordan: a response to socio-political challenges" CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2010/12; Highly-Skilled Migration Series; Socio-political Module.

spese pubbliche sono destinate a coprire spese e costi ricorrenti<sup>100</sup>. Tale situazione si è aggravata in seguito alle proteste della primavera araba quando il Re ha deciso di incrementare la spesa pubblica per i servizi sociali al fine di sedare il movimento di protesta e scongiurare derive rivoluzionarie.

È in queste condizioni che la Giordania si è trovata ad affrontare il contraccolpo della crisi economica mondiale che ha raggiunto il regno alla vigilia dello scoppio della primavera araba. Le fluttuazioni nei prezzi delle importazioni di idrocarburi e materie prime, così vitali per l'economia hashemita, ha posto il piccolo regno in condizioni estremamente precarie e vulnerabili. Altri settori cruciali, come quello turistico che rappresenta circa il 23% del PIL nazionale<sup>101</sup>, hanno subito un drastico calo, determinando un impatto negativo sulle casse dello stato. Infine, un altro elemento determinante da analizzare è rappresentato dalla riduzione delle rimesse degli immigrati giordani che, assieme all'aumento del prezzo del petrolio, ha ridotto notevolmente il potere d'acquisto dei cittadini e delle imprese giordane.

Per quanto non esaustivo, questo quadro delinea le principali debolezze del sistema economico e politico del regno hashemita che anche a seguito delle proteste del 2011 non è stato in grado di implementare le riforme del settore pubblico, tra cui la decentralizzazione, la riforma dell'istruzione, l'implementazione di un sistema di garanzie volte ad assicurare una maggiore trasparenza, che rappresentano invece un prerequisito necessario per una crescita di lunga durata.

Vediamo ora in dettaglio, analizzando i diversi aspetti dell'economia giordana, le conseguenze che l'influsso dei profughi siriani ha causato nel Regno hashemita.

In primo luogo, riprendendo l'analisi del mercato del lavoro sopracitata è facile immaginare come i lavoratori siriani si siano inseriti in un contesto già difficile, andando così a limitare ulteriormente le possibilità di impiego dei giordani. Date le loro condizioni precarie, i siriani sono costretti ad accettare compensi inferiori per competere in diverse mansioni non specializzate con i lavoratori locali e altri lavoratori immigrati stanziati nel Paese da più tempo, tra cui i lavoratori egiziani. Come si evidenzia nel report pubblicato

---

<sup>100</sup> USAID report "Jordan economic growth assessment: Business environments for agile markets (beam)" 2012.

<sup>101</sup> Dati del 2014. World Travel and Tourism Council "Travel & Tourism Economic Impact 2015, Jordan".

dall'ILO<sup>102</sup> recenti stime rivelano che il 35% dei rifugiati, seppur in modo discontinuo, è attivo sul mercato del lavoro, mentre il 65% è disoccupato. Gran parte dei rifugiati disoccupati, anche a causa delle barriere legislative, si affaccia sul mercato del lavoro informale, dove compete con la mano d'opera giordana (principalmente femminile) per impieghi nel settore agricolo, della produzione alimentare, dei servizi alla persona e alle imprese. Questo meccanismo che ha scatenato una sorta di competizione al ribasso si riproduce anche nell'ambito delle risorse abitative, dell'approvvigionamento di cibo e acqua, *etc.*

Tuttavia le conseguenze socio-economiche della guerra in Siria non sono legate solo al flusso di profughi che varcano il confine, ma ad una serie di reazioni a catena che questo evento catastrofico porta con sé. È necessario menzionare, per esempio, che dal 2012 le possibilità di commercio del regno hashemita con i paesi limitrofi, tra cui il Libano, si sono fortemente ridotte. Come rilevato dalle statistiche della banca centrale giordana, la chiusura della rotta commerciale che passa per Damasco, il conseguente aumento dei costi di trasporto e l'incremento della domanda interna hanno limitato le potenzialità commerciali giordane<sup>103</sup>. Il calo di importazioni ed esportazioni si è tradotto in perdite che, secondo il rapporto dell'UNDP per il piano di risposta giordano alla crisi siriana, sono aumentate da 6.853 milioni di dinari giordani nel 2010 a 11.578 milioni nel 2013 per poi assestarsi attorno ai 6.000 milioni nel 2014<sup>104</sup>.

Questi primi dati rivelano come sia necessario prendere in considerazione tutte le variabili, sia sul breve sia nel medio o lungo termine per compiere un'analisi approfondita delle questioni e misurare gli effetti indiretti della guerra in Siria. I dati di questo paragrafo sono stati ricavati dal report redatto dalla *Abu-Ghazel & Co. Consulting* per l'UNDP nel 2015.

---

<sup>102</sup> "The impact of the Sirian refugee crisis on the labour market in Jordan: a preliminary analysis" ILO Regional Office for Arab States - Beirut: ILO, 2014.

<sup>103</sup> Consultabili al link: <http://www.cbj.gov.jo>.

<sup>104</sup> Dati ricavati dal "JORDAN RESPONSE PLAN 2015 FOR THE SIRIA CRISIS" reperibile al link <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/JRP+Final+Draft+2014.12.17.pdf>.

#### 4.6.3 Condizioni di vita

Come accennato nei paragrafi precedenti l'afflusso dei profughi siriani nei diversi governatorati di Amman, Irbid, Mafraq e Zarqa ha modificato gli standard di vita dei cittadini giordani. Andremo ora a comprendere la natura di tale impatto nel breve e medio periodo. Per analizzare la situazione in maniera obiettiva si è scelto di utilizzare il reddito pro-capite come indicatore principale considerato su un periodo compreso tra il 1980 e il 2015.

Soffermandosi sul modello del report sopracitato in cui viene calcolato il reddito effettivo e quello potenziale (senza la presenza dei rifugiati siriani<sup>105</sup>), si può osservare che negli anni compresi tra il 2011 e il 2012 la crisi ha contribuito ad accelerare la crescita del reddito pro-capite giordano, mentre dal 2013 questa tendenza si è invertita.

Nonostante i dati della Banca Mondiale mostrino un aumento del reddito pro-capite, diversi fattori legati alla guerra in Siria hanno rallentato la sua crescita, che, come il grafico qui sotto evidenzia, non è costante.

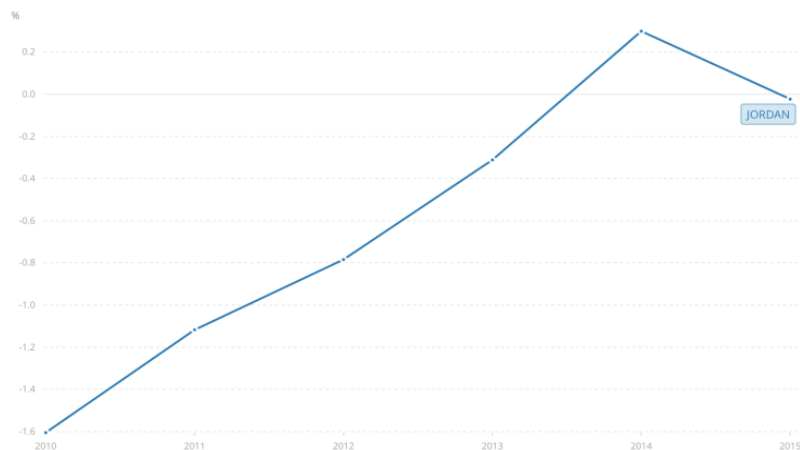


Figura 6: Crescita pro capite –annuo (crescita 0%)  
Fonte: World Bank

<sup>105</sup> Per maggiori informazioni consultare il report “The indirect impact of Sirian Crisis on Jordan’s Economy” prepared by Abu-Ghazel & Co. Consulting, 2015. pag 22.

Infatti, se tra il 2011 e il 2012 il numero dei profughi restava comunque limitato e la loro presenza ha determinato l'aumento dei prezzi di vendita e locazione degli immobili e di alcuni beni primari senza modificare altrettanto i consumi, dal 2013 in poi la situazione si è modificata e i rifugiati hanno prodotto una maggiore concorrenza nel mercato del lavoro, facendo aumentare la domanda e quindi i prezzi dei beni di prima necessità. Secondo le stime del report di riferimento, il costo indiretto dei rifugiati siriani in termini di standard di vita ammonta a 83,3 milioni di dollari nel 2014 e 2016 milioni nel 2015.

#### 4.6.4 *Fuga di capitali*

Il fenomeno della fuga dei capitali, in altre parole il processo mediante il quale i capitali vengono trasferiti in altri paesi per un impiego più redditizio, è strettamente connesso all'instabilità politica e al pericolo di guerre di cui la regione mediorientale è stata spesso testimone<sup>106</sup>. Come molti studi in materia confermano, la fuga di capitali di cui la Giordania è stata vittima dallo scoppio del conflitto arabo-israeliano<sup>107</sup>, produce un effetto negativo sul PIL nazionale, il quale è stato esacerbato dalla guerra in Siria riducendo notevolmente la crescita economica nazionale. Tuttavia, se questi indicatori economici dimostrano che il conflitto siriano ha comportato serie ripercussioni sul regno hashemita, è doveroso ricordare che già nel 2011 la Giordania faceva registrare un deficit pari a 1,44 miliardi di dollari, sintomo di una crisi strutturale le cui cause sono da ricercare nella riduzione degli approvvigionamenti di gas dall'Egitto e nella primavera araba. Inoltre, gli effetti della crisi siriana sono stati mitigati dagli aiuti umanitari della comunità internazionale che nel 2016 hanno raggiunto 1,27 miliardi di dollari, che assieme alle somme devolute dalle agenzie di cooperazione dovrebbero raggiungere i 2,5 miliardi di

---

<sup>106</sup> Vedi per esempio Abdullah Almounsor "Capital Flight and Foreign Direct Investment in the Middle East and North Africa: Comparative Development and Institutional Analysis" ProQuest, 2007.

<sup>107</sup> Tra gli altri: David Fielding "How Does Civil War Affect the Magnitude of Capital Flight? Evidence from Israel during the Intifada" Department of Economics, University of Leicester and WIDER, United Nations University, Helsinki, 2003; Victor A.B. Davies. "Capital Flight and War" Centre for the Study of African Economies & Department of Economics University of Oxford, 2010.

dollari, costo dei profughi siriani secondo le stime della Banca Mondiale<sup>108</sup>. Questi fondi sono utilizzati per il prestito di circa 800 milioni di dollari che il FMI ha concesso lo scorso maggio alla Banca Nazionale Giordana per supportare il settore finanziario in cambio di riforme atte a ridurre il rapporto debito/PIL.

Forti del supporto internazionale, le autorità giordane hanno quindi tentato di attuare nuove misure volte a trasformare “l'emergenza in un'opportunità”. In particolare, ricordiamo l'apertura del mercato del lavoro, sebbene limitata ad alcune mansioni, ai profughi siriani. Quest'iniziativa, non solo ha permesso al governo hashemita di accedere a un fondo di 2,1 miliardi di dollari per il periodo 2016-2018, ma anche di avviare trattative commerciali con l'Europa per alleggerire i dazi sulle importazioni di beni prodotti da profughi siriani. Iniziative simili promosse da Amman riguardano l'estensione dei permessi di lavoro, ora limitati al settore agricolo e delle costruzioni, ad alcuni lavori non specializzati, per garantire diritti ai siriani che lavorano nel mercato nero. Sulla stessa linea la proposta di alzare il salario minimo per i profughi e garantire loro la previdenza sociale in modo da incrementare anche i consumi.

Questi passi, sicuramente necessari per sortire gli effetti sperati e garantire una ripresa economica, devono essere accompagnati da alcune riforme strutturali che riguardino investimenti sulle piccole e medie imprese, che costituiscono il 95% delle attività produttive del regno. Un altro settore che andrebbe riformato è sicuramente quello pubblico che grava per circa 2,6 miliardi di dollari all'anno sulla spesa pubblica giordana. Questi esempi lasciano intendere come le *performance* negative dell'economia giordana non siano strettamente legate alla crisi siriana in quanto questa, se affrontata in un'ottica non strettamente emergenziale, può contribuire positivamente allo sviluppo economico del paese.

#### **4.7 L'impatto sociale e territoriale dei flussi di rifugiati siriani in Giordania**

A differenza dell'impatto economico facilmente quantificabile, analizzare l'impatto sociale risulta essere più complicato.

---

<sup>108</sup> <http://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/mena-quarterly-economic-brief-january-2016>.



Il primo elemento da considerare è il seguente: nonostante la Giordania ospiti una delle più vaste comunità di rifugiati al mondo, il paese non risulta aver firmato né ratificato la Convenzione di Ginevra sui Diritti del Rifugiato del 1951, né tantomeno il relativo Protocollo del 1967. Risulta dunque essere assente il *corpus* legislativo che possa distinguere tra richiedenti asilo e rifugiati, o che codifichi le procedure necessarie per ottenere lo *status* di rifugiato. Questa scelta a suo tempo era stata voluta sulla base di chiare valutazioni politiche, strettamente collegate alla causa palestinese e alla preservazione del diritto di ritorno dei palestinesi nella propria terra d'origine.

La mancanza di un chiaro quadro giuridico in cui operare costituisce sicuramente un freno, soprattutto burocratico e legale per la questione relativa agli aiuti umanitari canalizzati dalla comunità internazionale. Pur non riconoscendo la convenzione internazionale, la monarchia ha fatto enormi passi avanti gettando le basi per la creazione di un sistema organico e integrato di gestione dei richiedenti asilo.

Nel 1998 il Re firma un *memorandum* d'intesa con l'UNHCR contenente alcune mozioni volte a regolare il trattamento dei rifugiati non palestinesi secondo gli standard internazionali di protezione umanitaria e nel rispetto dei diritti umani. Inoltre dal 2014 la Giordania permette ai cittadini siriani di accedere al sistema di istruzione nazionale e favorisce il loro accesso al sistema sanitario pubblico<sup>109</sup>. La Giordania è, inoltre, paese firmatario del Patto sui Diritti politici e civili, che esplicita all'articolo 13 il divieto di espellere, in qualsiasi modo, *“un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”*<sup>110</sup>.

Se da un lato i profughi hanno diritto a rimanere sul suolo giordano, non godono sicuramente di protezione internazionale e non hanno alcuna garanzia di poter accedere ai servizi di base o di procurarsi i mezzi di sostentamento necessari a condurre una vita

---

<sup>109</sup> Loc.gov. (2016). Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq. [online]:

<https://www.loc.gov/law/help/refugees/legal-status-refugees.php#jordan> [Accesso effettuato il 26 Nov. 2016].

<sup>110</sup> Art.13 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 1966.

dignitosa. Il limbo giuridico nel quale vivono gli attuali rifugiati siriani aumenta esponenzialmente il livello di vulnerabilità e precarietà e allo stesso tempo destabilizza gli equilibri sociali del paese. Ciò è facilmente prevedibile se si pensa che la maggior parte degli sfollati siriani che vive fuori dai campi si concentra nelle zone più periferiche e critiche del paese, esacerbando tensioni preesistenti e sollevando questioni da troppo tempo irrisolte.

Come rivela uno studio del 2010 condotto dal Dipartimento di Statistica del regno hashemita<sup>111</sup> sono proprio i governatorati più popolosi come Amman, Irbid e Zarqa a far registrare la maggior concentrazione di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà la cui stima si attesta all'incirca al 57%. La popolazione giordana residente in queste province ad alta densità spesso presenta difficoltà ad accedere ai servizi sociali, al sistema sanitario e talvolta persino all'istruzione pubblica a causa della mancanza d'infrastrutture di base e di un sistema di welfare adeguato. Dal 2011 a questa precaria situazione si è sommato il costante flusso di profughi che ha posto in ulteriore difficoltà il governo giordano, già incapace di garantire i servizi di base per i propri cittadini.

La carenza di servizi ha prodotto una “lotta per le risorse”, siano esse beni primari, siano esse istruzione, opportunità di lavoro, ecc.<sup>112</sup>. L'aumento di concorrenza tra i giordani e i non giordani, così come la mancata coesione sociale tra tutti i vari gruppi presenti nel paese, sta conducendo ad un crescente malcontento, che secondo alcuni porterà le classi più svantaggiate della popolazione verso una nuova mobilitazione sociale, non più guidata dalle *élites* ma proprio dalle classi più povere<sup>113</sup>.

Nonostante il tentativo da parte di re Abdallah di utilizzare i fondi internazionali allocati a seguito dell'emergenza siriana nel tentativo di migliorare i servizi sociali sia per i profughi sia per i cittadini, diversi ostacoli stanno minando la realizzazione della strategia governativa. Questa criticità, dettata non solo dalle circostanze d'emergenza, ma

---

<sup>111</sup> Reperibile al link <http://web.dos.gov.jo/metadata/?lang=en>.

<sup>112</sup> Joseph Guay “Social cohesion between Sirian refugees and Urban Host Communities in Lebanon and Jordan” World Vision Report 2015.

<sup>113</sup> Roger Zetter and Héloïse Ruaudel “Development and protection challenges of the Sirian refugee crisis” Forced Migration Review, September 2014.

anche dall'inefficienza della macchina politica e amministrativa, sta producendo svariate conseguenze sul piano sociale, politico ed economico del paese.

Occorre dunque chiarire un punto: sebbene sia più semplice accusare i siriani dei crescenti problemi del paese è evidente che il loro arrivo non abbia di fatto creato una crisi – ma piuttosto accelerato ed evidenziato le disfunzionalità, i limiti e gli affossamenti che caratterizzano la macchina politico-amministrativa del governo giordano, soprattutto dal punto di vista dell'erogazione dei servizi pubblici. Ed è proprio nell'accesso ai servizi pubblici che l'impatto sociale del flusso dei siriani si sta maggiormente avvertendo. In particolare, con il deterioramento della qualità dei servizi e l'emergere di nuove problematiche relative, per esempio, al trattamento dei rifiuti e all'approvvigionamento d'acqua, si registra un malcontento nei confronti dei profughi e del governo stesso che rischia di porre in discussione il futuro politico del regno giordano. Diversi studi, infatti, dimostrano come il crescere delle ostilità tra le comunità ospitanti e i nuovi arrivati rischia di produrre nuovi focolai di conflitto, di incrementare l'isolamento dei rifugiati, il livello di violenza e di criminalità, l'uso di droghe, gli abbandoni scolastici *etc.*, mettendo a serio repentaglio la sicurezza interna dello stato.<sup>114</sup> Secondo uno studio condotto dal *Center for Strategic Studies* affiliato all'Università di Giordania risulta che il 66% dei giordani preferirebbe condividere il proprio quartiere con cittadini giordani.<sup>115</sup>

Tabella 3: Sondaggio sulle opinioni sul grado di accettazione di rifugiati

---

<sup>114</sup> David F. Becker “The Past, Present and Future of Transnational Conflict in Jordan: A Study of Sirian Refugees in the Hashemite Kingdom” Illinois State University, 2013.

<sup>115</sup> Center for Strategic Studies & Mercy Corps & UK FCO Conflict Pool, 2015. *Conflict Management between Sirian Refugees and Jordanian Host Communities*, Baseline - End-line Survey Results.

Fonte: Ruisi F., Shteiwi M. (2016)<sup>116</sup>

Which do you prefer more, having Jordanian or Syrian neighbours?	Baseline	
	Jordanian %	Syrian %
Jordanian	66	7.2
Syrian	1.6	18.7
Does not make any difference	32.4	74.1
Total	100	100

Produced based on: CSS & Mercy Corps & UK FCO Conflict Pool, 2015

Un analogo studio<sup>117</sup> rivela inoltre che il 79% dei giordani si ritiene contrario ad accogliere nuovi ingressi di rifugiati siriani nel proprio paese.

Per avere un'idea più precisa della cosiddetta "lotta per le risorse", proponiamo qui delle macro-categorie che considerano i servizi pubblici maggiormente soggetti a pressione a causa dell'aumento della popolazione, la cui riorganizzazione e gestione costituiscono un elemento cruciale per il contenimento della spesa pubblica e lo sviluppo di opportunità di crescita.

#### 4.7.1 Sistema di istruzione

La legge giordana prevede che chiunque, senza distinzioni di sesso, classe sociale o nazionalità, abbia il diritto di ricevere un'istruzione gratuita. Oltre alle leggi nazionali, il governo giordano ha l'obbligo di garantire l'istruzione a tutti i rifugiati e agli sfollati all'interno dei confini del territorio nazionale, tramite la ratifica della Convenzione sui diritti dell'Infanzia. In particolar modo, il settore educativo e la formazione rappresentano

---

<sup>116</sup> *Economic and Social Integration of Migrants and Refugees in Jordan and Lebanon* in Shteiwi et al. (2016) *Migrants and refugees: Impact and Future Policies. Case studies of Jordan, Lebanon, Turkey and Greece*, European Institute of the Mediterranean.

<sup>117</sup> Shteiwi, M., Walsh, J., Klassen, CH. (2014). *Coping with the Crisis. A Review of the Response to Sirian Refugees in Jordan*. Center for Strategic Studies, University of Jordan. Retrieved from <http://www.jcss.org/Photos/635520970736179906.pdf>.

uno dei pilastri dei piani di risposta umanitaria poiché permettono di dare sostenibilità alle azioni adottate in materia emergenziale. Come indicano le cifre ufficiali dell'UNHCR, circa il 35% dei siriani presenti in Giordania è in età scolare e, se risiede nei campi o in città, può accedere gratuitamente al sistema pubblico di istruzione. Tuttavia, non sempre è semplice integrare i nuovi arrivati nel sistema giordano. Sebbene non si riportino particolari difficoltà linguistiche per i ragazzi siriani, le divergenze di curriculum scolastico tra il sistema siriano e quello giordano, la mancanza di insegnanti e di strutture in cui ospitare classi sempre più numerose e le tensioni tra i gruppi finiscono per creare una serie di problematiche che incidono profondamente sulle prestazioni e sullo sviluppo educativo del regno.

Inoltre, la qualità dell'insegnamento risulta inferiore rispetto a quella nazionale. Per far fronte ad alcune di queste sfide il governo ha posto in essere una serie di misure volte a tamponare l'emergenza come quella che istituisce i doppi turni nelle scuole primarie, dove gli allievi giordani seguono i corsi la mattina e quelli siriani il pomeriggio. Accanto a questi provvedimenti-tampone il governo ha deciso di istituire nuove scuole per i rifugiati assumendo altro personale; tuttavia questo non ha permesso di ridurre il numero di istituti che offrono il doppio turno, i quali sono passati dal 7,6% nel 2009 al 13,4% nel 2014. Malgrado l'adozione di queste misure, la situazione non sembra migliorare soprattutto nelle provincie di Amman e di Irbid in cui la metà delle scuole risulta sovrappopolata e non è in grado di accogliere altri studenti.

#### 4.7.2 *Sistema sanitario*

Un altro settore che ha pesantemente risentito del flusso di profughi siriani è quello sanitario. La Giordania vanta un sistema sanitario decisamente al di sopra degli standard regionali<sup>118</sup> che, sia nel caso di strutture pubbliche, sia private, afferisce al Ministero della Sanità in qualità di gestore principale. Esistono anche delle cliniche che operano al di fuori del controllo statale gestite principalmente da ONG, dalle Nazioni Unite (in particolare l'UNRWA che si occupa dei rifugiati palestinesi) che offrono trattamenti di alto livello.

---

<sup>118</sup> Report redatto da Première Urgence - Aide Médicale Internationale, *Hashemite Kingdom of Jordan: Sirian Crisis Health Needs Assessment*, March 2014, p46 disponibile al: <http://www.alnap.org/resource/19483>.

Questi progressi sono però stati inevitabilmente rallentati dall'inizio della crisi quando tutti i settori del sistema sanitario, dalla chirurgia alla ginecologia, dalla cura delle malattie croniche alla traumatologia, hanno moltiplicato i propri interventi in tutti i governatorati sovente in assenza di infrastrutture e mezzi adeguati.

È altresì necessario ricordare che il Ministero della Sanità giordano fornisce cure gratuite ai soli rifugiati che risiedono al di fuori dei campi solo se sono ufficialmente registrati presso gli uffici dell'UNHCR e possiedono il certificato del Ministero dell'Interno che attesti la loro residenza nella provincia in cui richiedono l'assistenza sanitaria.

All'interno dei campi, invece, i servizi sanitari sono prestati direttamente dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali che cooperano con il ministero. Stando alle cifre, solo il 20% dei rifugiati risiede all'interno dei campi ufficiali ed è facile immaginare che molti di questi si rivolgano agli ospedali pubblici o ad ONG specializzate per ricevere il trattamento necessario, generando così ulteriore pressione sul sistema sanitario del regno<sup>119</sup>.

È importante visionare le cifre fornite dal Ministero della Sanità il quale afferma di aver sostenuto una spesa di 188 milioni di dollari nel 2013 per coprire le necessità sanitarie dei rifugiati e di aver investito per la stessa ragione altri 180 milioni l'anno successivo. In totale si stima che la disponibilità economica complessiva del settore sanitario sia aumentata del 10% dallo scoppio del conflitto in Siria. Quest'investimento appare esiguo di fronte alla portata dell'emergenza: il flusso dei siriani non solo ha causato una diminuzione della qualità dei servizi dovuta ad un maggiore numero di pazienti assegnati a ogni medico, ma non ha ridotto l'efficienza del sistema stesso. Se la qualità dei servizi garantiti dagli ospedali nei campi sembra essere nel complesso buona, di certo non lo si può affermare per quella offerta nei principali centri urbani e rurali dove i siriani presentano difficoltà ad accedere alle strutture competenti.

Se dal 2011 al 2014, infatti, i siriani in possesso della carta dei servizi del Ministero dell'Interno potevano accedere alle cure gratuite, dal mese di novembre 2014 il governo

---

<sup>119</sup> Report redatto da Amnesty International "Living on the margins: Sirian refugees in Jordan struggle to access health care" reperibile al link: <https://www.amnesty.ie/wp-content/uploads/2016/05/Living-on-the-Margins-Sirian-refugees-struggle-to-access-health-care-in-Jordan.pdf>.

ha attuato politiche più restrittive costringendo i rifugiati a versare un contributo compreso tra il 35 e il 60% della prestazione sanitaria. Inoltre, coloro che non possiedono il certificato del Ministero dell'Interno ricevono lo stesso trattamento dei cittadini stranieri che sono sottoposti ad una tassazione del 60% su ogni prestazione<sup>120</sup>. Sebbene le somme da versare per coloro che abbiano il certificato ministeriale non siano estremamente elevate, accade frequentemente che i profughi non siano in grado di affrontarle e finiscano per rivolgersi a canali informali o al mercato nero per l'acquisto dei farmaci.

Diverse organizzazioni internazionali, spiazzate di fronte alla repentina decisione del governo di tagliare la spesa sanitaria per i rifugiati, hanno cercato di sopperire alle mancanze governative mettendo a disposizione degli sfollati alcuni servizi medici di base. Tuttavia questi provvedimenti emergenziali non affrontano il cuore del problema, che è invece da ricercare nella strategia governativa e nel mancato coordinamento tra le differenti istituzioni coinvolte e le principali organizzazioni internazionali.

#### *4.7.3 Risorse Idriche*

La Giordania è una delle nazioni con minori risorse idriche al mondo. È inevitabile pensare dunque che la “lotta per le risorse” tra siriani e giordani soprattutto nelle zone desertiche non coinvolga anche questo bene così prezioso. Ancora una volta è necessario constatare che il problema della gestione dell'acqua è precedente allo scoppio del conflitto ed è stato comunque esacerbato dall'arrivo di ondate di profughi sul territorio del regno. Infatti, se per anni le risorse idriche sotterranee hanno ovviato alla mancanza di quelle dei bacini acquiferi, dal 2012 il loro sfruttamento è quasi triplicato causando il loro esaurimento. Inoltre, altri problemi per l'approvvigionamento dell'acqua sono legati al malfunzionamento e alla scarsa manutenzione dell'acquedotto causando così ingenti perdite che colpiscono i governatorati più periferici che ospitano numerosi profughi.

Le problematiche qui elencate sono ulteriormente inasprite dal fatto che la maggior parte dei siriani abbia accesso agli aiuti distribuiti dalle agenzie umanitarie internazionali

---

<sup>120</sup> Report preparato da NHCR, “Cash-based Interventions for Health programmes in Refugee Settings: A Review”, pp. 13 reperibile al: <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=107&Sector%5B%5D=3>.

sotto forma di supporto monetario o servizi che vengono negati invece alle fasce meno abbienti dei cittadini giordani. Accomunati da bisogni simili, profughi e cittadini più poveri sono destinatari di politiche governative differenti che finiscono per scatenare sentimenti di ostilità reciproca. Inoltre i giordani, sulla base dell'esperienza vissuta con le precedenti ondate di profughi palestinesi e iracheni che hanno raggiunto il regno, temono che il procrastinarsi della permanenza di questi rifugiati possa costituire un freno allo sviluppo della nazione. Questa percezione è rafforzata da alcuni dati economici, analizzati in precedenza, che indicano come il livello di povertà e di disoccupazione sia in crescita soprattutto tra le donne e i più giovani mentre il costo della vita dal 2012 ad oggi si sia notevolmente innalzato. Molti altri fattori, al di fuori dello scopo della ricerca, contribuiscono a creare questo clima di tensione sociale che accomuna la Giordania ad altri paesi nella regione, come il Libano, dove il flusso di siriani è in costante crescita.

Accanto ai dati parzialmente esposti in questo paragrafo occorre prendere in considerazione il potere dei mezzi di comunicazione di massa e del discorso politico che tendono a evidenziare l'impatto negativo dei profughi senza conferire il giusto peso agli aspetti positivi che questo flusso ha portato con sé. Un'opinione pubblica ostile e non in grado di supportare le politiche d'accoglienza del regno rischia di minare la buona riuscita di qualsiasi piano emergenziale e di rendere impossibile l'integrazione dei profughi nel lungo termine.

Per concludere, sebbene la Giordania si sia sempre contraddistinta per la propria capacità di accogliere gli sfollati dei paesi limitrofi, trasformandoli in una risorsa essenziale per lo sviluppo economico del paese, oggi la situazione risulta estremamente critica. L'emergenza rifugiati è infatti strettamente collegata ad una disfunzionalità statale preesistente alla crisi siriana, che si manifesta nell'incapacità di fornire servizi adeguati e di rispondere alle necessità dei cittadini. Allo stesso tempo, la crescita economica del paese risulta bloccata e dipendente da aiuti internazionali e regionali. Forte del suo passato, la presenza dei siriani nel paese non può certo essere considerata come un fenomeno temporaneo, ma deve piuttosto essere affrontata come una sfida nel medio-lungo periodo. Come abbiamo accennato più volte, l'approccio emergenziale deve essere limitato a un periodo temporale specifico, per poi essere sostituito con un approccio di medio-lungo periodo che permetta l'assorbimento equilibrato e graduale dei siriani all'interno del tessuto sociale e il miglioramento di vita della popolazione locale.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



Sebbene il *Piano di Resilienza* giordano presenti una componente prettamente focalizzata in questa direzione, i risultati attuali non risultano positivi. Da un lato, la crisi siriana non accenna a fermarsi; dall'altro, il sistema governativo e amministrativo giordano non si predispone nel miglior modo. Sebbene si siano avviate delle riforme amministrative sviluppate negli ultimi anni, l'approccio centralista del governo non ha subito grandi modifiche.

Questo rappresenta un limite nel momento in cui consideriamo che circa l'80% dei rifugiati vive fuori dai campi, in zone urbane o semi-urbane, e che i loro bisogni si sommano a quelli delle popolazioni locali. La prima conseguenza è la già citata "lotta per le risorse", formalmente fornite e gestite dagli enti locali: tale lotta deriva da un lato dalla scarsità di certi beni come l'acqua, ma dall'altro lato dall'incapacità degli enti locali di gestire e mantenere una fornitura adeguata di certi servizi.

Tale disfunzionalità riflette un sistema più grande, caratterizzato da una grande concentrazione dei poteri decisionali nell'autorità centrale, a discapito delle municipalità e dei comuni locali i quali mantengono un ruolo prettamente esecutivo e parzialmente propositivo. Considerando che sono proprio questi ultimi i primi a dover gestire i bisogni della maggior parte dei rifugiati, così come dei giordani, è fondamentale che questi assumano la capacità necessaria per svolgere la propria funzione al meglio.

Come vedremo in seguito, nonostante siano state avviate delle riforme di decentralizzazione e a livello di municipalità, il sistema rimane fortemente centralizzato. Il risultato è uno: né i cittadini né i rifugiati godono dei servizi pubblici che lo stato, rappresentato dalle municipalità a livello locale, è tenuto a garantire. In base a tali sviluppi, la creazione di un nuovo modello amministrativo incentrato esclusivamente sullo sviluppo locale si pone come meta-obiettivo di questa ricerca. In altre parole, sebbene l'arrivo di milioni di rifugiati siriani abbia sottoposto l'intero sistema governativo e amministrativo ad una notevole pressione, tale crisi può essere ritenuta un'opportunità dalla quale partire per riformare, modificare e migliorare la pubblica amministrazione a livello locale, rendendola più funzionale per i bisogni dei cittadini e dei rifugiati.

In questo senso, per introdurre in modo dettagliato la proposta di modello amministrativo che predisponga strumenti efficaci di governo di città e territori, calibrati

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

sugli effettivi bisogni evidenziati da una pluralità di situazioni differenti, al cui interno si pone in modo non episodico la questione profughi, nel capitolo seguente viene descritto il sistema amministrativo vigente e le più recenti riforme attuate.

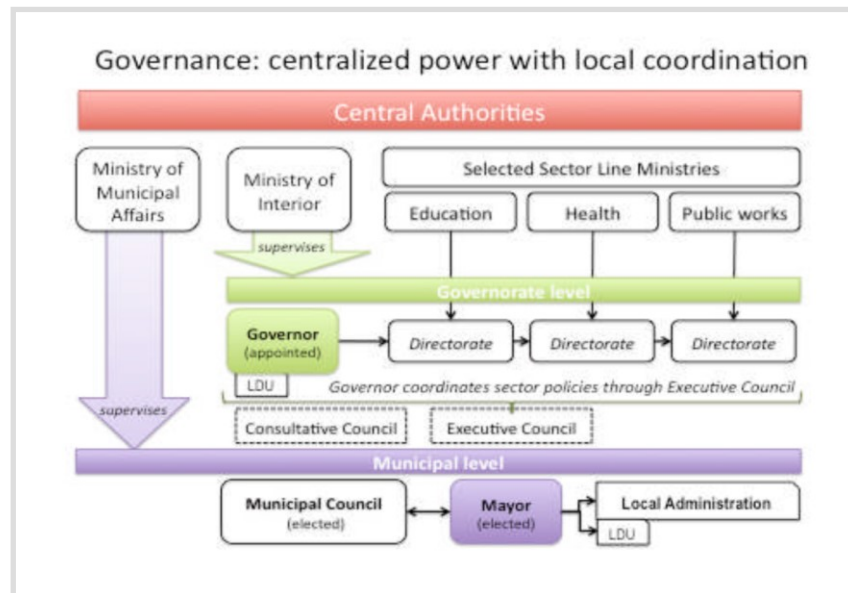
## 5. Le riforme istituzionali e legislative in Giordania in materia di enti locali

### 5.1 Forma di governo e potestà amministrativa in Giordania

La Giordania è una monarchia costituzionale caratterizzata da una struttura governativa e un apparato amministrativo concepiti secondo una divisione verticale e gerarchica con una marcata centralizzazione del potere decisionale. In particolare, analizzando la struttura dell'amministrazione pubblica giordana è possibile individuare tre diversi livelli di potestà amministrativa: l'autorità centrale (1), che insiste sull'intero territorio nazionale; il livello regionale (2), il cui territorio corrisponde al governatorato e il livello locale (3) compreso nelle municipalità. L'analisi qui condotta si sofferma esclusivamente sugli ultimi due livelli della potestà amministrativa e sulle relative entità territoriali amministrative.

Di seguito proponiamo uno schema riassuntivo che aiuta a comprendere la suddivisione della struttura amministrativa ai livelli più prossimi ai cittadini.

Figura 7: Organigramma governativo – amministrativo Fonte: Sofreco, UE



Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

L'autorità centrale è rappresentata innanzitutto dal Re, dal Primo Ministro e dal Consiglio dei Ministri. Ogni ente o ministero che fornisce servizi pubblici ha una rappresentanza regionale

Per quanto riguarda la potestà amministrativa all'interno dei governatorati, il Ministero dell'Interno e il ministero degli Affari Municipali sono gli organi principali che monitorano e indirizzano i livelli inferiori, dunque, i governatorati e le municipalità. In generale, nonostante sia prevista una decentralizzazione di alcune competenze, l'autorità centrale assume un ruolo determinante nella gestione pubblica dei servizi anche a livello locale<sup>121</sup>.

Il livello regionale si identifica invece nei governatorati, che afferiscono direttamente al Ministero dell'Interno, e sono concepite come unità amministrative di livello inferiore. In totale il paese è diviso in 12 governatorati, identificati nella mappa che segue: Amman, Irbid, Zerqa, Balqa, Karak, Ma- fraq, Ma' an, Tafiela, Jerash, Madaba, Ajloun, Aqaba. I governatorati sono a loro volta suddivisi in distretti (*Liwa'*), sub-distretti (*Qda'*) e capoluoghi (*Nahia'*)<sup>122</sup>.

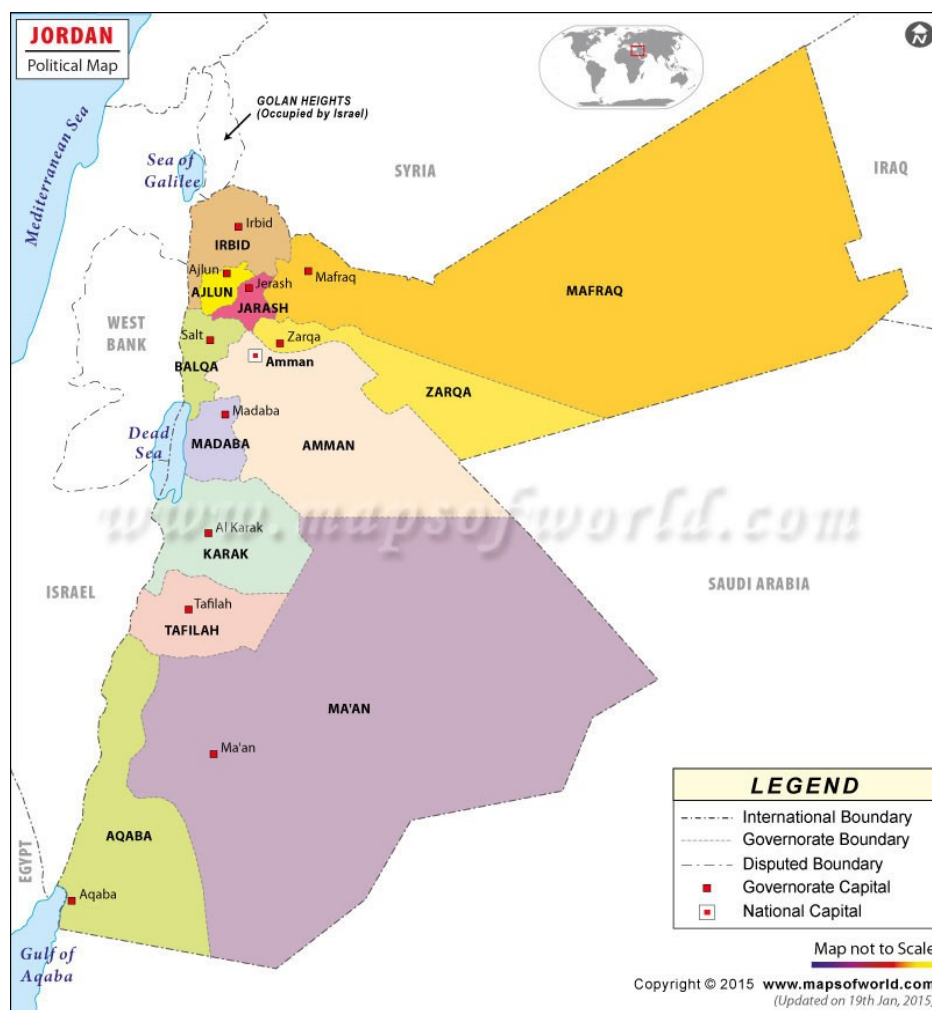
Tutti i ministeri e gli enti pubblici e/o le società controllate sono suddivisi in dipartimenti o rappresentanze regionali in ogni governatorato (ad esclusione del Ministero della Difesa e del Ministero degli Affari Esteri). Ogni unità amministrativa è guidata da un governatore (*Mouhafiz* - che letteralmente significa *garante*)<sup>123</sup>, nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dell'Interno.

---

<sup>121</sup> The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online] Available at: [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 4,5.

<sup>122</sup> Mappa reperibile qui [http://www.kinghussein.gov.jo/maps\\_2.html](http://www.kinghussein.gov.jo/maps_2.html).

<sup>123</sup> *Mouhafiz* si traduce letteralmente come “colui che conserva” nell’accezione di colui che assicura il corretto esercizio della legge.



Mappa 12:

Suddivisione in governatorati. Fonte: <http://www.mapsofworld.com/jordan/jordan-political-map.html>

Il governatore è responsabile della corretta esecuzione dei seguenti esercizi:

- coordinare il lavoro dei vari dipartimenti governativi e dei servizi pubblici all'interno della propria area geografica;
- assicurare l'implementazione e il monitoraggio della fornitura di servizi pubblici, in stretta collaborazione con i vari ministeri;
- identificare le priorità e proporre progetti a livello locale, in base alle necessità e ai bisogni del proprio governatorato;
- approvare il bilancio delle municipalità (tranne il governatorato di Amman) e autorizzarne le spese.

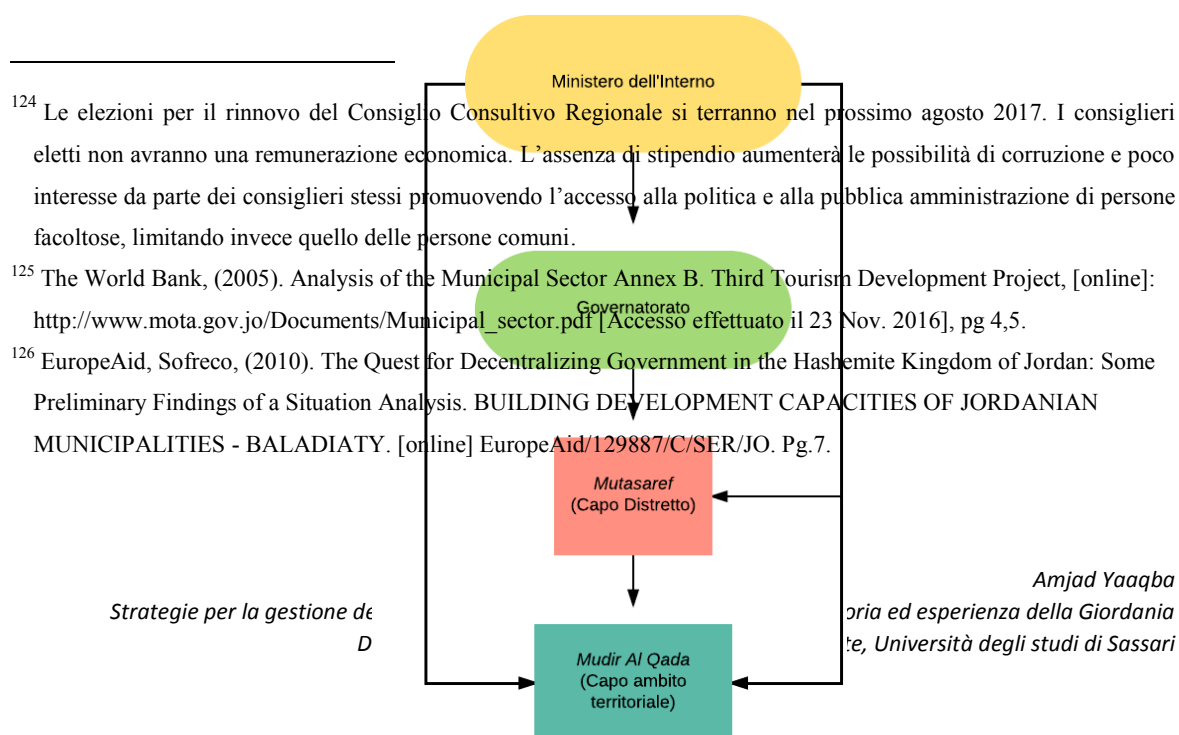
Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
 Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

Il governatore è, inoltre, coadiuvato da due consigli locali: il Consiglio Esecutivo e il Consiglio Consultivo<sup>124</sup>. Il primo è composto dai direttori regionali dei vari ministeri che si occupano di servizi pubblici; il secondo è invece composto da membri nominati dal Ministero dell'Interno su parere del governo e che rappresentano i cosiddetti *stakeholders* - deputati, sindaci, rappresentanti della società civile, ecc. Mentre il Consiglio Consultivo assume una funzione meramente consultiva come suggerisce il nome stesso, il Consiglio Esecutivo, al contrario, non detiene un potere esecutivo, ma piuttosto di coordinamento delle varie attività ministeriali. Di fatto, il personale dei vari governatorati è rappresentato dai dipendenti del Ministero dell'Interno.

Il governatorato non gode di un erario proprio, né dunque di alcuna autonomia finanziaria. Il loro potere decisionale e la loro libertà d'iniziativa risultano essere estremamente limitati e dipendenti dalla volontà dell'autorità centrale. Per questo motivo, si può dedurre che i governatorati altro non siano che delle vere e proprie estensioni dell'autorità centrale ad un livello inferiore con un ruolo prettamente esecutivo in materia di sicurezza e un ruolo di coordinamento per le politiche socio-economiche<sup>125</sup>.

A livello locale si collocano invece le municipalità che afferiscono al Ministero degli Affari Municipali. A differenza dei governatorati, le municipalità non costituiscono una mera estensione dell'autorità centrale, ma sono considerate come enti privati, e possiedono una capacità di autogestione attraverso le figure di rappresentanti eletti a livello locale<sup>126</sup>.



<sup>124</sup> Le elezioni per il rinnovo del Consiglio Consultivo Regionale si terranno nel prossimo agosto 2017. I consiglieri eletti non avranno una remunerazione economica. L'assenza di stipendio aumenterà le possibilità di corruzione e poco interesse da parte dei consiglieri stessi promuovendo l'accesso alla politica e alla pubblica amministrazione di persone facoltose, limitando invece quello delle persone comuni.

<sup>125</sup> The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online]: [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 4,5.

<sup>126</sup> EuropeAid, Sofreco, (2010). The Quest for Decentralizing Government in the Hashemite Kingdom of Jordan: Some Preliminary Findings of a Situation Analysis. BUILDING DEVELOPMENT CAPACITIES OF JORDANIAN MUNICIPALITIES - BALADIATY. [online] EuropeAid/129887/C/SER/JO. Pg.7.

Figura 8: Organigramma di autorità locali collegate al Ministero degli Interni

Nel paragrafo successivo analizzerò in dettaglio la nascita, la trasformazione e i caratteri principali delle municipalità, cercando di mettere in luce i limiti strutturali soprattutto di fronte alla nuova emergenza rifugiati.

## 5.2 *Storia della struttura amministrativa in Giordania: le municipalità*

Come accennato in precedenza, lo sviluppo delle municipalità deve essere contestualizzato a livello storico e inserito nel cosiddetto “periodo ottomano”. In particolare, le municipalità vengono spesso considerate come espressione della volontà di modernizzazione ed “europeizzazione” che caratterizzò l’Impero Ottomano nel tardo XIX secolo<sup>127</sup>. Le municipalità nacquero nei centri più importanti dell’Impero Ottomano e, nel caso dell’attuale Giordania, le municipalità di Salt, Ajloun, Karak e Irbid risalgono proprio a questo periodo<sup>128</sup>.

In generale, le municipalità possono essere distinte in quattro categorie diverse, sulla base di stime demografiche. Tale divisione, specificata qui di seguito, determina l’allocazione di risorse da parte dell’autorità centrale, così come agevolazioni, incentivi e benefici conferiti ai vari consigli comunali:

- la prima categoria raggruppa tutti i capoluoghi dei governatorati e le città che contano un numero di abitanti maggiore di 100,000 unità;
- la seconda categoria raggruppa tutti i centri distrettuali con una popolazione superiore a 15,000 abitanti;
- nella terza categoria sono presenti municipalità, le città o i sub-distretti (*Qda'*) con una popolazione compresa tra i 5,000 e i 15,000;
- la quarta categoria raggruppa le restanti municipalità<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Lafi, D. (2007). The Ottoman Municipal Reforms between Old Regime and Modernity: Towards a New Interpretative Paradigm. Berlino: Zentrum Moderner Orient (ZMO), p.<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00146210/document>.

<sup>128</sup> The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online] Available at: [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 5.

<sup>129</sup> Ababsa, M. (2014). Municipalities and Issue of Local Governance. In: ATLAS OF JORDAN History, Territories and Society, 1st ed. [online] Beirut: Presses de l’Ifpo, Institut français du Proche-Orient, pp.p. 374-383: <http://books.openedition.org/ifpo/5043> [Accesso effettuato il 24 Nov. 2016]; The World Bank, (2005). Analysis of the



La legge del 1955 definisce le Municipalità come “*istituzioni nazionali indipendenti dal punto di vista finanziario*”, in possesso di una “*personalità giuridica*” e “*autonomia amministrativa*”, la quale viene gestita direttamente dal Consiglio Comunale composto dal Sindaco e da un numero di consiglieri che può variare tra 6 e 11. Tuttavia, la legge contiene misure che limitano l’autonomia delle municipalità, creando, di fatto, un rapporto di dipendenza e subordinazione con l’autorità centrale<sup>130</sup>.

Per quanto riguarda i centri minori, la legge prevede l’istituzione di un Consiglio dei Villaggi incaricato di gestire aree territoriali riconosciute come villaggi, centri tribali o insediamenti, dal Ministro degli Affari Municipali. In generale, per villaggi si intendono quelle aree geografiche con meno di 25,000 persone. Nonostante sia previsto un riconoscimento legale per i Consigli dei Villaggi, la disponibilità finanziaria e, dunque, l’autonomia restano estremamente ridotte. In particolare, tutte le decisioni a carattere finanziario, tecnico e amministrativo devono ricevere l’approvazione del Governatore, il quale è anche responsabile della nomina del numero dei membri del Consiglio dei Villaggi (generalmente compreso tra 3 e 11)<sup>131</sup>.

Infine, la legge prevede la possibilità di delegare e affidarsi ad alcuni *Joint Service Council* che esercitano la propria competenza in materie specifiche quali, ad esempio, la raccolta dei rifiuti, e principalmente in merito a servizi e progetti comuni. La decisione di istituire i *Joint Service Council* non viene assunta dalle municipalità o dai villaggi, ma direttamente dal Ministero degli Affari Municipali su proposta formale del Governatore. Allo stesso modo, il Ministero definisce le loro competenze, il numero dei membri (nominando un terzo di questi incluso il presidente) e ha la possibilità di sciogliere tali consigli, o di escludere determinati villaggi e municipalità<sup>132</sup>.

---

Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online]:

[http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 6.

<sup>130</sup> The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online]:

[http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 5.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

A partire dagli anni 70, il numero delle municipalità è mutato notevolmente, riflettendo l'aumento demografico e l'evidente fenomeno di urbanizzazione che ha caratterizzato il paese. La popolazione totale è, infatti, raddoppiata in 20 anni, raggiungendo circa i 9,5 milioni di abitanti (rifugiati compresi)<sup>133</sup>. L'improvviso incremento nell'urbanizzazione e i diversi flussi migratori locali e regionali hanno contribuito in modo radicale a trasformare la morfologia spaziale e urbana delle città e dei villaggi in Giordania. Tali fenomeni hanno fortemente influenzato la struttura sociale ed economica della Giordania, portando alla nascita di nuove città, così come alla proliferazione di municipalità e villaggi. Tra il 1979 e il 1994 il numero delle municipalità è aumentato da 90 a 214 unità, mentre nello stesso periodo il numero di villaggi è salito da 245 a 382, rendendo ogni unità amministrativa responsabile per circa 10,000 persone.

Nel 2001 il Ministero degli Affari Municipali avviò un processo di riforma che comprendeva la "fusione" tra le varie municipalità, dunque la riduzione dei villaggi e il dissolvimento di diversi *Joint Council*. Dalle preesistenti 382 municipalità il numero si è ridotto a 99, cui va sommata la municipalità di Amman. Questa riorganizzazione delle unità amministrative era finalizzata principalmente a due scopi: arginare il problema dell'insolvenza, vale a dire i deficit finanziari che molte unità amministrative presentavano e a promuovere una maggiore partecipazione da parte dei cittadini.

Le tabelle qui di seguito mostrano il processo di trasformazione delle diverse unità amministrative, mettendo a confronto il numero delle quattro categorie di municipalità prima e dopo il processo di accorpamento.

Tabella 4: Unificazione dei comuni ed aggregazioni amministrative

---

<sup>133</sup>Jordan Population and Housing Census 2015

Population	Before Amalgamation		After Amalgamation	
	Number of Municipalities	Percentage of total number	Number of Municipalities	Percentage of total number
2500 or less	103	31 %	6	6 %
2500 - 5000	105	32 %	7	7 %
5000 - 15000	89	27,5 %	32	32,3 %
15000 and above	31	9,5 %	54	54,5 %
Total	328	100 %	99	100 %

Fonte: World Bank

Tabella 5: L'evoluzione amministrativa degli enti locali in Giordania

**CHANGE IN THE NUMBER OF MUNICIPALITIES, VILLAGE COUNCILS, AND JOINT SERVICE COUNCILS**

	1976	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governorates		12	12	12	12	12	12
Municipalities	68	301	304	319	328	328	99
Village Councils	138	354	354	354	324	0	0
Joint Service Councils		40	40	40	40	38	20

A tale riforma sono poi seguiti vari emendamenti, in particolare nel 2007 e l'ultimo nel 2015, i quali hanno modificato parzialmente le competenze delle municipalità ed in generale la struttura amministrativa del paese.

Indipendentemente dai risultati raggiunti da tale accorpamento delle diverse unità amministrative e delle successive riforme, bisogna soffermarsi su un concetto fondamentale, che oggi risulta essere nuovamente presente all'interno dell'agenda politica. Si tratta, in particolare, della capacità delle municipalità di far fronte ai cambiamenti sociali e urbani. Dunque il margine di adattabilità e di trasformazione che le vigenti unità amministrative possiedono per fronte a grandi fenomeni, quali l'arrivo di milioni di rifugiati, impongono una riorganizzazione dello spazio urbano e sociale.

Per analizzare questo concetto, occorre prima specificare competenze e limiti delle municipalità.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

### 5.2.1 *Le competenze e i limiti delle municipalità*

La centralizzazione del potere ha da sempre caratterizzato la struttura politico-amministrativa della Giordania. Questa tendenza emerge chiaramente evidenziando le discrepanze esistenti tra le competenze delle municipalità e la loro effettiva capacità di fornire determinati servizi. Secondo la legge del 1955 le municipalità sono responsabili della gestione di 39 tipi diversi di servizi che coprono i seguenti settori:

- *pianificazione e gestione urbana*: urbanistica; manutenzione delle strade, degli spazi pubblici (parcheggi, parchi); gestione del traffico; costruzione ed organizzazione dei mercati, delle attività industriali;
- *fornitura di servizi urbani*: acqua, elettricità, fogne, rifiuti;
- *igiene e sanità pubblica*: costruzione e monitoraggio dei macelli; controlli igienico-sanitari per gli alimenti; prevenzione di epidemie;
- *istruzione, cultura e sport*: costruzione e controllo di istituzioni educative e spazi ricreativi;
- *assistenza* per vittime di disastri, costruzione di centri d'assistenza per gli anziani;
- *sicurezza pubblica*: prevenzione incendi; protezione civile;
- *tassazione*: con il consenso del governo, stabilire regolamenti per la riscossione dei tributi;
- *servizi di consulenza*: la municipalità deve essere consultata nel caso in cui una delle sue funzioni venga assolta dal governo centrale<sup>134</sup>.

Tale lista redatta nel 1955, non ha subito significative trasformazioni, nonostante la morfologia, la dimensione e la territorialità delle municipalità siano state profondamente modificate. In breve, nelle funzioni assegnate ufficialmente e giuridicamente alle municipalità, non si riflette l'evoluzione urbanistica e sociale di cui abbiamo parlato in precedenza. Inoltre, di queste 39 competenze, le municipalità sono effettivamente incaricate quasi unicamente della pianificazione urbana, quindi della manutenzione delle

---

<sup>134</sup>The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online]: [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 13.

strade, degli spazi pubblici e dell'illuminazione pubblica. Il resto delle competenze sono, infatti, servizi delegati o decentralizzati o semplici responsabilità di esecuzione di determinati servizi. In particolare, i servizi di base come l'acqua, l'elettricità, le fognature, la sanità pubblica, l'istruzione, i trasporti pubblici, la gestione dell'ambiente, ecc. ricadono direttamente sotto la gestione dell'autorità centrale. Questo significa che le municipalità mancano del potere decisionale e politico necessario per guidare la gestione di tali servizi, sulla base delle realtà e dei bisogni locali<sup>135</sup>.

La diretta conseguenza di questo meccanismo è che il rapporto fra i cittadini e le autorità amministrative locali è molto debole, in quanto i cittadini sono consapevoli che le autorità locali giocano un ruolo minimo nell'erogazione di certi servizi, in particolare quelli inerenti le esigenze quotidiane. Questo diminuisce sicuramente il livello di partecipazione, così come la fiducia nei confronti degli apparati statali.

Anche dal punto di vista finanziario diversi elementi suggeriscono una limitata autonomia delle municipalità. In generale, le entrate vengono raggruppate in due categorie a loro volta suddivise in sotto-categorie:

1. Entrate riscosse e trasferite dal governo alle municipalità:

- tasse e commissioni riscosse dal Governo e ridistribuite secondo quote prestabilite dal Governo. In generale, si parla di “accisa” che costituisce la più consistente forma di entrata per le municipalità;
- tassa sulla proprietà. Generalmente riscossa dal Ministero della Finanza per conto delle municipalità e poi ridistribuita a livello locale.

2. Entrate riscosse direttamente dalle municipalità:

- demanio, donazioni, tasse sui servizi erogati;
- entrate derivate da progetti comunali che generano capitale produttivo (es. introiti provenienti da locazione di immobili di proprietà pubblica ecc.).

In generale, le reali capacità e i limiti effettivi delle municipalità devono essere letti ricorrendo ai seguenti filtri:

- risorse finanziarie (esistenti ma sovente soggette a cattiva gestione);

---

<sup>135</sup> The World Bank, (2005). Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project, [online]: [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf) [Accesso effettuato il 23 Nov. 2016], pg 14.

- competenze assegnate dalla legge, in contrasto con le reali capacità (sia a livello finanziario, sia a livello di risorse umane);
- rapporti con lo Stato e le suddette istituzioni (tendenza a centralizzare);
- dinamiche politiche locali e partecipazione.<sup>136</sup>

Infine, la tendenza dell'autorità centrale a volere controllare le competenze delle municipalità può essere analizzata in diversi modi. Prima di tutto, come abbiamo descritto precedentemente, il governo, al fine di mantenere equilibri sociali tra i vari gruppi, detiene un forte interesse a “monitorare” e quindi manovrare sia a livello locale che centrale la propria autorità. Questo in un'ottica preventiva di eventuali ribellioni e insorgenze, ma anche in un'ottica gerarchica ben precisa. Da un certo punto di vista, le municipalità sono state storicamente parte integrante della politica “tribale” e dell'approccio padrone-cliente, che caratterizza la politica giordana. Questo tipo di rapporto riflette in qualche modo la strategia del regime monarchico, che tende ad avviare relazioni con determinati gruppi tribali in cambio di supporto politico. Per questo motivo, gran parte della stabilità del regime risiede nelle mani di *élite* tribali le quali, non solo presiedono le istituzioni a livello centrale, ma anche all'interno del parlamento, rinunciando in qualche modo ad allineamenti di partito<sup>137</sup>. Allo stesso tempo, l'incapacità delle municipalità di affrontare le realtà locali comporta costi onerosi soprattutto a livello sociale e in vista di crisi come quella attuale dei rifugiati.

Secondo quanto detto finora, le municipalità non sono state in grado di rispondere ai bisogni locali, aggravati dall'arrivo di milioni di rifugiati. Ed è anche per questo che il governo – a seguito di pressioni esterne ed interne e a seguito di lunghissimi anni di dibattiti profilatisi a livello statale – ha recentemente approvato una riforma delle municipalità basata sul decentramento e il principio di sussidiarietà.

---

<sup>136</sup> *Ibidem* pg.15.

<sup>137</sup> Clark, J. (2012). Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan. *Mediterranean Politics*, 17(3), pp.360.

### 5.3 *Riforma sul decentramento: descrizione e analisi critica*

In termini generici il decentramento descrive un processo nel quale i poteri, le responsabilità e le risorse vengono trasferite da un governo centrale ad un livello sub-statale. Questo processo si basa sul meccanismo di sussidiarietà, un principio organizzativo secondo il quale l'autorità centrale deve svolgere esclusivamente un ruolo sussidiario e non può assumere ruoli esecutivi in modo effettivo ed immediato su scala locale<sup>138</sup>. La logica è semplice: partendo dal presupposto che le amministrazioni pubbliche locali sono più consapevoli delle necessità, dei limiti e delle risorse del contesto circoscritto, queste risultano essere direttamente riconoscenti e ricettive di fronte alle richieste dei propri cittadini. Tale principio vale indipendentemente dal livello di partenza, ma racchiude l'idea che una funzione può essere assolta direttamente da un ente locale e che le decisioni riguardo tale funzione non abbiano la necessità di essere assunte dai livelli più alti. Nel tentativo di trasferire il processo decisionale presso istituzioni che siano più vicine possibili alla comunità sulla quale le decisioni si impongono, il decentramento possiede il potenziale di aumentare la giustizia sociale, facilitare il processo democratico e la *governance* locale, ridurre i livelli di povertà e disoccupazione, aumentare gli investimenti e le opportunità economiche, sostenere la coesione sociale e la partecipazione politica e, in generale, contribuire allo sviluppo di una società civile attiva e ricettiva<sup>139</sup>.

In quest'ottica, possiamo individuare tre tipi di decentramento: amministrativo, politico e fiscale, che a loro volta si manifestano in diverse forme.

Il decentramento amministrativo ha lo scopo di trasferire l'autorità decisionale e la responsabilità della previsione degli specifici servizi pubblici dall'autorità centrale ad unità sub-statali, agenzie e succursali locali del governo centrale. Possiamo individuare due forme principali di decentramento amministrativo:

- *De-concentrazione*: trasferimento tramite un decreto amministrativo dell'autorità decisionale da un livello burocratico centrale ad un livello inferiore, all'interno dello

---

<sup>138</sup> United Nations Centre for Regional Development,, (2001). Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy. CONTRIBUTIONS IN ECONOMICS AND ECONOMIC HISTORY.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

stesso livello governativo. A livello di responsabilità si mantiene dunque la stessa gerarchia tra le unità locali e le autorità o le agenzie centrali che sono state decentralizzate. Solitamente questo rappresenta il primo passo mosso da un governo centralizzato per migliorare la fornitura di servizi.

- *Delegazione*: assegnazione - tramite decreto amministrativo - del potere decisionale su una funzione chiaramente specificata da un ente centrale verso un'agenzia di livello inferiore, la quale non necessariamente rappresenta la rappresentazione locale dell'autorità centrale. Il decentramento politico consiste nel trasferimento di poteri politici dall'autorità centrale ad enti locali o regionali, così come attori amministrativi nominati e monitorati da enti direttamente eletti.

Il decentramento politico necessita di una struttura legale e costituzionale che garantisca trasparenza e responsabilità ad ogni livello.

- *Devoluzione*: come forma di decentramento politico consiste in un trasferimento permanente - legale o costituzionale - di responsabilità, potere decisionale, risorse ecc. da un'autorità centrale ad un ente di livello inferiore il quale gode di un certo livello di autonomia dall'autorità centrale.

Il decentramento fiscale è il tipo di decentramento più immediato, che consiste nella riallocazione di risorse a livelli sub-statali. In un certo senso, il decentramento fiscale insiste su più tipologie di decentramento, poiché trasferire poteri decisionali a una determinata unità di livello inferiore senza trasferire le risorse necessarie per svolgere la nuova funzione non costituisce una pratica effettiva di decentramento<sup>140</sup>.

L'intenzione del governo giordano di promuovere politiche di decentramento è stata chiaramente espressa nel gennaio del 2005, durante un discorso tenuto dal Re nel quale dichiarò che *“lo sviluppo politico dovrebbe partire dalla società stessa, per poi arrivare nei centri decisionali e non viceversa”*<sup>141</sup>. Nonostante si sia palesata tale manifestazione

---

<sup>140</sup> UNDP, (2002). The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor. [online] New York.: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.97.5020&rep=rep1&type=pdf> [Accesso effettuato il 27 Nov. 2016].

<sup>141</sup> EuropeAid, Sofreco, (2010). The Quest for Decentralizing Government in the Hashemite Kingdom of Jordan: Some Preliminary Findings of a Situation Analysis. BUILDING DEVELOPMENT CAPACITIES OF JORDANIAN MUNICIPALITIES - BALADIATY. [online] EuropeAid/129887/C/SER/JO. Pg.7



esplicita da parte del monarca bisognerà aspettare la fine del 2010 per riaprire i dibattiti sulla necessità di riformare la pubblica amministrazione. Dopo la presentazione di svariati disegni di legge, la Legge sulle Municipalità e la Legge sul Decentramento vengono ufficialmente approvate nel 2015<sup>142</sup>.

Promuovere un simile cambiamento basato su un approccio amministrativo e governativo “*bottom-up*” e non “*top-down*”, in un paese estremamente centralizzato come la Giordania, significa essenzialmente alterare in modo radicale la natura stessa del processo decisionale pubblico.

### 5.3.1 *La Legge sulle Municipalità 2015 e la Legge sul Decentramento 2015*

Il progetto iniziale, protrattosi per lunghissimi anni, è stato affidato a una Commissione Ministeriale avente lo scopo di individuare le azioni necessarie volte a sviluppare il processo di decentramento. Tra queste azioni, la Commissione aveva anche il compito di analizzare le riforme fondamentali da apportare al quadro normativo e politico. Gli scopi principali di tale riforma erano sia politici che economici. In particolare:

*scopi politici*: responsabilizzare l’elettorato locale, ma allo stesso tempo rafforzare il legame e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale; promuovere il concetto di *governance* locale tramite sistemi di democrazia partecipativa;

*scopi economici*: migliorare l’efficienza e l’efficacia della fornitura di servizi pubblici a livello locale, cercando di lasciare coincidere i bisogni locali con le varie attività del settore pubblico; migliorare la gestione finanziaria a livello locale; promuovere lo sviluppo locale e la distribuzione dei benefici economici.

Per ottenere ciò, commissioni specializzate sono state incaricate di identificare i vari procedimenti legislativi e politici al fine di ottenere gli scopi preposti. Si rende, dunque, necessario analizzare gli aspetti cruciali delle due leggi sopracitate.

La nuova Legge sul Decentramento prevede che il governatore sviluppi una responsabilità maggiore per integrare insieme i diversi sforzi posti in essere dai vari enti locali, che mirano ad uno sviluppo sostenibile all’interno del governatorato. In particolare,

---

<sup>142</sup> Legge della riforma delle municipalità n. 41/2015 e la Legge sul Decentramento n. 49/2015. Saranno oggetto di specifica trattazione nei paragrafi successivi.

in base alla legge, in ogni governatorato si prevede la creazione di “Consigli di Governatorato”, con personalità giuridica, amministrativa e finanziaria indipendente. Tali Consigli di Governatorato sono eletti dai cittadini a livello locale con la presenza di un 25% di membri nominati dal governo centrale, per una durata di quattro anni. Tra i requisiti necessari ai fini dell’elettorato passivo per i potenziali membri del consiglio è importante notare che la legge prevede che questi abbiano più di 25 anni, siano in possesso di un diploma universitario, di una fedina penale pulita e senza alcuna affiliazione con partiti politici non giordani.

A livello di responsabilità, i consigli si affiancano al Consiglio Esecutivo avente un ruolo complementare e di supporto. In particolare, in base all’art. 8 di tale legge, i nuovi consigli creati all’interno di ogni governatorato avranno le seguenti funzioni:

- approvare il piano d’azione del governatorato, presentato dal Consiglio Esecutivo;
- approvare il bilancio del governatorato, redatto dalla commissione del Consiglio Esecutivo e conforme ai requisiti indicati dal Ministero della Finanza;
- individuare l’uso migliore del bilancio predisposto all’interno delle varie municipalità del governatorato;
- approvare i bisogni a livello di sviluppo e servizi proposti dal Consiglio Esecutivo, identificandone le priorità in base alle realtà locali;
- approvare lo sviluppo di servizi ed investimenti segnalati dal Consiglio Esecutivo;
- sostenere lo sviluppo di progetti pubblici all’interno del governatorato, considerando i progetti proposti dai Consigli Municipali e le altre istituzioni ufficiali all’interno del governatorato e proporli al governatore;
- discutere e analizzare l’implementazione di progetti e piani strategici sostenuti dai dipartimenti governativi all’interno del governatorato, senza però sovrapporsi al lavoro delle agenzie che monitorano tali progetti;
- sviluppare pareri e proposte al fine di migliorare la performance degli enti incaricati di provvedere alla fornitura dei servizi nel governatorato;

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

- identificare le aree in cui emergono carenze di servizi e di sviluppo in generale o dove sussistano particolari urgenze e dunque proporre delle soluzioni o dei piani d'emergenza a livello di governatorato<sup>143</sup>.

Dal disegno di legge alla sua approvazione, il dibattito si è articolato su due binari principali. Parte della società civile ha riconosciuto lo sforzo del governo, confermando che tale riforma rappresenterebbe *“un atto progressivo verso lo sviluppo democratico dello stato giordano, poiché esso aumenta la capacità dei cittadini e dei consigli locali di esprimere le loro speranze e bisogni, rafforzando il decentramento e fornendo un'opportunità alle municipalità locali: la possibilità di avere un corpo/ente più vicino ai cittadini che al governo centrale”*<sup>144</sup>.

Dall'altra parte però, l'aumento della burocratizzazione, così come l'esistenza di un sistema elettorale basato sul voto singolo non trasferibile, il quale risulta particolarmente problematico se si considera l'elevata esistenza di appartenenze tribali, lasciano emergere qualche dubbio<sup>145</sup>.

In parallelo a questa legge, l'emendamento della Legge sulle Municipalità aggiunge un tassello ulteriore nel processo di decentralizzazione. In particolare, il nuovo emendamento prevede l'istituzione di un “Consiglio Locale” composto da membri eletti e rappresentanti di settore aventi il compito di sviluppare politiche in materia di sviluppo locale. Secondo l'art.6 della legge, questi nuovi consigli sono incaricati delle seguenti funzioni:

- Proporre progetti di sviluppo e sottoporli al Consiglio Comunale;
- Contribuire alla formulazione dei piani strategici e di sviluppo;
- Monitorare la rete stradale municipale;
- Partecipare all'identificazione dei luoghi pubblici e dei luoghi di culto;
- Partecipare alla gestione delle reti idriche, delle reti fognarie, della rete elettrica e del gas;

---

<sup>143</sup> Legge sul Decentramento n. 49/2015.

<sup>144</sup> *Al Hayat interview infographic on Jordan's reform journey*, Jordan Times, 25 Marzo 2014.

<sup>145</sup> PLATFORMA, (2015). Decentralization in the Mashrek region: challenges and opportunities. Dialogue and capacity building of local and regional authorities in eu partner countries in the fields of development and local governance.

- Monitorare i mercati pubblici;
- Monitorare i negozi, le imprese e la loro salute pubblica e sicurezza;
- Monitorare le fermate dei mezzi di trasporto pubblico;
- Partecipare alla gestione dei parchi pubblici;
- Monitorare la vendita e lo stoccaggio di gas e dei combustibili;
- Partecipare all'identificazione della localizzazione di ospedali pubblici, cliniche sanitarie ecc.;
- Monitorare la salute e della sicurezza pubblica;
- Monitorare musei, biblioteche pubbliche ecc;
- Designare e monitorare la localizzazione di macelli e mercati del bestiame;
- Raccolta dei rifiuti residenziali e industriali,
- Partecipare alla designazione dei siti cimiteriali, del relativo monitoraggio e conservazione degli stessi come luoghi sacri;
- Monitoraggio del rispetto dei termini e delle condizioni per le affissioni pubbliche, ivi la relativa messa in sicurezza e controllo delle necessarie licenze,
- Monitoraggio di edifici dichiarati in via di demolizione;
- Redigere un bilancio parallelo per l'amministrazione comunale da sottoporre al Consiglio per l'approvazione,
- Proporre piani e programmi per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile;
- Contribuire ai servizi per le strutture turistiche e archeologiche;
- Monitoraggio dei caffè, ristoranti, circoli, teatri, cinema e altri parchi pubblici a scopri ricreativi;
- Concessione delle licenze edilizie e monitoraggio della costruzione degli edifici;
- Monitoraggio ed organizzazione dell'operato dei venditori ambulanti ecc.;
- Licenza e monitoraggio del possesso di animali;
- Riferire al Consiglio Municipale.<sup>146</sup>

In base a questo emendamento, i Consigli locali direttamente eletti dai cittadini assumono, dunque, il ruolo di riflettere le proprie opinioni e necessità tramite la

---

<sup>146</sup> Legge sulle Municipalità n. 41/2015.

rappresentanza a livello dei consigli locali. Nonostante la riforma preveda altri cambiamenti, questo risulta essere quello maggiormente volto all'*empowerment* delle unità amministrative periferiche per quanto riguarda il processo di decentramento. Tuttavia, alcuni aspetti salienti delle municipalità continuano ad essere posti in dubbio. In particolare, il divario esistente tra le risorse e le responsabilità rimane estremo, così come il loro livello di autonomia decisionale e non solo esecutiva.

Per comprendere meglio la struttura governativa e dunque gli effetti di tali riforme, possiamo utilizzare il seguente schema che rappresenta il livello orizzontale ed il livello verticale nella gestione del governo giordano.

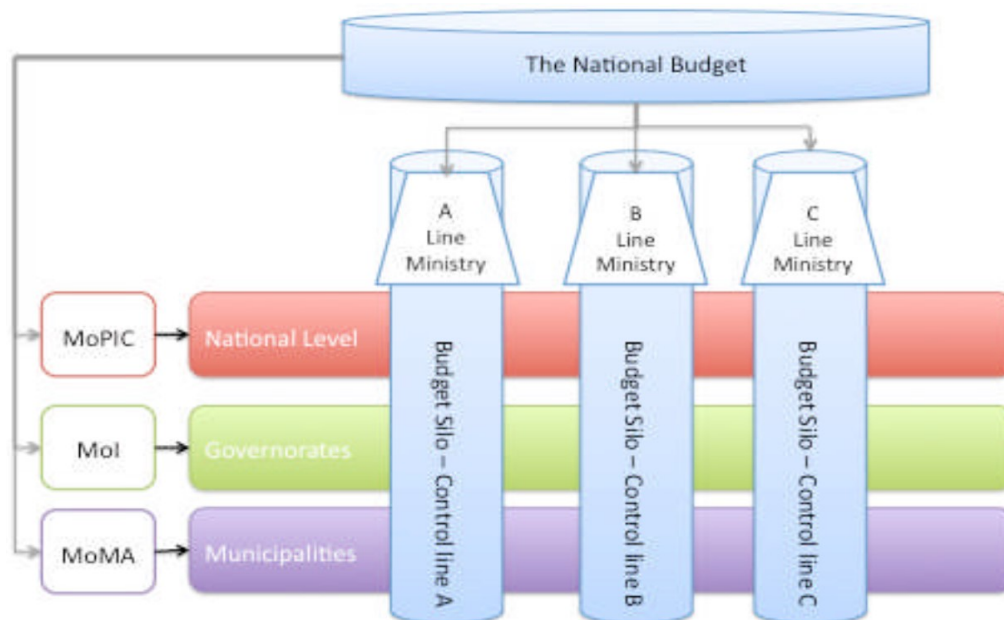


Figura 9: Le competenze sulla spesa pubblica\_ Fonte: EuropAid/Sofreco

### ***Livello verticale:***

Dallo schema emerge chiaramente come esistano dei ministeri settoriali (A, B, C), con un bilancio centralizzato, dove il controllo segue una rigida struttura *top-down*. Le risorse dunque sono allocate dal budget centrale ai vari ministeri, i quali le distribuiscono nei rispettivi consigli all'interno dei governatorati, che vengono dunque utilizzate per

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

eventuali progetti all'interno del governatorato o dell'area municipale, senza dunque esser vincolati o riflettere le preferenze dei cittadini di quel determinato luogo.

***Livello orizzontale:***

In parallelo, si colloca una struttura orizzontale con tre livelli di autorità: il livello centrale espresso dal governatorato e il livello locale delle municipalità. A livello centrale, la responsabilità per la pianificazione socio-economica e lo sviluppo risiede nelle mani del Ministero della Pianificazione e della Cooperazione Internazionale (MoPIC). A livello del governatorato la stesa responsabilità è gestita dal Ministero dell'Interno (MoI), mentre a livello delle municipalità le responsabilità sono del Ministero degli Affari Municipali (MoMA).

Il coordinamento tra il livello orizzontale e quello verticale non solo manca di effettiva trasparenza, ma risulta essere sfavorevole dal punto di vista dell'*accountability* o rendicontazione dell'attività amministrativa. Se aggiungiamo poi la persistenza di un approccio basato sul clientelismo, non ci si può stupire dell'alto livello di disfunzionalità nella pubblica amministrazione.

A livello di decentramento, le nuove legislazioni approvate nel 2015 possono essere considerate come una fusione tra diverse forme di decentramento presentate in precedenza. In particolare, queste introducono una forma di delega tramite l'istituzione di nuovi enti eletti, i Consigli di Governatorato, sostenuti da una commissione esecutiva. Allo stesso tempo, viene introdotta una forma orizzontale di decentramento tramite il ruolo dei governatori e una forma verticale attraverso le rappresentanze ministeriali nei governatorati. Infine, si applica una forma di decentramento a livello di municipalità.

In generale, l'istituzione di due corpi eletti separati a livello municipale e locale, previsti dalle due leggi, sembra possa rappresentare uno sviluppo ulteriore verso il decentramento. La sfida principale continua ad essere dunque quella di far sì che le municipalità e i governatorati acquisiscano delle competenze complementari, mantenendo un alto livello di coordinamento tra i vari enti. Nelle riforme proposte nel 2015 queste prevedevano una riorganizzazione e ridefinizione del rapporto tra amministrazione locale e governatorato, tra il consiglio comunale e il consiglio direttivo, tra gli amministratori esecutivi comunali e il governatore. Allo stesso tempo, prevedevano l'istituzione di nuovi

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

corpi volti a rinforzare la rappresentanza e il coinvolgimento diretto dei cittadini. Nonostante le leggi del 2015 comportino una maggior autonomia a livello dei governatorati e l'introduzione di corpi eletti che rappresentano il volere dei cittadini, se si analizza lo schema sopra riportato è chiaro che l'*impasse* non viene totalmente superata e che, dunque, i livelli sub-statali, incapaci di mantenere un'autonomia economica, risultino alla fine sempre dipendenti dall'autorità centrale.

Per alcuni, il fatto che le due leggi siano separate e non integrate in un unico testo legislativo rappresenta già in partenza un limite che riflette la discontinuità e il distacco tra i due livelli d'azione. Inoltre, la creazione di nuovi corpi burocratici non sempre viene interpretata in modo funzionale, soprattutto se si considera l'alto tasso di corruzione e clientelismo che caratterizza il paese. Se, da un lato, tali corpi presentano il potenziale di rappresentare i cittadini a livello locale, dall'altro, si teme che a causa della mancata trasparenza e spesso esperienza dei membri eletti il risultato non possa essere migliore. Dunque, l'introduzione di riforme "ornamentali", come molti definiscono le riforme del 2015, incentrate su una modifica della pubblica amministrazione, non mirano a cambiare l'*establishment*, ma piuttosto rischiano di preservare ancora maggiormente le esistenti linee di comando insieme alle varie inefficienze economiche. Con l'implementazione delle nuove riforme, con l'inserimento di un maggior margine d'azione a livello dei governatorati e delle municipalità, si paventa il rischio di ottenere un'esacerbazione dei conflitti socio-economici tra i vari ministeri che rallenterebbe ulteriormente l'implementazione di progetti a livello locale. In questo contesto individuare le priorità a livello locale corrispondenti al volere e alle necessità dell'autorità centrale resta pur sempre un grande ostacolo<sup>147</sup>.

Se analizziamo il quadro generale, l'analisi che emerge è estremamente critica. Da un lato, il ruolo attuale delle municipalità non riflette la legge del 1955, né tantomeno i seguenti emendamenti. Dunque, nel momento in cui il sistema socio-politico non riflette la volontà della legge, riformare queste ultime difficilmente permetterà di raggiungere l'obiettivo. In particolare, la generale disfunzione della pubblica amministrazione non può

---

<sup>147</sup> EuropeAid, Sofreco, (2010). The Quest for Decentralizing Government in the Hashemite Kingdom of Jordan: Some Preliminary Findings of a Situation Analysis. Building development capacities of jordanian municipalities - baladiaty. [online] EuropeAid/129887/C/SER/JO. Pg.12.

essere semplicemente corretta dalla mera introduzione di schemi di decentramento, ma deve necessariamente attraversare una veritiera riorganizzazione delle relazioni statali nei vari livelli. In quest'ottica, imporre un meccanismo decentralizzato in un sistema che ancora manca della struttura che faciliti il processo di decentramento non garantisce alcun miglioramento. Tale sistema può essere veramente superato nel momento in cui certi settori (quali istruzione, sanità, ecc.) vengono trasferiti dal nucleo centrale a quello sub-nazionale, incluse la necessaria autonomia di bilancio e di implementazione. Il decentramento, dunque, che come evidenziato in precedenza deve essere considerato come un processo di lungo periodo, non può verificarsi completamente qualora non ci sia una volontà diretta da parte dell'autorità centrale e una adeguata struttura giuridica e costituzionale che ne permetta lo sviluppo. Allo stesso tempo, deve essere mosso da una reale necessità; in altre parole, l'approccio "bottom-up" per il quale il Re ha più volte espresso appoggio, deve partire dalla società e dalle realtà locali. In base a tale prospettiva, la pressione socio-economica causata dalla crisi siriana, sebbene stia determinando un impatto estremamente corrosivo nel contesto giordano, può essere ribaltata e interpretata come una nuova opportunità per riorganizzare l'assetto amministrativo e pubblico del paese.

Nel prossimo paragrafo presenteremo in modo più dettagliato il Piano di Resilienza giordano a livello amministrativo, per poi procedere ad una ipotesi di riorganizzazione del modello amministrativo che potrebbe essere implementato strategicamente per favorire il più possibile la società giordana e, dunque, governare il processo di accoglienza dei rifugiati siriani. In primo luogo sarà opportuno individuare gli aspetti dell'organizzazione amministrativa che sono rilevanti per la pianificazione territoriale.

#### ***5.4 Gli strumenti di governo del territorio e i problemi conseguenti al recente sviluppo urbano***

Il quadro normativo per la pianificazione urbanistica esistente in Giordania è stato superato dagli eventi. La legge urbanistica vigente è del 1966, risale quindi a un'epoca precedente in cui la pianificazione si è concentrata maggiormente sugli usi del suolo e sugli aspetti di zonizzazione dello sviluppo urbano, dedicando minore o nessuna attenzione alla strategia di sviluppo ed alla sostenibilità sociale, economica ed ambientale del paese. Tuttavia, un certo numero di professionisti della pianificazione hanno già

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



iniziato a praticare un nuovo modello di pianificazione metodologicamente più consistente.

Oggi, la sfida principale in questo settore è quella di creare una solida base giuridica per lo sviluppo dei più moderni approcci e metodologie di pianificazione in uso in Giordania. Il sistema di pianificazione esistente appare molto frammentato. Le agenzie che operano nell'attività di pianificazione di aree geografiche simili sono di diversa natura e utilizzano paradigmi regolativi diversi.

L'attuale legge urbanistica del 1966 si basa sul *modello britannico* di pianificazione, che non riflette le pratiche progettuali moderne, le quali prendono in considerazione aspetti fondamentali quali la pianificazione strategica, l'analisi della sostenibilità sociale, economica ed ambientale, la conservazione del patrimonio culturale ed il coinvolgimento dei soggetti portatori d'interesse nel processo di pianificazione. Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali non è sufficientemente integrato nel processo di pianificazione previsto dalla vigente normativa.

L'attuale legge non prevede esplicitamente un meccanismo graduale di sviluppo delle aree urbane strutturato in fasi progressive. Il metodo della suddivisione in fasi è un aspetto molto importante della pianificazione poiché migliora l'efficienza dello sviluppo urbano e garantisce che lo sviluppo delle infrastrutture e la costruzione degli edifici si verifichino entrambi in un determinato periodo di tempo e nella medesima area geografica.

Riassumiamo le principali criticità:

- non esiste un quadro di sviluppo territoriale nazionale. La frammentazione del sistema di pianificazione rappresenta un elevato costo economico per il paese. Esiste una notevole ambiguità circa le regole che gli investitori devono seguire quando intraprendono nuovi progetti urbani e ciò riduce la "prevedibilità" dell'ambiente operativo e scoraggia gli imprenditori privati e le famiglie ad investire.
- La pianificazione viene effettuata ad un livello troppo basso: troppo tempo viene impiegato per attività di zonizzazione e questioni di suddivisione del suolo e non abbastanza è dedicato agli aspetti strategici dello sviluppo regionale finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo socio-economico.
- Le massime autorità nel settore della pianificazione urbanistica sono regolarmente impegnate nella risoluzione di problemi minori. L'intero sistema deve essere calibrato in modo che le questioni minori vengano delegate ai livelli più bassi di governo, mentre

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

le autorità di pianificazione di livello superiore si potrebbero concentrare più su questioni strategiche e sul coordinamento con gli altri soggetti operanti nei diversi aspetti dello sviluppo urbano (infrastrutture, patrimonio culturale e gestione ambientale).

- Il sistema di pianificazione deve essere unificato e semplificato. Il principio di sussidiarietà deve informare la progettazione del nuovo sistema di pianificazione: i piani di livello inferiore dovrebbero inserirsi perfettamente all'interno di piani di livello maggiore e rispettare le loro esigenze. Tutti i soggetti di pianificazione dovrebbero essere integrati in un'unica struttura organizzativa e tutte le attività di pianificazione devono essere conformi alle disposizioni stabilite al più alto livello del quadro normativo, vale a dire alla legge di pianificazione.
- La legge di pianificazione dovrebbe definire l'approccio generale del nuovo sistema di pianificazione, mentre i dettagli dovrebbero essere definiti nella fase di pianificazione e controllo dello sviluppo attraverso regolamenti che risultino meno farraginosi da emendare al fine di soddisfare le mutevoli esigenze nel tempo.
- Infine, vi è una grande variabilità nella capacità istituzionale dei soggetti responsabili per la pianificazione urbana ed il controllo dello sviluppo in Giordania. Pertanto, il nuovo quadro normativo dovrà tener conto anche delle diverse capacità istituzionali degli enti responsabili.

Da un punto di vista operativo e tecnico, queste criticità sono determinate da diversi fattori:

- vi è un numero esorbitante di enti di pianificazione in Giordania, soprattutto se si considerano le dimensioni del territorio nazionale e la popolazione. Il sistema di pianificazione giordano avrebbe potuto certamente agire in modo migliore se avesse avuto una struttura organizzativa più semplice.
- Le diverse entità coinvolte nella pianificazione urbanistica non sono connesse sistematicamente tra loro, il che nega la possibilità di coordinamento reciproco al fine di promuovere programmi nazionali, regionali o locali di sviluppo.
- Non è chiara la divisione del lavoro tra le diverse entità preposte alla pianificazione a livello nazionale, regionale e locale.
- Esiste una capacità tecnica modesta di pianificazione a livello del Ministero degli Affari Municipali (MOMA) ed una limitata capacità a livello delle municipalità stesse,

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

ad eccezione della *Great Amman Municipality* (GAM). L'attuale sistema di pianificazione non comprende regole chiare né linee guida necessarie per l'implementazione, soprattutto a fronte di uno staff tecnico così limitato.

- I Comuni sono sprovvisti di *expertise* negli aspetti socio-economici in materia di pianificazione urbana.
- Non si rivolge sufficiente attenzione alla semplicità e praticità dei sistemi di gestione e delle procedure da adottare in ambito di pianificazione e sviluppo.

I vari consigli e comitati dedicano una quantità eccessiva delle proprie risorse agli aspetti marginali dell'attività di pianificazione (come la zonizzazione e le questioni di suddivisione residenziale) tralasciando le questioni fondamentali della pianificazione strategica come, ad esempio, il legame tra sviluppo urbano e regionale e lo sviluppo economico, l'individuazione di progetti urbani catalizzatori, il coordinamento tra pianificazione dello spazio e pianificazione delle infrastrutture, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Nonostante le carenze del quadro giuridico formale, come abbiamo detto, sono attualmente in corso attività che si basano su metodi innovativi di pianificazione. Queste attività possono certamente costituire dei modelli da seguire per l'elaborazione di un nuovo quadro normativo.

Alcuni comuni, infatti, hanno già introdotto nuovi piani di sviluppo come la *Metropolitan Growths Plans, Area Plans e Community Plans* (Piani di Crescita Metropolitana, Piani Area e Programmi Comunitari) che, sebbene non siano stati formalmente incorporati nella Legge urbanistica e nei relativi regolamenti, già pongono in essere le pratiche più moderne di consultazione delle parti interessate, il collegamento tra sviluppo economico e pianificazione fisica, l'analisi dell'impatto sociale ed ambientale, l'integrazione tra pianificazione territoriale e quella infrastrutturale. Di particolare interesse ai nostri fini può essere l'esame dell'evoluzione, anche in termini di pianificazione urbana, di un'importante area metropolitana, quella di Irbid.

#### 5.4.1 *Il caso Irbid*

Il Governatorato di Irbid secondo il censimento del 2015 è il secondo governatorato più popolato dopo quello della capitale con 1.770.158 abitanti. Di questi sono 453,540 i non giordani (in grande parte siriani). Sebbene Irbid rappresentasse già nel 2004 il 18,19%

della popolazione giordana e nonostante la percentuale relativa all'ultima ondata di rifugiati siriani continui a rimanere quasi invariata, la percentuale di abitanti rispetto al totale del regno secondo il censimento del 2015 è costituita dal 18,57%. Questa invarianza è sicuramente da attribuire alla forte immigrazione verso la capitale dovuta a motivi di lavoro e servizi, ma è anche segno di mancato sviluppo e crescita della regione.

Nel corso di questi anni, almeno dalla riconquista ottomana di Irbid (1880), si registrano diverse presenze di immigrati nella città/distretto di Irbid. Si elencano in prima istanza curdi, ceceni, circassi (Cecenia e Kazakistan), palestinesi e, in seconda istanza, i primi rifugiati siriani sfuggiti ai francesi durante il periodo colonialista francese della Siria. Come è illustrato da Mohammad Tàani nel suo libro *Pianificazione e progettazione urbana della Città di Irbid, Problemi e soluzioni* (2008, pp. 33-46), risulta possibile riconoscere le seguenti sei fasi di sviluppo della città:

#### **Prima fase (1900 – 1948)**

Caratterizzata da uno sviluppo lento in cui si assiste alla nascita di un centro amministrativo/direzionale importante (località centrale) in cui l'area edificabile occupa 210,000mq dei 296,000mq dell'intera città. Diviene polo di attrazione per gli abitanti dei villaggi intorno, artigiani, commercianti grazie alla nascita del mercato del giovedì in cui si vendeva e si comprava di tutto (oggi esiste ancora come mercato del Venerdì)<sup>148</sup>.

#### **Seconda fase (1948 – 1955)**

Periodo straordinario caratterizzato dalla *Nakba* (trad. "catastrofe"), cioè dall'occupazione della Palestina e dall'esodo dei palestinesi in Giordania quattro anni dopo l'annuncio della unificazione tra l'ovest del Giordano e l'est, di fatto decretando l'annessione della Cisgiordania alla Giordania. Con l'arrivo dei palestinesi in Giordania, e a Irbid in particolare, si inaugura una florida attività di sviluppo non solo commerciale, ma anche edilizia, da quella residenziale alla nascita del primo ospedale e banche, ecc. Questo

---

<sup>148</sup> Una migrazione dalla vicina Siria durante la rivoluzione siriana del 1924 contro i francesi ha apportato altri sviluppi qualitativi negli impieghi amministrativi e culturali. Per citare un esempio la nascita della più importante scuola, del Tribunale, delle Poste portano il consiglio comunale ad illuminare le strade pubbliche (con luci a kerosene). Tutto ciò secondo una crescita tipica della città islamica dove gli insediamenti principali si sviluppano intorno alla moschea, poi al mercato e ai primi edifici amministrativi centrali che poi il tessuto urbano della città ingloba. In questa fase pare che la popolazione sia aumentata dai 3.500 a 7.000 abitanti.

ha quasi provocato il raddoppio dell'area edificabile portandola a circa 516,000mq, triplicando così la popolazione a 23,000 abitanti stanziati in circa 3,341 unità abitative (Censimento generale, 1952).

### **Terza fase (1955 – 1966)**

Anche in questa fase si analizza lo sviluppo della città partendo dal flusso dei rifugiati palestinesi, anche se l'analisi non risulta più diretta ai rifugiati provenienti dalla Palestina che avessero raggiunto Irbid, ma a coloro che avessero transitato da Irbid per Amman e vi fossero ritornati insediandovisi. La superficie edificabile si raddoppia in due fasi nel 1955: la prima aggiunge ulteriori 2.795.000mq e nel 1960 altri 3.394.000mq per una popolazione di 44,685 abitanti (Censimento 1961). Si assiste in questa fase anche alla demolizione di molte case in favore dei primi condomini dovuto a un aumento di domanda per le abitazioni<sup>149</sup>.

### **Quarta fase (1967 – 1971)**

Anche in questa fase, oltre alla fisiologica crescita, si assiste a un flusso dalle aree rurali verso le aree urbane, ma soprattutto, ancora una volta, al flusso di rifugiati generatosi a seguito del grande esodo di 200,000 palestinesi causato dall'occupazione israeliana del resto della Palestina. Di questi, almeno 17,878 si sono insediati ad Irbid, portando il totale degli abitanti della città a 62,563 abitanti. In quest'ultimo caso, però, si assiste alla nascita dei campi profughi palestinesi tra cui quelli di Irbid e Azmi al Mufti, sempre collocati nella periferia della città. Un nuovo piano urbanistico risultava dunque d'obbligo di fronte a questa onda d'urto, in quanto si rendevano necessarie nuove aree edilizie, abitazioni e edifici per uso industriale, commerciale e persino spazi pubblici, oltre ad opere stradali e servizi vari. In questa fase si registra quasi la fine del centro città (*medina*) come zona residenziale in favore dell'insediamento di edifici ad uso commerciale e finalizzati alla fornitura di servizi. Per questa ragione scompaiono le vecchie abitazioni, in quanto queste hanno perso la privacy di cui godevano in precedenza.

### **Quinta fase (1972 – 1990)**

---

<sup>149</sup> Come afferma l'autore Tàani, diversi piani e progettazioni urbane sono rimasti incompiuti, in fase di sola proposta, mentre le violazioni del regolamento edilizio risultavano numerose sia nella percentuale edificabile, sia nei cambi di uso.

Questa sicuramente rappresenta la fase del grande sviluppo del territorio, nonostante non si possano registrare fenomeni di flussi di rifugiati rilevanti. Ad ogni modo, non si può non collegare anche questa fase all'immigrazione di giordani e palestinesi verso i Paesi del Golfo e le loro rimesse come ragione principale dello sviluppo dell'area. Tali rimesse hanno catalizzato una consistente attività edilizia che contava su immigrati siriani ed egiziani. Inoltre, una forza lavoro qualificata giordana finisce per migrare in paesi petroliferi lasciando così spazio a mano d'opera a basso costo proveniente da Siria ed Egitto. Si registra, in aggiunta, la messa in atto di progetti statali e di investimenti significativi tra cui è possibile annoverare la città industriale di Irbid, l'istituzione dell'Università di Al Yarmuk e la promozione pubblica di zone residenziali finalizzate ad ospitare ufficiali militari. La popolazione di Irbid raggiunge così nel 1989 il numero di 167.785 abitanti.

#### **Sesta fase (1990 – 2000)**

In questa fase, il 99% del territorio di Irbid comincia ad essere inglobato nel Piano regolatore generale. La scelta di includere ed espandere la superficie edificabile era stata voluta per facilitare il rientro di circa 25,523 persone (secondo il Dipartimento Censimenti generali del 1994) a causa della Prima guerra del Golfo. Si trattava di immigrati rientrati con i propri risparmi, oggetti d'arredamento e mobilia e in cerca di un'abitazione, di un'occupazione e di servizi. Due importanti caratteristiche restano degne di ulteriore considerazione. Oltre all'espandersi di aree residenziali condominiali, nascono i cosiddetti quartieri di lusso. Inoltre, l'altro importante elemento è costituito dal trasferimento della maggioranza di edifici e funzioni del governo centrale dal centro città verso la periferia, ivi compresa la sede del governatorato.

Come emerge chiaramente, nonostante Taani non fosse interessato direttamente al fenomeno rifugiati e nonostante il suo libro sia stato pubblicato nel 2008, ovvero quattro anni prima della nascita del conflitto siriano, nelle varie fasi di analisi riferisce su questioni legate non ad una crescita naturale ma ad esodi e flussi di immigrazione e di rifugiati. In particolare, va specificato che l'analisi si arresta all'anno 2000 e tuttavia, alla luce di quanto fin qui considerato, non si esclude che si possa ora ipotizzare la possibilità di una settima fase.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Resta dunque da porre le seguenti questioni: siamo in grado di trovare e suggerire strumenti, metodi e modalità di intervento volti a creare una condizione di vita migliore per gli abitanti indipendentemente dal fatto che siano cittadini rifugiati immigrati e/o figli di questi? Siamo in grado di trovare una forma di città che non subisca tali fenomeni ma sia capace di accogliere i flussi e fare di questi una forza atta al miglioramento, senza che questo comporti un danno per le aree rurali e l'ambiente sempre più compromesso?

Molti dei problemi di sviluppo urbano sperimentati nelle città giordane di oggi risultano dall'applicazione uniforme delle disposizioni di pianificazione esistenti limitati a piani di zona e in assenza di piani regolatori generali ad eccezione delle città capoluogo. Le ragioni che sottendono tale realtà comprendono la scarsa capacità tecnica e gestionale delle amministrazioni comunali, gli scostamenti concessi dai Consigli di Pianificazione e le costruzioni dei privati residenti locali non conformi alle norme.

Lo sviluppo di standard di progettazione in grado di contribuire ad una più uniforme attuazione dei piani a livello locale fornirebbe ai Consigli di Pianificazione ed agli altri organismi di regolamentazione punti di riferimento precisi su cui basare le decisioni che riguardano lo sviluppo territoriale. Le disposizioni in materia di fornitura di servizi infrastrutturali potrebbero essere modificate in modo da trasferire una quota maggiore dei costi d'investimento infrastrutturale effettuati al di fuori della zona di pianificazione sulle famiglie beneficiarie. Questo potrebbe essere utile ai fini di una razionalizzazione di tali progetti o, almeno, a ridurre l'onere finanziario a carico dello Stato.

Allo stato attuale la Giordania non è dotata di un Sistema di Informazione Geografica e non dispone di un sistema uniforme e aperto di dati da utilizzare ai fini della pianificazione (ciò in parte è dovuto all'accorpamento dei Comuni nel 2001 prima e nel 2007 poi). Tale sistema di dati è un requisito essenziale per una pianificazione di successo da parte dei Comuni, date le limitate risorse finanziarie e di personale.

Anche se gli usi misti del suolo non sono contemplati dalla legge sull'urbanistica, nella pratica, i metodi attuali usano integrare usi misti nei piani d'utilizzo del suolo per le città e per i quartieri.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Esiste, inoltre, uno scollamento *de facto* tra la pianificazione territoriale e lo sviluppo delle infrastrutture. La rete dei servizi infrastrutturali, infatti, spesso si dispiega e/o riguarda modalità che non sono coerenti con i piani urbanistici vigenti. Da questi limiti è possibile trarre utili indicazioni per avviare una strategia che riguardi un orizzonte di lungo periodo e che, quindi, dia continuità all'azione amministrativa nello spazio e e nel tempo.



## **6. Le mosse per una strategia di lungo periodo: le lezioni apprese**

Le lezioni apprese possono essere riassunte in otto passi per una strategia di lungo periodo, che metta insieme una profonda riforma in senso democratico e partecipativo della pubblica amministrazione, il coordinamento e la riorganizzazione della cooperazione internazionale, la costruzione di un modo di pensare lo sviluppo, attento alle dimensioni strategiche e ai temi della sostenibilità.

### ***6.1 Competenze urbanistiche affidate a Unioni di Comuni (Joint Service Councils) per quanto riguarda la pianificazione strategica e alle municipalità per quanto riguarda i piani attuativi***

Non vi è dubbio alcuno che anche l'attuale esperienza dei cosiddetti *Joint Service Councils* istituiti con la specifica funzione di provvedere alle gravose emergenze relative allo smaltimento dei rifiuti solidi non abbia apportato notevoli risultati allo stato attuale, in quanto tutte le municipalità afferenti ad un governatorato costituiscono uno specifico *Joint Service Council*. Attualmente questi afferiscono a ciascuna delle municipalità per competenza geografica e sono indipendenti gli uni dagli altri in quanto interloquiscono con le sole municipalità di appartenenza.

Al fine di ridurre i costi e le sovrapposizioni delle funzioni, nonché la frammentazione del potere decisionale ed esecutivo, la riforma dei *Joint Service Councils* (JSC) non può prescindere da criteri quali la prossimità geografica, la condivisione di problematiche comuni e la ricerca di soluzioni ottimali e convenienti, oltre che efficienti. L'istituzione di JSC dovrebbe superare i confini amministrativi di un Governatorato e costituire raggruppamenti collaborativi di municipalità che si occupano di problemi comuni come, ad esempio, la raccolta e lo smaltimento rifiuti e l'organizzazione del sistema dei trasporti pubblici interurbani. Ad esempio, un gruppo di comuni del Governatorato di Mafraq insieme ad alcuni comuni del Governatorato di Irbid su le tematiche sopracitate hanno interessi maggiori da condividere rispetto ad alleanze limitate ai comuni nello stesso Governatorato.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Una rete di Joint Service Councils (JSC) può assumere una dimensione effettiva sul territorio con l'ausilio di professionalità e competenze tecniche, operando nei diversi territori per alimentare il dibattito territoriale, concentrandosi sulle linee di intervento, con il compito di stimolare intorno a essi le capacità dei soggetti coinvolti per costruire insieme direzioni di autorganizzazione e regole di comportamenti condivisi, sia per rafforzare il ruolo del Governatorato nella *governance* dei territori, sia per supportare le singole municipalità nella gestione comune dei servizi. In questo senso, i JSC assumono il ruolo di figura spaziale strategica che sottende l'organizzazione dei territori per l'interazione permanente e la gestione dell'emergenza, aperto a tutti i cittadini e ai soggetti pubblici e privati, università e centri di ricerca, associazioni *etc.*, resa valida attraverso appositi strumenti giuridici che ne sanciscano le procedure con atti formali amministrativi.

L'organizzazione di un simile processo inclusivo comporta "l'esplorazione di tematiche simili, una scoperta di cosa le stesse significhino per gente diversa, una loro comprensione in forme nuove" (Habermas, 1997). Sulla base di un'attività amministrativa rivolta alla gestione comune dei problemi (e, quindi, delle emergenze), il cui obiettivo è stimolare un'azione collettiva non frammentata, promuovere il dibattito tra attori differenti e programmare quello che dovrà avvenire in futuro, si profilano, dunque, nuove forme di associazione a geometria variabile, che variano a seconda delle politiche e degli interventi posti in essere per ogni settore o campo d'interesse. Questa forma di interazione rende possibile la condivisione con i territori e la possibilità che gli interventi assumano rilevanza, dando vita a nuovi aggregati socio-territoriali a geometria variabile che ridefiniscano, in modo differente dalla tradizione istituzionale e dalle convenzioni legate all'organizzazione gerarchica, la gestione e lo sviluppo del territorio. In questo senso, sono possibili nuove forme di strutturazione e di ibridazione dei JSC (ad esempio, pubblico-privato, per settori differenti o differenti titolarità istituzionali, *etc.*), così come nuovi perimetri organizzativi di competenza con le relative economie che si svilupperanno attraverso il coinvolgimento. A corredo di un lavoro empirico, che necessita di una costante presenza sul campo, occorrono però anche strumenti e tecniche per garantire la continuità dell'interazione a distanza e nel tempo.

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

## **6.2 Un Consiglio Nazionale di Pianificazione che potrà assistere le municipalità in una fase transitoria**

La Giordania conta un numero sproporzionato di enti di pianificazione, soprattutto se si considerano le dimensioni del territorio nazionale e la popolazione residente. Il sistema di pianificazione giordano avrebbe potuto operare in maniera maggiormente efficace ed efficiente se si fosse dotato di una struttura organizzativa meno frammentata. Le diverse entità coinvolte nella pianificazione urbanistica non sono mutualmente connesse e mancano di un coordinamento intra-organizzativo. Questo assetto ostacola la promozione e messa in atto di programmi nazionali, regionali o locali e di sviluppo. Allo stato attuale non è chiara la divisione dei compiti e delle funzioni delle diverse entità preposte a tutti i livelli territoriali. Esiste una modesta capacità tecnica di pianificazione affiliata al Ministero degli Affari Municipali (MOMA) ed una limitata capacità a livello delle municipalità stesse, ad eccezione della *Greater Amman Municipality* (GAM).

L'attuale sistema di pianificazione non comprende regole chiare e linee guida necessarie per l'implementazione, soprattutto a fronte di uno staff tecnico limitato. Le municipalità sono sprovviste di *expertise* adeguate a trattare, tra gli altri, gli aspetti socio-economici in materia di pianificazione urbana. Di fatto, non esiste un quadro di sviluppo territoriale nazionale. La frammentazione del sistema di pianificazione comporta un elevato costo economico per il paese e sussiste una notevole ambiguità circa le regole che gli investitori devono seguire quando intraprendono nuovi progetti urbani. Ciò riduce la "prevedibilità" dell'ambiente operativo e scoraggia gli imprenditori privati e le famiglie ad investire. La pianificazione viene effettuata ad un livello eccessivamente basso; infatti, viene impiegato un tempo esageratamente esteso per attività di zonizzazione e suddivisione del suolo. Di contro, non viene dedicato un tempo adeguato agli aspetti strategici dello sviluppo regionale finalizzati agli obiettivi di sviluppo socio-economico. In definitiva, le massime autorità nel settore della pianificazione urbanistica sono regolarmente impegnati a confrontarsi con problemi minori. L'intero sistema dovrebbe essere ricalibrato in modo che le questioni secondarie vengano delegate ai livelli di governo più bassi, mentre le autorità di pianificazione di livello superiore si concentrino sempre maggiormente su questioni strategiche e sul coordinamento con gli altri soggetti

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

operanti nei diversi aspetti dello sviluppo urbano (infrastrutture, patrimonio culturale e gestione ambientale).

Nel 2008 la GAM istituisce l'*Amman Institute for Urban Development (AI)*, società privata di proprietà della stessa Municipalità di Amman senza scopo di lucro, che opera come centro regionale d'eccellenza nel settore della *governance* urbana e pianificazione delle comunità locali, riforme istituzionali in Giordania e Medio Oriente. L'AI nasce con l'intento di promuovere e realizzare forme di progettazione e pianificazione urbana sostenibile, di sostenere l'elaborazione di progetti di promozione turistica attraverso *partnership* con istituzioni locali e internazionali, incentivando l'ingresso di investimenti esterni. L'istituto nasce sulla linea del grande successo del PRG 2025 di Amman per la preparazione del quale venne appaltata la consulenza del *Bairing Point*, società di consulenza canadese che a sua volta sub-appaltò *PlanningAlliance* per le forniture tecniche. A seguito di questa fruttuosa seppur criticata collaborazione, per via degli ingenti costi di esternalizzazione, la GAM istituisce ufficialmente l'AIUD. Tra i progetti di successo promossi e posti in essere da questi ultimi vanno annoverati il *Century Master Plan*, il *Plan to Strategic Initiative*, il *Revitalization Strategy*, il *Corridor Intensification Strategy* e l'*Amman Plan: Metropolitan Growth Arabic*. Inoltre, ha realizzato il *Piano Generale della Grande Irbid* (Metropoli di Irbid). Tutti i progetti elencati sono caratterizzati da un macro-approccio di lungo termine, dalla realizzazione di grandi opere e dall'attenzione costante a temi non ancora del tutto affrontati all'epoca, quali il piano del traffico dell'area metropolitana di Amman. L'AI promosse inoltre la realizzazione di una mappatura Geographical Information System (GIS) al fine di costituire una banca dati e mappe da poter condividere con tutti gli operatori del settore o con chiunque fosse interessato. Successivamente l'AI venne investito da diverse polemiche inerenti questioni finanziarie e presunti immotivati costi specialmente relativi a consulenze e infrastrutture. Dimessosi il Sindaco di Amman, Omar Maani, promotore dell'iniziativa, l'AI svanì nel nulla insieme a tutte le relative attività, lasciando opere incomplete, nonostante alcune delle personalità direttamente coinvolte all'interno dell'AI ricoprissero ruoli apicali all'interno degli apparati ministeriali tra cui quelle di Ministro dei Lavori pubblici e di Ministro del Turismo e dell'Antichità. L'*expertise* che l'AI ha raccolto a livello nazionale ed internazionale e l'approccio urbanistico e di pianificazione su quasi tutti i livelli da quello locale a quello nazionale, ma anche la volontà di riformare le istituzioni nel settore

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

di pianificazione urbanistica, merita una valutazione assolutamente positiva sia sui progetti elaborati, sia sulla necessità di avere un riferimento nazionale per una pianificazione urbana regionale e territoriale in stretta collaborazione con le università giordane al fine di assicurare un aggiornamento continuo sui concetti dei modelli di sviluppo delle città contemporanee ma anche per aggiornare i piani di sviluppo nazionali in ambito urbanistico.

Dall'altra parte un simile ente che si potrebbe definire, per via dei suoi compiti, *Consiglio Nazionale di Pianificazione Urbana regionale e territoriale* assolverebbe anche le funzioni di ente di formazione sia per gli operatori degli uffici tecnici delle municipalità, dei governatori, dello stesso Ministero degli Affari Municipali (che a opinione dello scrivente dovrebbe divenire Ministero degli Enti Locali alla luce della neo-promulgata Legge sul Decentramento). Inoltre, tale ente dovrebbe necessariamente formare operatori privati in stretta collaborazione con l'Ordine degli Ingegneri e degli Architetti in Giordania già unificato. Un Comitato di Saggi (o Sapienti), selezionato *ad hoc*, con il compito di verificare e dare continuità alle buone pratiche già poste in essere, quali le esperienze dell'Amman Institute, dell'agenzia dell'*Housing and Urban Development Cooperation*, ma anche dello stesso Ministero degli Affari Municipali in un vero mandato di monitoraggio e valutazione. In questo senso, l'istituzione del Consiglio di Pianificazione Urbana regionale e territoriale come ente autonomo, vale a dire un'Authority con un primo compito di ridefinire ruoli e competenze, verrebbe sancito a partire dalla revisione della Legge dell'urbanistica del 1966 alla luce delle riforme approvate nelle due Leggi n. 41/2015 e 49/2015 precedentemente citate.

### **6.3 *Una quota dei finanziamenti internazionali per i profughi attribuiti alle municipalità***

Il progetto italiano di sostegno alle municipalità più colpite dal flusso dei rifugiati, i cui dettagli sono riportati in un accordo con le autorità giordane del dicembre 2014, è stato uno dei primi progetti attivati per sostenere le realtà locali, ma è stato anche il primo progetto innovativo che, tramite le municipalità, assicura interventi in settori che non rientrano direttamente tra le competenze delle municipalità. In un certo modo, questo progetto ha anticipato quanto prevede la Legge n. 41/2015, cioè nulla vieta l'intervento in settori come la sanità e l'istruzione ma coordinandosi con i dipartimenti regionali dei

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

ministeri competenti. Anche la USAID (*United States Agency for International Development*) ha stanziato fondi per sostenere direttamente le municipalità nelle attività legate ai rifugiati siriani attraverso accordi con il Ministero degli Affari Municipali quasi contemporaneamente ad un finanziamento analogo da parte della Banca Mondiale.

Tuttavia, nonostante questa tendenza di alcuni paesi donatori a intervenire in sostegno dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti attraverso le municipalità, l'aiuto rimane comunque limitato rispetto alle necessità reali; inoltre, si scontrano con il fatto che le municipalità hanno dimostrato di non essere in grado di innestare all'interno di processi e piani di lungo periodo tali tipi di finanziamenti, relegando gli stessi ad interventi non omogenei e, di fatto, fortemente frammentati. Tutto ciò è generato dall'ambiguità dei ruoli tra autorità locali e autorità centrale, dall'assenza di *expertise* delle municipalità stesse in materia di pianificazione urbana e di sviluppo di medio e lungo termine, dalla mancanza di fondi che permetta eventualmente alle municipalità di esternalizzare tali compiti a soggetti privati.

Vale la pena sottolineare che le municipalità non hanno la possibilità di incoraggiare eventuali investimenti privati nell'elaborazione di studi di proposte di sviluppo (progetti pubblici e/o piani di sviluppo) di cui possono beneficiare ad approvazione e finanziamento avvenuto. La tendenza giordana di chiedere a tutti gli operatori internazionali impegnati in progetti e interventi in favore dei rifugiati siriani di destinare almeno il 30% alla comunità ospitante (vedi *Jordan Resilience Plan*) rischia di rendere tutti i progetti e gli interventi a mero carattere assistenzialista e non di sviluppo effettivo nel lungo periodo. Si ritiene opportuno, dunque, indirizzare gli interventi internazionali in favore della comunità ospitante attraverso un'operazione di *empowerment* e di sviluppo accompagnata da accordi definiti in cui, come già avviene in diversi settori quali la sanità e l'istruzione, i rifugiati usufruiscano dei benefici di tali interventi al pari dei cittadini.

Questo rappresenta sicuramente la soluzione ottimale al fine di assistere i rifugiati e trasformarli in una risorsa nello sviluppo dell'ambiente in cui vivono insieme ai cittadini residenti riducendo le possibili tensioni sociali che si sono registrate in precedenza e che sono state riportate nel capitolo 4.

#### **6.4 Una quota di abitazioni temporanee, modulari previste in ogni piano, che possa affrontare emergenze abitative di varia natura.**

Sicuramente una municipalità da sola non può essere in grado di affrontare emergenze di proporzioni ingenti e gravi come ad esempio quella dei rifugiati; tuttavia proprio le municipalità sono quelle che maggiormente subiscono l'impatto di tale fenomeno nelle sue problematiche quotidiane. Infatti, una volta che i rifugiati attraversano le frontiere, anche se sono trasferiti in campi profughi e luoghi di accoglienza gestiti e co-gestiti dalle autorità centrali e internazionali, la maggioranza assoluta di questi si riversa nelle realtà urbane come abbiamo già evidenziato in questa sede. A questo punto, potrebbe essere assolutamente realistico pensare a una destinazione d'uso di certe aree a livello di governatorato che possano essere individuate alla luce di una pianificazione di lungo termine. In particolare, considerando certi criteri di possibile sviluppo, si potrebbe ad esempio operare nella prospettiva che tali aree non possano meramente essere utilizzate per ospitare i rifugiati all'interno di un primo piano di assistenza umanitaria, ma che, invece, vengano predisposte per un'eventuale permanenza di lunga durata come già storicamente avviene.

In alcune aree investite da incrementi di popolazione per dinamiche demografiche, migratorie interne e di immigrazione è possibile prevedere la pianificazione di aree che vengano dotate di servizi infrastrutturali e in cui vengano realizzate abitazioni a basso costo, che abbiano la possibilità di svilupparsi e crescere<sup>150</sup>.

Le Organizzazioni delle Nazioni Unite, come la UNHCR ad esempio, potrebbero fornire a quei governatorati che provvedono a destinare terreni e dispongono di un piano di emergenza, un supporto in termini di mezzi e una quota di abitazioni temporanee modulari previste in ogni piano, con cui possano affrontare emergenze abitative di varia natura. La UNHCR attraverso accordi formali, con il benestare delle Autorità Centrali, potrebbe trasformare tali governatorati in partner della stessa coi quali avviare operazioni di emergenza anche in altre zone della regione.

---

<sup>150</sup> Aravena (2012) *Elemental: Incremental Housing and Participatory Design Manual* Hatje Kanz, Ostfildernbei Stuttgart

## **6.5 Linee Guida flessibili per bloccare eventuali espansioni edilizie a danno delle aree rurali**

Alla luce delle imminenti consultazioni elettorali attualmente in corso di preparazione per l'elezione dei Consigli dei Governatorati, in attuazione della Legge sul Decentramento, e in attesa di predisporre la formazione adeguata per gli operatori e i consiglieri che verranno eletti, occorre prevedere un tempo di progressiva transizione per i governatori in merito alle nuove funzioni che saranno tenuti ad espletare. In linea con il nuovo quadro legislativo e il neo-assetto politico interno occorre porre i governatori nelle condizioni di attuare quanto previsto dalle nuove Leggi 41/2015 e 49/2015. In tal senso, resta rilevante intervenire con urgenza per definire alcune linee-guida di carattere temporaneo, soprattutto in assenza di un ente urbanistico nazionale che provveda alla tutela dell'ambiente e considerata anche la crescita demografica pari quasi ad 1/3 della popolazione verificatasi nell'ultimo decennio e causata dai continui flussi di rifugiati provenienti dalla Siria e Iraq.

Queste linee-guida temporanee e necessarie in una fase transitoria, dovrebbero principalmente tutelare l'ambiente e le aree rurali, le proprietà demaniali – tra cui le proprietà dei comuni e dei vari ministeri – fino a quando non saranno predisposti piani urbanistici da adeguare sia su scala sia locale che regionale. Si ritiene auspicabile che i piani territoriali possano agire come piani di coordinamento dei piani regionali, ma anche quali piani di coordinamento di quelli municipali. Ad esempio, se un progetto promosso dall'autorità centrale venisse elaborato in base ad un interesse nazionale – come ad esempio la proposta delle città industriali proposte alla Conferenza di Londra del Febbraio 2016 (*The Jordan Compact*)<sup>151</sup> in cui si concordò una formula che permettesse l'occupazione di una percentuale di siriani – tale grande opera andrebbe analizzata a

---

<sup>151</sup> Si consiglia la consultazione del sito del Jordan Response Platform for the Siria crisis reperibile su <http://www.jrpsc.org/> e relativo documento in fase di stesura e completamento per il biennio 2017-2019 <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/588097f2bf629a0d7988da58/1484822555053/JR-P+2017-2019+-+Final+Draft+-+190117+%28v2%29.pdf>.



livello centrale non senza però concordarne gli aspetti peculiari con gli apparati amministrativi urbanistici del governatorato interessato. Serve agire, dunque, all'interno di una fase transitoria della presumibile durata di 18 mesi solo e solamente in ambito dei piani di zona e di piani dettagliati già approvati.

#### **6.6 *Un'articolazione amministrativa che attivi il ruolo dei quartieri (consiglio di quartiere) nelle città con una popolazione di oltre 15000 abitanti***

L'*Hara* (il quartiere) è parte fondante della cultura sociale araba. In Siria, ad esempio, il capo del quartiere svolge un ruolo sociale molto forte: egli, infatti, funge da mediatore di possibili conflitti, controversie e si occupa dell'assistenza delle categorie meno abbienti. Ciò è strettamente legato alla religione islamica secondo la quale il profeta Maometto obbliga ogni abitante a badare e ad assistere fino al settimo vicino di casa. Il quartiere assume quindi un ruolo fondamentale nella cultura sociale e religiosa araba.

Attualmente, l'*hara* ha perso valore in seguito alle dinamiche della globalizzazione e alle riforme del sistema amministrativo dello stato giordano, che ha visto accentrare tutto il potere decisionale e di presidio al livello locale.

Sulla base di questa premessa di carattere sociale e culturale è possibile ragionare intorno all'importanza del quartiere come forma di gestione, partecipazione e controllo ad un livello ancora più locale e di prossimità.

Come già anticipato precedentemente, la Legge di riforma delle municipalità n. 41/2015 prevede la possibilità di costituire i Consigli di quartiere lasciando tale scelta al giudizio del sindaco. In realtà la costituzione del consiglio di quartiere rappresenta un punto fondamentale per la realizzazione di una vera e propria partecipazione dal basso, secondo il principio stesso del decentramento. Inoltre, definire criteri precisi per la suddivisione e rappresentanza di tali quartieri porterebbe al superamento di interferenze di carattere tribale, privato, elitario e la conseguente esclusione dalla vita pubblica di taluni gruppi vulnerabili. La formalizzazione e strutturazione di un organo consultivo non solo favorirebbe la partecipazione dal basso, ma limiterebbe la supremazia di taluni gruppi sociali a sfavore di altri, e incrementerebbe il senso di appartenenza allo spazio pubblico e alla città. Pertanto, si richiederebbe un emendamento della Legge di riforma delle

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

municipalità n. 41/2015 in cui persiste l'obbligo di istituire i consigli di quartiere in base ad esempio al numero di abitanti, ai perimetri stradali, alla posizione geografica rispetto alla città ecc.

Una consultazione dei cittadini strutturata secondo regole, tempi e modalità trasparenti e ben individuabili responsabilizzerebbe sia i destinatari delle politiche pubbliche, sia gli amministratori stessi. I primi, senza dubbio, potrebbero esser posti nelle condizioni di fornire contributi preziosi per la buona riuscita di qualsiasi intervento di cui questi stessi sono destinatari e allo stesso tempo promotori, permettendo di raggiungere livelli efficaci ed efficienti nell'implementazione delle politiche pubbliche. Un processo consultivo delocalizzato di questo tipo fungerebbe da palestra civica per i cittadini direttamente coinvolti nelle pubbliche decisioni.

#### ***6.7 Un sistema regionale di controllo sull'attuazione dei piani in un sistema di separazione dei poteri tra chi approva e chi attua e chi controlla***

In una forma di governo locale decentralizzata che corrisponda alle esigenze reali dei cittadini occorre partire sempre da processi operanti dal basso. Resta necessario accertarsi che tali disposizioni non siano imposte da soggetti privati che agiscano contro gli interessi della collettività in favore, invece, del beneficio di taluni. In assenza di un sistema di consultazione dal basso (es. consultazioni referendarie) che incentivi una partecipazione dei cittadini ad un primo livello decisionale più prossimo rispetto a problematiche quotidiane, il consiglio di quartiere può rappresentare una prima arena politico-sociale in cui il cittadino diventerebbe attore protagonista della vita pubblica. In virtù di istituti che pongano in essere procedure partecipative, il cittadino eletto all'interno di tali consigli avrebbe l'occasione di esperire una vera e propria palestra politica insieme ad una più matura educazione civica. Inoltre, la piena regolarizzazione di tali ruoli vincolerebbe l'agire amministrativo e politico in vista di una rendicontazione e *accountability* della propria attività sin dal livello locale, riducendo le distanze tra le istituzioni centrali e/o locali e i cittadini. Attualmente la Giordania non prevede riunioni pubbliche per i consigli municipali né tantomeno la consultazione di parti terze rispetto ai membri eletti; in tale direzione sarebbe auspicabile che questi fossero obbligati a manifestare pubblicamente il proprio operato decisionale, la propria agenda politico-amministrativa e il proprio *modus operandi* così da permettere ad associazioni decentrate e consolidate in tutto il territorio

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

nazionale da diversi decenni (es. ordini professionali quali medici, agricoltori ecc.) di interagire direttamente con gli enti locali di appartenenza. Al momento, infatti, tali sedi distaccate hanno la possibilità di interagire solamente con l'autorità centrale persino per questioni di carattere locale. In questo modo il dialogo tra istituzioni e cittadini, non solo permetterebbe di fornire *empowerment* a questi ultimi, ma faciliterebbe e attiverebbe meccanismi virtuosi per l'implementazione di politiche pubbliche efficaci ed efficienti, ma soprattutto condivise tra decisori pubblici e destinatari. Il cittadino incluso nel processo decisionale diviene attore-protagonista e persino attore-controllore dell'azione politico-amministrativa. Questo bilancia i poteri su scala locale e allo stesso tempo si ripercuote favorevolmente a un livello immediatamente superiore, vale a dire a livello di governatorato.

Non vi è dubbio che la Legge sul Decentramento, secondo la quale per la prima volta in Giordania è possibile eleggere un Consiglio di Governatorato seppur con mera funzione consultativa, rappresenti un passo ulteriore verso una maggiore democratizzazione e ampliamento dei processi decisionali. Tuttavia, il fatto che a capo dell'esecutivo sia prevista la figura del Governatore che, ricordiamo, è nominata anche se allo stesso tempo riflette la posizione di funzionario del Ministero dell'Interno, non assicura un completamento effettivo del processo democratico. Ciò deriva dal fatto che non esiste a livello locale alcun potere che possa bilanciare la potestà esecutiva del Governatore il quale risponde esclusivamente al Ministro dell'Interno. La messa in atto di consigli consultativi all'interno dei processi decisionali locali mitigherebbe ed equilibrerebbe il peso politico del Governatore.

Ulteriori prospettive potrebbero determanare la maturazione di una consapevolezza maggiore verso l'elezione diretta del Governatore e di un relativo esecutivo in consiglio regionale i cui poteri possano anche contemplare la possibilità di avanzare eventuali mozioni di sfiducia. Inoltre, il consiglio regionale (ovvero del Governatore) dovrebbe rappresentare l'interlocutore privilegiato nonché controllore dell'operato dell'esecutivo stesso. La Legge della decentralizzazione attualmente non prevede alcun coinvolgimento del consiglio consultativo all'interno dei *Joint Service Councils*, che per propria natura sono di fatto extramunicipali, lasciando – come prevede la Legge di riforma delle municipalità – i poteri di approvazione della costituzione e scioglimento degli stessi al Ministro degli Affari Municipali. Quest'ultimo (anche se attualmente non è previsto nella

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

legge) non avrebbe più ragione d'esistere in quanto tale, ma dovrebbe mutare in un *Ministero dei Local Governments* in virtù del neo-dettato legislativo. Ad ogni modo, emergerebbe comunque una conflittualità tra il Ministero degli Affari Municipali, il *Ministero dei Local Governments* e il Ministero dell'Interno.

Chiarita la questione relativa all'implementazione del modello organizzativo, a metà tra una struttura divisionale e un modello in rete, occorre definire sistemi di controllo incrociati sulla gestione di territorio e sulle prospettive di sviluppo riflessa all'interno di piani urbanistici. Ciò deve necessariamente prevedere che l'approvazione di un piano urbanistico minore possa essere direttamente approvato da un consiglio municipale se la procedura di elaborazione dello stesso fosse affidata a professionisti esterni. Nel caso in cui tale elaborazione avvenisse dallo stesso ufficio tecnico della municipalità a questo punto dovrebbe essere approvata non solo dal consiglio municipale, ma anche da una commissione esterna in cui sono coinvolte le associazioni più significative della società civile, ad esempio l'Ordine degli Ingegneri ecc. Non dovrebbe in ogni caso essere in conflitto con un Piano Regolatore Generale (di cui vige l'obbligo di dotarsi) il quale verrà considerato esecutivo una volta approvato dalle autorità del governatorato che devono contare su un ufficio tecnico multisettoriale. Inoltre, per i piani di coordinamento regionale deve essere prevista l'approvazione ministeriale nella quale il Consiglio Nazionale di Pianificazione urbana e regionale territoriale si dovrà esprimere.

### **6.8 Stabilizzazione degli aiuti internazionali, anche al di fuori delle situazioni di emergenza**

Nell'ultimo decennio, ancor prima dell'avvento della crisi siriana, la Banca Mondiale e le UNDP (*United Nations Development Programme*) sono intervenute nel tentativo di assistere le municipalità. In particolare la Banca Mondiale aveva concluso già nel 2014 un progetto il cui costo ammonta a circa 50 milioni di dollari per interventi in favore delle municipalità. Altri progetti analoghi persino più recenti in favore delle municipalità maggiormente colpite dai flussi di rifugiati (in particolare Mafraq e Irbid) si sono limitati e tuttora si limitano ad interventi che, nonostante prevedano una componente di *capacity building*, non hanno prodotto alcun piano di sviluppo e faticano a produrre cambiamenti

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

essenziali. Ciò deriva dal fatto che questi interventi risultano imbrigliati all'interno di farraginosi procedimenti amministrativi sottoposti all'autorità centrale, specialmente al Ministero degli Affari Municipali e/o attraverso la *Cities and Villages Development Bank*. Quest'ultima fu istituita nel 1979 al fine di assistere le municipalità ed è amministrata da un Consiglio di Amministrazione (CDA) in cui siedono lo stesso Ministro degli Affari Municipali in qualità di Presidente. Quest'ultimo nomina il Direttore della *Cities and Villages Development Bank* che, di fatto, diviene vice-presidente del CDA. Lo compongono, inoltre, un rappresentante del Ministero dei Lavori Pubblici, uno del Ministero delle Finanze, uno della Banca Centrale e due rappresentanti degli enti locali la cui scelta spetta al Ministero degli Affari Municipali.

I paesi donatori in questo contesto e le organizzazioni internazionali quali la Banca Mondiale e le Nazioni Unite devono concordare gli interventi attraverso il supporto offerto attraverso il Ministero della Pianificazione e Cooperazione Internazionale che a sua volta non accetta proposte degli enti locali se non avallate dal Ministero degli Affari Municipali. Questo incide notevolmente sui limiti di accessibilità ai finanziamenti internazionali da parte degli enti locali, specialmente per i comuni capoluoghi che non dispongono di risorse umane capaci di elaborare proposte secondo canoni e criteri previsti dai paesi donatori. Infatti, la maggior parte delle richieste che sono avanzate dai comuni raramente includono progetti significativi per uno sviluppo urbano che vada oltre la realizzazione di opere urbane e stradali e acquisti o forniture di mezzi utili alla raccolta dei rifiuti. In tal senso, proprio per quanto indicato sopra occorre da una parte indirizzare gli aiuti internazionali in proporzione accettabile secondo quanto elaborato dal *Jordan Resilience Plan* illustrato nel capitolo 4. All'interno di quest'ultimo si indirizzano tutti gli attori coinvolti affinché colgano efficacemente e in un'ottica di lungo termine il flusso di contributi internazionali elargiti per via della attuale crisi siriana. I flussi indirizzati alle municipalità dovrebbero essere allocati in proporzione al numero di rifugiati ivi residenti nelle stesse. In cambio, le municipalità dovranno prevedere una serie di servizi che assicurino l'accessibilità dei rifugiati ai servizi stessi.

La comunità internazionale dovrà sostenere le municipalità attraverso contributi *ad hoc* legati ad interventi specifici e strategici, quali la fornitura di energia solare, programma di riciclaggio dei rifiuti, sistemi di trasporto innovativi e sostenibili ecc. così da renderle autosufficienti sia direttamente, sia attraverso strutture da esse istituite come ad esempio

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

l'Unione dei comuni e i *Joint Service Councils*. I JSC fungono così da struttura di raccordo nella gestione dei servizi (risorsa idrica, rifiuti, energia elettrica, beni di prima necessità) tra la comunità internazionale (rappresentata dalle ONG) e le municipalità giordane.

## **6.9      *Non solo la Giordania***

Il percorso di questa ricerca ha illustrato la questione dei rifugiati, immigrati e sfollati, che non può considerarsi una questione che riguarda esclusivamente o prevalentemente la Giordania.

Anche a seguito dei recenti tentativi di blocco degli ingressi appartenenti a taluni Paesi negli Stati Uniti e alla luce delle frequenti polemiche che articolano l'agenda politica europea, si rende necessaria in tutto il mondo una riflessione sui rapporti di potere tra le autorità centrali e gli enti locali e le agenzie internazionali.

Ad esempio sono oggetto frequente di cronaca le divergenze esistenti in materia di interventi diretti ai rifugiati e immigrati tra Sindaci dei comuni italiani e Autorità ministeriali. Analogamente, la questione del rapporto di potere negoziato tra il centro e la periferia si è regolarmente ripresentata tra i governatori degli stati federali negli Stati Uniti e il Presidente stesso in qualità di massimo rappresentante dell'autorità centrale. Diviene dunque inevitabile affermare che la ridefinizione di modelli e strutture adeguate funzionalmente al soddisfacimento di nuove emergenze relative ad un fenomeno per nulla nuovo e costante, resta dunque una priorità dei paesi investiti da flussi migratori in ingresso. L'aggravante nel contesto giordano è relativa alla percentuale dei rifugiati presenti rispetto alla popolazione residente oltre alla condizione economica di un paese privo di risorse, se non quella di una sostanziale stabilità politica e di un'alta sicurezza nel contesto medio-Orientale.

Sicuramente, un primo punto fondamentale su cui riflettere è quello relativo alla situazione politica internazionale e agli equilibri tra i paesi in cui conflitti e povertà generano rifugiati e migranti e il resto del mondo..

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

È evidente come la realtà geografica giordana, caratterizzata dalla vicinanza di numerosi Paesi in cui sono presenti forti conflitti, faciliti l'ingresso di gruppi di popolazioni in fuga (come detto in precedenza, infatti, la Giordania possiede una delle percentuali più alte di rifugiati rispetto alla sua popolazione residente).

In questo contesto, si inserisce inoltre una situazione politica e amministrativa che vede minimizzato il ruolo degli enti locali nelle politiche di gestione dei flussi migratori e di quelle relative all'accoglienza e all'integrazione. In questo senso risulta inoltre quasi inutile la presenza dei consigli consultivi regionali.

La realtà economica finanziaria giordana inoltre rende impossibile la gestione degli arrivi e dell'accoglienza senza la presenza di aiuti economici internazionali. È allo stesso tempo più conveniente finanziare progetti di accoglienza in paesi, come la Giordania, in cui i rifugiati arrivano più velocemente senza, ad esempio, dover attraversare il mare.

Tali dinamiche sociali, economiche e politiche si inseriscono anche all'interno delle progettualità del sistema internazionale in tema di accoglienza e integrazione dei rifugiati.

In questo senso sarebbe interessante ragionare intorno alla possibilità di individuare realtà urbane con un forte potenziale di sviluppo nelle quali i rifugiati possano trovare un loro adeguato inserimento sia in termini sociali che economici.

A proposito di questo è utile fare riferimento ad alcune dinamiche presenti in alcuni Paesi Europei che vedono protagoniste le agenzie internazionali. Attualmente, queste ultime, attraverso accordi internazionali possiedono depositi di materiali utili alle emergenze (es. tende, ospedali da campo, materiali di prima necessità), che vengono spediti all'occorrenza in Giordania ed altrove. Un esempio in Italia è costituito da Brindisi: durante situazioni di crisi umanitarie, partono voli diretti con i materiali necessari dai depositi delle Nazioni Unite; si potrebbero però ridurre i costi e i tempi di trasporto, promuovendo la produzione / acquisti di tali beni direttamente in Giordania. Considerate le ridotte dimensioni dello Stato giordano rispetto alle realtà occidentali, ciò non influenzerebbe le economie dei Paesi (es. Stati Uniti, Canada, Australia e Italia) che attualmente si occupano di queste produzioni.

Un'altra possibile politica potrebbe essere quella di individuare i Comuni giordani che potrebbero inserire nei propri Piani Regolatori Generali aree destinate all'accoglienza dei rifugiati, promuovendo l'integrazione anche attraverso investimenti in attività produttive, con una sorta di "gemellaggio attivo" con municipi europei.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Promuovere politiche di integrazione dei rifugiati nelle attività lavorative potrebbe in qualche modo mitigare le problematiche di accoglienza e gestione dei flussi. Ad esempio, si potrebbe pensare ad attività di sviluppo legate all'energia solare attraverso investimenti per nuove infrastrutture di produzione di energia rinnovabile (in Giordania si contano 320 giorni all'anno di sole).

Questo lavoro spero possa essere utile per considerare la questione dei profughi, dei rifugiati, dei migranti in una dimensione non emergenziale, in un'ottica di rafforzamento della democrazia e dell'autogoverno, nel contesto di un'efficace e sostenibile solidarietà internazionale. Il fine ultimo auspicato nel breve termine risiede nel fatto che questa ricerca possa fungere da promotore/catalizzatore finalizzato ad un processo di riforma legislativa che unifichi il decentramento e riformi gli enti locali al fine di migliorare i servizi e le condizioni di vita dei cittadini. Un processo di tale portata si rende necessario per assicurare da una parte una migliore accoglienza ed integrazione dei rifugiati/immigrati e dall'altra garantire una coesistenza tra i popoli intesa come risorsa importante di sviluppo attraverso una partecipazione diretta dei cittadini.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*



## Bibliografia

**Ababsa M.** (2014), *Municipalities and Issue of Local Governance*. In ATLAS OF JORDAN History, Territories and Society, Presses de l'Ifpo, Institut Français du Proche-Orient, Beirut: 374-383: <http://books.openedition.org/ifpo/5043>

**Abdalla, S.L.** (1995), *Palestinian Women in the Camps of Jordan: Interviews*, Journal of Palestine Studies 34 (4): 62-72

**Abu Helweh M.**, and **Birch B.** (2013), *The Demography and Housing Conditions of Palestinian Refugees in and Around the Camps in Amman, Jordan*, Journal of Refugee Studies, 4 (6): 403-413

**Abu Odeh A.** (1999), *Jordanian, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Institute of Peace Press: Washington DC

**Abu-Ghazale & Co.** (2015), *The indirect impact of Sirian Crisis on Jordan's Economy*, prepared by Consulting, Amman

**Ahmed I.** (1997), *Exit, Voice and Citizenship* in Hammar, T., Brochmann G., Tamas K., Faist T. International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives, Oxford/New York: 159 – 185.

**Ajluni S.**, **Kawar M.** (2014) *The impact of the Sirian refugee crisis on the labour market in Jordan: a preliminary analysis*, ILO Regional Office for Arab States, Beirut

**Al Dmour N.** (2013), “*Sindaci delle Città Capoluoghi lanciano (L'unione dei Comuni)*”, Al Ra'i newspaper, trad. lingua araba, 23 Ottobre 2013, Amman: <http://alrai.com/article/614039.html%2029/10/2013>

**Al Hussein J.** (2007), *The Arab States and the Refugee Issue: A Retrospective View* in Benvenisti, E. Gans C. and Hanafi S. (eds) Israel and the Palestinian refugees. Springer, Berlin: 435-464

**Al Masri W.** (2013), *Come si arriva ad applicare un governo locale in Giordania?* articolo in lingua araba pubblicato su un sito di opinionisti, Taqaddam, Amman.

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

بقلم كيف-نصل-إلى-تطبيق-الحكم-المحلي-في-الأردن ؟ -12/opinions/taqaddam.org/http://  
وليد المصري:

**Al Meehy A.** (2004), *Regional Dynamic of Refugee Flows: The Case of Iran in Salloukh*, B. F., Brynen R. (eds.) *Persistent Permeability? Regionalism, Localism, and Globalization in the Middle East*. Aldershot: Ashgate: 105-124

**Al Monitor** (2016), *Why Jordan is unlikely to reconsider decision to close borders*:  
<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/06/jordan-close-Siria-border-economic-crisis.html>

**Al Rai** (2015), *La trasformazione di una catastrofe ambientale in un progetto agricolo per aiutare poveri e orfani*, 12 Settembre 2015 titolo tradotto dall'arabo, articolo in lingua araba, <http://www.raialyoum.com/?p=314851>

**Alborzi M. R.** (2006), *Evaluating the Effectiveness of International Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden

**Almounsor A.** (2007), *Capital Flight and Foreign Direct Investment in the Middle East and North Africa: Comparative Development and Institutional Analysis*, *Doctoral Dissertations Available from Proquest*. AAI3289197:  
<http://scholarworks.umass.edu/dissertations/AAI3289197>

**Amerah M.** (1993), *Unemployment in Jordan: Dimension and Prospects*, *Center for International Studies - Royal Scientific Society*, Amman – Jordan

**Amnesty International** (2013), *Jordan: growing restrictions, tough conditions: the plight of those fleeing Siria to Jordan*, London, UK

**Amnesty International** (2016), *Living on the margins: Sirian refugees in Jordan struggle to access health care*, Peter Benenson House, London, UK:  
[http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/living\\_on\\_the\\_margins\\_-\\_Sirian\\_refugees\\_struggle\\_to\\_access\\_health\\_care\\_in\\_jordan.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/living_on_the_margins_-_Sirian_refugees_struggle_to_access_health_care_in_jordan.pdf)

**Amnesty International** (2016), *Rich nations' self-interest means refugee crisis set to get worse, not better*: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/refugee-crisis-set-to-get-worse/>

**Amnesty International** (2016), *Siria's refugee crisis in numbers*:  
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/Sirias-refugee-crisis-in-numbers/>

**Aravena A.** (2012), *Elemental: Incremental Housing and Participatory Design Manual*, Hatje Kanz, Ostfildernbei

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
*Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

- Arouri F.** (1982), *Manpower Planning in Jordan*, unpublished Ph.D Theses, University of Wales, UK
- Arouri F.** (1997), *Labour Force in Jordan 1993*, Derassat, Jordan University, Amman – Jordan
- Arouri F.** (2008), *Irregular Migration in Jordan CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/71*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies - European University Institute (EUI), San Domenico Di Fiesole (Florence, Italy)
- Athamneh A. B.** (2012), *General overview of migration into, from and through Jordan*, CARIMAS 2012/03, Robert Schuman Centre for Advanced Studies-European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI)
- BADIL** Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights (1994), *Palestinians Displaced*, Article 74, 13, Bethlehem, Palestine
- BADIL** Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights (1994), *Palestinian Refugees in Jordan*. Article 74, 13, Bethlehem, Palestine.
- Bakewell O.** (1999), *Can We Ever Rely On Refugee Statistics?*, Radical Statistics 72: [www.radstats.org.uk/no072/article1.htm](http://www.radstats.org.uk/no072/article1.htm)
- Bakewell O.** (2008), *Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration*, Journal of Refugee Studies 21 (4): 433-453
- Bank Audi Jordan branch** (2005), *2005 Facts and figures in Jordan*: <http://www.bankaudi.com.jo/contentfiles/11128PDFFile.pdf>
- BBC News** (2016), *Australia asylum: Why is it controversial?*, BBC News: <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>.
- Becker David F.** (2013), *The Past, Present and Future of Transnational Conflict in Jordan: A Study of Sirian Refugees in the Hashemite Kingdom*, Illinois State University, USA
- Beine M., Docquier F., Ozden C.** (2009), *Diasporas*, Policy Research Working Paper 4984. The World Bank Group
- Beltrame S.** (2003), *La prima guerra del Golfo Persico. Perché non fu presa Baghdad. Dalla cronaca all'analisi di un conflitto ancora aperto*, Adnkronos Libri, Roma

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Bergem Knut V.** (2006), *The Role of the State in the in-Migration of Domestic Workers to Jordan and the GCC Countries*. In De Bel Air F. Migration et politique au Moyen-Orient, Institut Francais du Proche-Orient, Beirut

**Betts A., Kaplan J., Bloom L., and Omata N.** (2016), *Refugee economies*, 1st ed. Oxford University Press, Oxford, UK

**Bhardwaj M.** (2012), *Development of Conflict in Arab Spring Libya and Siria: From Revolution to Civil War*, The Washington University International Review 1: 76-98: [http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/migration/wuir\\_spring\\_2012.pdf#page=76](http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/migration/wuir_spring_2012.pdf#page=76);

**Blanke R.** (1990), *The German Minority in Inter-War Poland and German Foreign Policy-Some Reconsiderations*, Journal of Contemporary History 25/1

**Bocco R.** (ed). (2009), *UNRWA and the Palestine Refugees. A history within history*: Refugee Survey Quarterly 28 (2-3): 229-252

**Brand L.** (2006), *Citizens Abroad. Emigration and the State in the Middle East and North Africa*. Series Cambridge Middle East Studies, Cambridge, UK

**Canestrini S.** (2016), *Patto della Società delle Nazioni - Studi per la Pace* Studiperlapace.it: <http://www.studiperlapace.it/documentazione/socnazioni.html>

**CARANA Corporation** (2012), *Jordan economic growth assessment: Business environments for agile markets (beam)* Agency for International Development (USAID) report, Jordan

**Carnegie Endowment for International Peace** (2015), *Jordan's Refugee Crisis*: <http://carnegieendowment.org/2015/09/21/jordan-s-refugee-crisis-pub-61338>

**Carpenter T.** (2013), *Tangled Web: The Sirian Civil War and Its Implications*, Mediterranean Quarterly 24(1): 1-11

**Cattan H.** (1988), *The Palestine Question*, Croom, Helm London, UK

**Center for International Development and Conflict management** (2006), *Assessment for Palestinians in Jordan*, Minorities at Risk, University of Maryland, MD

**Center for Strategic Studies & Mercy Corps & UK FCO Conflict Pool** (2015), *Conflict Management between Sirian Refugees and Jordanian Host Communities, Baseline - End-line Survey Results*, Amman – Jordan

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Centre for the Study of African Economies & Department of Economics** (2010), *Capital Flight and War*, University of Oxford, UK

**Central Bank of Jordan**, *Annual Report, Several Years*, Amman – Jordan.

**Central Bank of Jordan**, *Monthly Statistical Bulletin. Several Issues*, Amman – Jordan

**Chatelard G.** (2005a), *Iraq Asylum Migrants in Jordan: Conditions, Religious Networks and the Smuggling Process* in Borjas, G. and Crisp. J. (eds.) *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan: 341-370: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/84/56/PDF/Asylum\\_migration.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/84/56/PDF/Asylum_migration.pdf)

**Chatelard G.** (2005b), *L'emigrations des Irakiens de la guerre du Golfe a la guerre d'Irak (1990-2003)* in Hana J., Metral F. (eds.) *Mondes en mouvements. Migrants and migrations au Moyen-Orient tournant du XXIe siècle*. IFPO, Beirut: 113-155: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/83/52/PDF/Article\\_Chatelard\\_Iraqi\\_emigration.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/83/52/PDF/Article_Chatelard_Iraqi_emigration.pdf)

**Chatelard G.** (2008), *Jordan's Transient Iraqi Guests: Transnational Dynamics and National Agenda* in *Viewpoints, Special Edition on Iraq's Refugee and IDP Crisis*. Washington: The Middle East Institute, Washington DC: 20-22: <http://www.mideasti.org/publications/Iraq-refugee-idp-crisis/uprooted-population-and-their-reluctant-hosts>

**Chatelard, G.** (2009) *Migration from Iraq between the Gulf and the Iraq Wars (1990-2003): Historical and Sociospacial Dimensions Working Paper*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00364961/1/>

**Chatelard G.** (2010a), *Cross-Border Mobility of Iraqi Refugees*. *Forced Migration Review*, Oxford (34): 60-61

**Chatelard G.** (2010b), *What visibility conceals. Re-embedding Refugee Migration from Iraq*, in *Dispossession and Displacement: Forced Migration in the Middle East and North Africa*, (eds.) Dawn Chatty and Bill Finlayson, Oxford University Press New York

**Chatelard G.** (2010c), *Jordan: A Refugee Haven*. *Migration Policy Institute*, Washington, DC: <http://www.migrationpolicy.org/article/jordan-refugee-haven>

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Chatelard G., Dorai K.** (2009), *La presence irakienne en Syrie et en Jordanie. Dynamiques sociales et spatiales, et modes de gestion par les pays d'accueil*, Maghreb-Machrek:

[http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/33/83/03/PDF/Maghreb\\_Machrek\\_Chatelard\\_Dorai.pdf](http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/33/83/03/PDF/Maghreb_Machrek_Chatelard_Dorai.pdf)

**Choucri N.** (1983), *Migration in the Middle East: Transformation and Change*: [http://web.mit.edu/polisci/nchoucri/publications/articles/A-10\\_Choucri\\_Migration\\_Middle\\_East.pdf](http://web.mit.edu/polisci/nchoucri/publications/articles/A-10_Choucri_Migration_Middle_East.pdf)

**Clark J.** (2012), *Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan* *Mediterranean Politics*, 17(3): 360

**Clinton B.** (1984), *Jordan's Palestinian Challenge, 1948-1983*, Westview Press, London, UK

**Collier P.** (2004), *Development and conflict*, Oxford University Manuscript

**Colson E.** (2007), *Linkages Methodology: No Man is an Island*, *Journal of Refugee Studies* 20 (2): 320-332

**Council of Europe, Swiss Forum for Migration and Population Studies** (2002), *The changing face of Europe – population flows in the 20th century*. Project Learning and teaching about the history of Europe in the 20th century Council of Europe Publishing: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680494249>

**Crisp J.** (1999), *Who has Counted the Refugees? UNHCR and the Politics of Numbers. New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 12. UNHCR Policy Research Unit, Geneva: <http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/research/opendoc.pdf?tbl-RESEARCH&id=3ae6a0c22>

**Czichowski F.** (1990), *Jordanien: internationale Migration*, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Stabilität, Deutsches Orient-Institut, Hamburg

**Dawod H., Bozarslan H.** (2003), *La societe irakienne. Communautés, pouvoirs et violence*. (eds.) Karthala, Paris.

**De Bel Air F.** (2003a), *Migrations Internationales et politique en Jordanie*, *Review Europeenne des Migrations internationales (REMI)* (19): 9-41

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**De Bel Air F.** (2003b), *Migrations internationales et politique en Jordanie*. Revue europeenne des migrations internationales, (19 3): 9-41

**De Bel Air F.** (2003c), *Population, politique et politiques de population en Jordanie (1948-1998)*, These de Doctorat en demographie et sciences sociales sous la direction de M. Philippe Fargues, Laboratoire de Demographie historique, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales (EHESS), Paris

**De Bel Air F.** (2006), *Introduction, Migrations et politique au Moyen-Orient: populations, territoires, citoyennetes a l'aube du XXIe siecle* in De Bel-Air, F. (ed.) *Migration et politique au Moyen-Orient.*: Institut francais du Proche-Orient, Beirut and Amman: 7-36: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/12/56/94/PDF/intro.indd.pdf>

**De Bel Air F.** (2007), *State Policies on Migration and Refugees in Jordan*. Paper prepared for the Meeting on Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa. The American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies Program. October 23025: <http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Francoise%20de%20Belair.pdf>

**De Bel Air F.** (2008), *Circular Migration to and from Jordan: An Issue of High Politics*, Circular Migration Series, Political and Social Module, Carim Analytic and Synthetic Notes 2008/20, European University Institute (EUI) Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico Di Fiesole (Florence, Italy)

**De Bel Air F.** (2010), *Highly-skilled migration from Jordan: a response to socio political challenges* CARIM Analytic and Synthetic Notes 2010/12. European University Institute, San Domenico Di Fiesole (Florence, Italy)

**De Bel Air F., Dergarabedian A.** (2006), *Migrations de travail, globalization et politique: les Zones industrielle qualifiantes (QIZ) de Jordanie*. In *Migration et politique au Moyen-Orient*, Institut francoises du Proche-Orient, Beirut

**De Groot L.** (2006), *The economic costs of Civil War, Studies in Conflict Economics and Economic Growth*, Uppsala University, Uppsala

**Di Bartolomeo A., Fakhour.** (2010), *CARIM.2010. Statistics on migration and remittances in Jordan*, European University Institute

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Docquier F. et al.** (2007), *Brain rain in developing countries*, The World Economic Review 21(2): 193-218

**El-Said M. et al.** (2012), *Jordan: Selected Issues*, IMF Country Report No. 12/120

**EuropeAid, Sofreco** (2010), *The Quest for Decentralizing Government in the Hashemite Kingdom of Jordan: Some Preliminary Findings of a Situation Analysis*. Building development capacities of jordanian municipalities - baladiaty. EuropeAid/129887/C/SER/JO

**Fafo, UNFPA** (2007), *Iraqis in Jordan. Their Number and Characteristics*: <http://www.unhcr.org/47626a232.pdf>

**Fagan P.W.** (2009), *Iraqi Refugees: Seeking Stability in Siria and Jordan*, Center for International and Regional Studies Georgetown University School of Foreign Service in Qatar

**Farah R.** (1997), *Crossing Boundaries: Reconstruction of Palestinian Identities in al-Baq'a Refugee Camp, Jordan, in Palestine*, Palestiniens, Les Cahiers du CERMOCPalestine, Palestiniens, Les Cahiers du CERMOCC 17, Liban: 259-297

**Fargues P.** (2006), *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*, paper prepared for the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: [http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium\\_Turin\\_files/P09\\_Fargues.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_Fargues.pdf)

**Fargues P. et al.** (2008), *Iraqis in Egypt: A Statistical Survey in 2008*. The American University in Cairo and Information and Decision Support Centre, Cairo

**Fattah H.** (2007), *Les autres Irakiens: emigres et exiles d'avant 2003 en Jordanie et leurs recits d'appartenance*. Revue des mondes musulmans et de la Mediterranee 117-118: 127-136

**Fielding D.** (2003), *How Does Civil War Affect the Magnitude of Capital Flight? Evidence from Israel during the Intifada*, Department of Economics, University of Leicester and WIDER, United Nations University, Helsinki: <https://ira.le.ac.uk/bitstream/2381/4419/1/dp03-10.pdf>

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari



**Financial Tracking Servicet FTS** (2016), *Total Funding to the Sirian Crisis 2016. Managed by the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*, Geneva: <https://fts.unocha.org/appeals/501/summary>

**Focuseconomics**, (2017), *Consensus Forecast Jordan Economic Outlook*, Barcelona, Spain: <http://www.focus-economics.com/countries/jordan>

**Gavazzi L.** (2016), *Islam: sunniti e sciiti, perché si combattono*, 4 Gennaio 2016: <http://www.panorama.it/news/esteri/islam-sunniti-e-sciiti-perche-si-combattono/>

**Ghazal M.** (2016a), *Population stands at around 9.5 million, including 2.9 million guests:* Jordan Times, 30th June 2016: <http://www.jordantimes.com/news/local/population-stands-around-95-million-including-29-million-guests>

**Ghazal M.** (2016b), *IMF conditions for deal tough, 'but we will make it' — minister.* Jordan Times, 25 Aprile 2016 Amman: <http://www.jordantimes.com/news/local/imf-conditions-deal-tough-we-will-make-it'---minister>

**Geneva Declaration on Armed Violence and Development**, *New Human Security Report Triggers Debate on Estimating the Human Costs of War:* [http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Counting\\_the\\_total\\_Human\\_Costs\\_of\\_War.pdf](http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Counting_the_total_Human_Costs_of_War.pdf)

**Guay J.** (2015), *Social cohesion between Sirian refugees and Urban Host Communities in Lebanon and Jordan*, World Vision International Report: <http://www.wvi.org/disaster-management/publication/social-cohesion-between-Sirian-refugees-and-urban-host-communities>

**Gudwin-Gill G.** (1978), *International Law and the Movement of Persons between States*, Clarendon Press, Oxford, UK

**Guetta B.** (2016), *Tredici secoli di guerra tra sciiti e sunniti*, Internazionale Traduzione di Andrea Sparacino, 5 Gennaio 2016: <http://www.internazionale.it/opinione/bernard-guetta/2016/01/05/iran-arabia-saudita-guerra>

**Habermas J.** (1997), *Fatti e norme*, Guerrini e Associati, Milano

**Habersky E.** (2016), *The Urban Refugee Experience in Jordan*. Muftah: <http://muftah.org/the-urban-refugee-experience-in-jordan/#.WBNrhDJabJA>

**Hallaj O. A. et al.** (2015), *Decentralization in the Mashrek region: challenges and opportunities. Dialogue and capacity building of local and regional authorities in EU partner countries in the fields of development and local governance*, Platforma, Amman - Jordan: <http://www.commed-cglu.org/wp-content/uploads/2014/04/Mashrek-Decentralisation-in-the-Mashrek-region.pdf>

**Hammond J.R** (2010), *The Myth of the U.N. Creation of Israel*, Foreign Policy Journal: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2010/10/26/the-myth-of-the-u-n-creation-of-israel/>

**Human Rights Watch** (2016), *Jordan: 70,000 Sirians Trapped at Border*: <https://www.hrw.org/news/2016/07/01/jordan-70000-Sirians-trapped-border>

**Human Rights Watch** (2016), *Jordan: Sirians Blocked, Stranded in Desert*: <https://www.hrw.org/news/2015/06/03/jordan-Sirians-blocked-stranded-desert>  
<http://www.zoominfo.com/p/Paul-Quigley/-1946375567>

**Il Post** (2016), *Perché sciiti e sunniti litigano*, 4 Gennaio 2016: <http://www.ilpost.it/2016/01/04/sunniti-sciiti/>

**International Organization for Migration** (2013), *IOM Transports 350,000 Sirians from Border Areas to Refugee Camps in Jordan*: <http://reliefweb.int/report/jordan/iom-transports-350000-Sirians-border-areas-refugee-camps-jordan>

**IOM** (2009), *World migration report*, Geneva

**IOM** (2013), *World migration report*, Geneva: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2013_en.pdf)

**Jaafari L. I.** (1978), *The brain drain to the United States, the Migration of Jordanian and Palestinians Professionals and Students*, Journal of Political Studies: 3 (1): 19-131

**Jarrar N.** (1995), *Visite au camp de Jerash*. Revue d'études Palestiniennes 2: 15-19

**Jordan Department of Palestinian Affairs** (2000), *Five Decades of Responsibility in the Refugee Camps of Jordan*, Amman – Jordan

**Jordan Department of Statistics** (2000), *Arrivals and Departures Survey, 1998 “For Tourism Purposes”*, Amman – Jordan

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Jordan Department of Statistics** (2007), *Executive Summary of the Main Results of the Arrivals and Departures Survey for the Purpose of Tourism 2006/2007*, Amman - Jordan

**Jordan Department of Statistics** (2008), *Arrivals and Departures Survey for Tourism Purposes: 2006/2007, Methodology and Detailed Tables*, Amman - Jordan

**Jordan Department of Statistics** (2011), *Statistical Yearbook*, Amman – Jordan

**Jordan Department of Statistics** (2014), *Employment and Unemployment Surveys*, Amman – Jordan

**Jordan Department of Statistics** (2016), *Metadata*: <http://web.dos.gov.jo/metadata/?lang=en>.

**Jordan Ministry of Labour** (1998), *The Fourth Conference for Jordanian emigrants in Amman 11st-14th July 1988 Report*, Amman, Jordan

**Jordan Ministry of Labour** (2009), *Strategic Plan and Executive Program (2009-2011)*, Amman: Ministry of Labor,

**Jordan Ministry of Labour**, *Annual Report, Several Years*, Amman – Jordan

**Jordan Ministry of Planning and International Cooperation** (2014), *Jordan Response Plan for the Siria crisis 2015*: <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/JRP+Final+Draft+2014.12.17.pdf>

**Jordan Ministry of Planning and International Cooperation** (2017), *Jordan Response Plan for the Siria crisis 2017-2019*: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/588097f2bf629a0d7988da58/1484822555053/JRP+2017-2019+-+Final+Draft+-+190117+%28v2%29.pdf>

**Jordan Population and Housing Census** (2015).: <http://census.dos.gov.jo/>

**Jordan Times** (2014), *Al Hayat interview infographic on Jordan's reform journey*, 25 Marzo 2014

**Jordan Times** (2016), *Jordan at 'saturation point' in handling refugee burden — Fakhoury*.: <http://jordantimes.com/news/local/jordan-saturation-point'-handling-refugee-burden---fakhoury>

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

**Jordan Ministry of Labour and Philadelphia University** (2008), *Conference on Jordanian Labour Force – Future Perspective*, 26 Aprile 2008, Working Papers Amman – Jordan.

**Jureidini P.A., McLaurin, R.D.** (1984), *Jordan, The Impact of Social Change on the Role of the Tribes*. Praeger, Cremona, Santa Barbara CA

**Katz S. M.** (1995), *Arab Armies of the Middle East Wars 2*. Osprey Publishing, New York

**Kellerman A.** (1993), *Society and Settlement: Jewish Land of Israel in the Twentieth Century*. State University of New York Press

**Khulman T.** (1991), *The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: a Research Model*, Journal of Refugee Studies, Oxford University Press, Oxford, UK

**Kimball C.** *A General History of the Middle East, Chapter 16: The Arab-Israeli Conflict Since 1948*: <http://xenohistorian.faithweb.com/neareast/ne16.html>

**Kissinger H.** (1999), *Years of Renewal Phoenix*. Simon & Schuster, Inc, New York

**Kull, S., Ramsay, C. and Lewis, E.** (2002). *Misperception, the Media, and the Iraq War*, Political Science Quarterly, Vol. 118, No. 4, pp. 569-598

**Lafi D.** (2007), *The Ottoman Municipal Reforms between Old Regime and Modernity: Towards a New Interpretative Paradigm*. Eminönü Belediyesi Istanbul, Istanbul: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00146210>

**Ledwith E.** (2014), *Zaatari: the instant city*. Affordable Housing Institute, Boston: <http://sigus.scripts.mit.edu/x/files/Zaatari/AHIPublication.pdf>

**Lonnroth J.** (1991), *The International Convention on the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families in the Context of International Migration Policies: An Analysis of 10 Years of Negotiation*, International Migration Review, 25: 710-736

**Malkki L.** (1995), *Refugees and Exile: From Refugee Studies to the National Order of Things*. Annual Review of Anthropology (24): 495-523

**Mannaert C.** (2003), *Irregular Migration and Asylum in Turkey*, New Issues in Refugee Research, Working Paper (89) UNHCR Policy Research Unit, Geneva

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

- Marfleet P.** (2007), *Iraq's refugees: exit from the state*. International Journal of Contemporary Iraqi Studies 1 (3): 397-419
- Martin P.** (2001), *Economic Integration and Migration: The Mexico-US Experience in Siddique, M.A.B. (Ed.) International Migration into the 21st Century: Essays in Honour of Reginald Appleyard*, Glos/Northampton: Edward Elgar Publishing: 29-49.
- Marwan M.** (2011), *A Decade Of Struggling Reform Efforts In Jordan, The Resilience of the Rentier System*, The Carniage Papers
- Massey D. et al.** (1998), *Words in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Clarendon Press: Oxford
- Masterson W., Margalith A.** (1931), *The International Mandates*. California Law Review, 19 (4): 458
- McDowall D.** (1989), *Palestine and Israel: The Uprising and Beyond*, University of California Press, CA
- Mellinger H., Van Berlo P.** (2016), *The Jordan Compact: Turning the Sirian Refugee Crisis into a Development Opportunity*, Universitiet of Leiden, Leiden: <http://leidenlawblog.nl/articles/the-jordan-compact-turning-the-Sirian-refugee-crisis>
- Mercy Corps** (2012), *Analysis of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq, Jordan*.
- Migration Policy Institute** (2016), *Global Remittances Guide*, USA: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/global-remittances-guide>
- Mishal S.** (1978), *West Bank/East Bank: The Palestinians in Jordan, 1949-1965*, Yale University Press, New Heaven
- Mohamad Bin Rashed Al Maktoum Foundation, United Nations Development Programme** (2009), *Towards productive intercommunication for knowledge Arab Knowledge Report*, Dubai, UAE.
- Moore Pete W.** (2004), *Doing Business in the Middle East: Politics and Economic Crisis in Jordan and Kuwait*. Cambridge University Press. Cambridge UK
- Morris B.** (2003), *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*, Cambridge Middle East Studies 18, Cambridge UK **Mutawi, S.** (1987), *Jordan in the 1967 War*, Cambridge University Press, Cambridge

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Nevo J., Pappé, I.** (1994), *Jordan in the Middle East 1948-1988: the Making of a Pivotal State*, Frank Cass, Essex, UK

**Nohlen D. et al.** (2001), *Elections in Asia and the Pacific: A Data handbook, Volume I*, Oxford University Press, UK

**Nyrop R.**, (1979), (ed.) *Jordan, a Country Study, Foreign Area Studies*. The American University

**Olwan Y. M.** (2010), *High-Skilled Migration to and from Jordan. CARIM Analytic and Synthetic Notes 2010/05*. European University Institute: San Domenico di Fiesole (FI)

**Olwan M.** (2007), *The Legal Framework of Forced Migration and Refugee Movements in Jordan*. Paper Prepared for the Meeting on Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa. The American University in Cairo, Force Migration and Refugee Studies Program, October 23-25: [http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/Documents/Mohammed Olwan.pdf](http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/Documents/Mohammed%20Olwan.pdf)

**Olwan M.Y.** (2006), *Jordan: the legal dimension of international migration, The Legal Framework of International Migration in Jordan*, CARIM Analytical and Synthetic Notes', 2006/1 European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI)

**Omit G.** (2007), *The Development Role of Jordan Remittances*. The Third Conference on Scientific Research in Jordan, 17th November 2007, Amman – Jordan.

**ONU** (1966), *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19660262/201110270000/0.103.2.pdf>

**Opeskin B.** (2009), *The influence of international law on the international movement of persons*, UNDP, Human development research paper 2009/18: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp\\_2009\\_18.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_18.pdf)

**Oroub A. A.** (2004), *Palestinian refugees in Jordan*: <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/palestinian-refugees-in-jordan/alldocuments>

**ORSAM** (2014), *The Situation of the Sirian Refugees in the Neighboring Countries: findings, conclusions and recommendations* (189) Ankara – Turkey

**Perets D.** (1993), *Palestinians, Refugees and the Middle East Peace Process*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C.

**Peteet J.** (2007), *Unsettling the Categories of Displacement* MERIP Middle East Report (244): <http://www.merip.org/mer/mer244/unsettling-categories-displacement>

**Plascov A.** (1981), *The Palestinian Refugees in Jordan, 1948-1957*, Frank Cass, London, UK

**Polzer T.** (2008), *Invisible Integration: How Bureaucratic, Academic and Social Categories Obscure Integrated Refugees*, Journal of Refugee Studies 21 (4): 477-497

**Pontificio Consiglio della Pastorale Per i Migranti e gli Itineranti** (2013), *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate*: [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/corunum/corunum\\_it/pubblicazioni/Rifugiati-2013-ITA.pdf](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/corunum_it/pubblicazioni/Rifugiati-2013-ITA.pdf)

**Première Urgence** (2014), *Aide Médicale Internationale, Hashemite Kingdom of Jordan: Sirian Crisis Health Needs Assessment*: <http://www.alnap.org/resource/19483>

**Pyper J.** (2015), *Solar Power to Light Up Sirian Refugee Camps in Jordan*: <https://www.greentechmedia.com/articles/read/solar-power-to-light-up-Sirian-refugee-camps-in-jordan>

**Quandt W., Hiro D.** (1993), *Lebanon: Fire and Embers: A History of the Lebanese Civil War*. Foreign Affairs, 72(5): 178

**Qutaishat A., Mahmoud, L.** (1993), *Palestinian Refugee Camps in Jordan: Status, Report and Data Base*, UNICEF Amman

**Razzaz S. Iqbal F.** (2008), *Job Growth without Unemployment Reduction: the Experience of Jordan*, The World Bank, IZA Conference, 10th April 2008

**REACH** (2014), *Sirian Refugees in Host Communities*: [http://www.reach-initiative.org/wp-content/uploads/2014/03/lea.macias-18022014-093340-REACH-BritishEmbassyAmman\\_Sirian-Refugees-in-Host-Communities\\_Key-Informant-Interviews-and-District-Profiling\\_Jan2014.pdf](http://www.reach-initiative.org/wp-content/uploads/2014/03/lea.macias-18022014-093340-REACH-BritishEmbassyAmman_Sirian-Refugees-in-Host-Communities_Key-Informant-Interviews-and-District-Profiling_Jan2014.pdf)**Ramsay C., Lewis E.** (2002), *Misperception, the Media, and the Iraq War*. The Academy of Political Science, Political Science Quarterly, New York

**Redvers L.** (2016), *Getting it right for Sirian refugees the second time round*: <http://www.irinnews.org/report/98946/analysis-getting-it-right-Sirian-refugees-second-time-round>

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Richmond** A.H. (1993), *Reactive Migration: Sociological Perspectives On Refugee Movements*, Journal of Refugee Studies 6 (1): 7-24

**Rolland** John C. (2003), *Current Issues and Background*, Nova Science Pub Inc, New York

**Royal Scientific Society (RSS)** (1983), *Workers Migration Abroad: Socio-Economic Implications for Households in Jordan*, RSS/Economic Department, Amman – Jordan

**Ruhs** M. (2009), *Migrant Rights, Immigration Policy and Human Development*”, United Nations Development Program, *Human Development Reports*. Research paper 2009, 23, June: 19-20  
[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_23.PDF](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_23.PDF)

**Ruisi** F., **Shteiwi** (2016), *Economic and Social Integration of Migrants and Refugees in Jordan and Lebanon* in Shteiwi et al. *Migrants and refugees: Impact and Future Policies*. Case studies of Jordan, Lebanon, Turkey and Greece, European Institute of the Mediterranean

**Sadek** G. (2013), *Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq*. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. USA: <https://www.loc.gov/law/help/refugees/2014-010156%20RPT.pdf>

**Salibi**, **Kamal S.** (1998), *The modern history of Jordan*. St. Martin’s Press, London, UK

**Samha** M. (1987), *Camp Refugees in Jordan’s East Bank: Distribution and Problems* in Rogge (ed.), *Refugees: A Third Dilemma*, Rawman and Little Field, New Jersey

**Sassen** S. (1988), *The Global City*, Princeton: Princeton University Press, New Jersey

**Sassoon** J. (2008), *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*, I. B. Tauris London

**Schmidt** A. (2003), *Camps Versus Settlements*, Forced Migration: <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/camps-versus-settlements/scope-of-the-question>

**Shah** N. (2005), *Restrictive labor Immigration Policies in the Oil-Rich-Gulf, Implications for Sending Asian Countries*, paper prepared for IUSSP international population conference, Tours, France, (8th-23rd July 2005)



- Shami S.** (1996), *Transnationalism and Refugee Studies: Rethinking Forced Migration and Identity in the Middle East*, *Journal of Refugee Studies* 9 (1): 3-26
- Shami S.** (1999), *Emigration Dynamics in Jordan, Palestine and Lebanon*. In *Emigration Dynamics in Developing Countries, Volume IV: The ARAB Region*, Reginald Appleyard. Aldershot: Ashgate
- Shiblak A.** (1996), *Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries*. *Journal of Palestine Studies* 25 (3)
- Shlaim A.** (1988), *Collusion Across the Jordan: King Abdulla and the Zionist Movement and the Partition of Palestine*, Columbia University Press, New York
- Shoeb M. et al.** (2007), *Living in Religious Time and Space: Iraq Refugees in Dearborn*, Michigan. *Journal of Refugee Studies* 20 (3): 441-460
- Shteivi et al.** (2014), *Coping with the crisis. A review of the Response to Sirian Refugees in Jordan*. Center for Strategic Studies, University of Jordan: <http://www.jcss.org/Photos/635520970736179906.pdf>
- Shteivi et al.** (2016) *Migrants and refugees: Impact and Future Policies. Case studies of Jordan, Lebanon, Turkey and Greece*, European Institute of the Mediterranean.
- SiriaLibano** (2015), *In Giordania il campo profughi "a cinque stelle"*: <http://www.sirialibano.com/siria-2/in-giordania-il-campo-profughi-a-cinque-stelle.html>
- Skeldon R.** (2008), *International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase?*, *Population and Development Review*, 34 (1): 1-18
- Smith C. D.** (2006), *Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A History with Documents*. *Missiology: An International Review*, 38, Bedford Books (first published 1988), UK
- Smith P.A.** (1983), *Palestine and the Palestinians 1876-1983*, Croom Helm, London, UK
- Stern Y.** (2008), *Palestinian refugees, Israeli left-wingers mark Nakba*, "Ha'aretz." Tel Aviv, 13rd May 2008
- Stöhr W. B.** (2001), *Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy*. In *New Regions: Concepts, Issues, and Practices*; vol. 3, edited by David W. Edgington, Antonio L. Fernandez and Claudia P. Hoshino, 35-51: Greenwood Press, Westport, CT

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Strand P., Jones W.** (1985), *Indochinese refugees in America. 1st ed.* Durham, Duke University Press, NC

**Tannous I.** (1988), *The Palestinians: A Detailed Documented Eyewitness History of Palestine Under British Mandate*, IGT Co, New York

**The Guardian** (2016), *WFP to cut food vouchers for Sirian refugees in Jordan and Lebanon: 1st July 2015:* <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/01/Siria-refugees-food-vouchers-cut-lebanon-jordan-wfp-un>

**The Madrid Peace Conference.** MidEastWeb, 30 October 1991.

**The Royal Hashemite Court** (2016a), *History - The Hashemite Kingdom of Jordan:* <http://www.kinghussein.gov.jo/history.html>

**The Royal Hashemite Court** (2016b), *Jordan History The Ottoman Empire:* [http://www.kinghussein.gov.jo/his\\_ottoman.html](http://www.kinghussein.gov.jo/his_ottoman.html)

**The World Bank, Jordan Ministry of Tourism and Antiquities** (2005), *Analysis of the Municipal Sector Annex B. Third Tourism Development Project:* [http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal\\_sector.pdf](http://www.mota.gov.jo/Documents/Municipal_sector.pdf)

**Tiltnes Åge A., Huafeng Zhang,** (2013), *Progress, challenges, diversity Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, Fafo report, Amman: [https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights\\_into\\_the\\_socioeconomic\\_conditions\\_of\\_palestinian\\_refugees\\_in\\_jordan.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socioeconomic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf)

**Trading Economics** (2016), *Jordan Population 1960-2016*, News: <http://www.tradingeconomics.com/jordan/population>

**UNdata, country profile Jordan** (2016), <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=JORDAN>

**UNDP** (2002), *The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, NewYork: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.97.5020&rep=rep1&type=pdf>

**UN-ESCWA** (2007), *Annual Report for Population and Development*, No. 3, International Migration in the Arab Region: Challenges and Opportunities, ESCWA, Beirut

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

**UNHCR** (2015a), *Cash-based Interventions for Health programmes in Refugee Settings: A Review*: <http://www.unhcr.org/568bce619.pdf>

**UNHCR** (2015b), *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>

**UNHCR** (2016a), *5 anni di conflitto in Siria: la più grande crisi di rifugiati e sfollati del nostro tempo richiede con urgenza un aumento significativo di solidarietà*: <https://www.unhcr.it/news/5-anni-di-conflitto-in-siria-la-piu-grande-crisi-di-rifugiati-e-sfollati-del-nostro-tempo-richiede-con-urgenza-un-aumento-significativo-di-solidarieta.html>

**UNHCR** (2016b), *Un chiefs call for greater solidarity with forcibly displaced*: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/57f252169/un-chiefs-call-greater-solidarity-forcibly-displaced.html>

**UNHCR** (2016c), *UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*. <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

**UNHCR** (2016d), *Figures at a Glance*: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

**UNHCR e Cittalia**. *I migrati forzati nel mondo*: [http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2016/11/04\\_Migr\\_forzati\\_mondo.pdf](http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2016/11/04_Migr_forzati_mondo.pdf)

**UNHCR MapAction** (2014), *SNAP: Jordan baseline information - Jordan Baseline information Siria Needs Analysis Project*, (23 January 2014) England: <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/country.php?id=107>

**UNHCR Siria Regional Refugee Response** (2016), *UNHCR Siria Regional Refugee Response*: <http://data.unhcr.org/Sirianrefugees/regional.php>

**UNRWA** (2015), *Statistics on Palestinian refugees in Jordan*: <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>

**UNRWA, UNHCR** (2007), *The United Nations and Palestinian Refugees*: <https://www.unrwa.org/userfiles/2010011791015.pdf>

**Van Hear N.** (1995), *The impact of involuntary mass return to Jordan in the wake of the Gulf crisis*, *International Migration Review* 29 (2): 352-374

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Venturi R.** et al. (2010), *Imparare da Las Vegas. Il simbolismo dimenticato della forma architettonica*, Quodlibet, Macerata

**Voirst, M.** (1989), *UNRWA and Peace in the Middle East*, The Middle East Institute, Washington D.C

**World Bank** (2016a), *Unemployment, youth total*: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=JO>

**World Bank** (2016b), *MENA Quarterly Economic Brief, January 2016: The Economic Effects of War and Peace*: <http://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/mena-quarterly-economic-brief-january-2016>

**World Bank** (2016c), *Jordan economic monitor - the challenge ahead. global practice for macroeconomics & fiscal management middle east and north africa region*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/728431468988172857/pdf/107145-v1-WP-PUBLIC.pdf>

**World Travel and Tourism Council** (2016), *Travel & Tourism Economic Impact 2015 in Jordan*. London: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/countries%202015/jordan2015.pdf>

**Wyckoff M. A.** (2013), *Definition of placemaking: four different types*: <http://pznews.net/media/13f25a9fff4cf18ffff8419ffaf2815.pdf>

**Zaiotti R.** (2006), *Dealing with non-Palestinian Refugees in the Middle East: Policies and Practises in an Uncertain Environment*. International Journal of Refugee Law, Oxford University Press. Oxford, UK

**Zaqqa N.** (2006), *Economic Development and Export of Human Capital. A Contradiction? The impact of human capital migration on the economy of sending countries. A case study of Jordan*, Kassel University Press, Kassel

**Zetter R., Héloïse R.** (2014), *Development and protection challenges of the Sirian refugee crisis*, Forced Migration Review, Oxford University Press, Oxford, UK

**Zimmermann K.** (2005), *European migration*, 1st ed. Oxford University Press, Oxford, UK

Amjad Yaaqba

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania*  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

**Zolberg A.** (1983), *The Formation of New States as a Refugee-Generating Process*. Annals of the American Academy of Social and Political Science, Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia

**Zureik E.** (1995), *The Palestinian Refugees and the Peace Process*, Centre of Palestine Studies, Beirut

## **APPENDICE**

## APPENDICE 1

La questione dei rifugiati non può essere ritenuta una novità, sebbene di volta in volta essa assuma forme diverse e nonostante sia sempre legata a equilibri geopolitici la cui ragion d'essere si colloca oltre l'aspetto umanitario.

### **Migrazioni in Medio Oriente: un fenomeno costante**

Il Medio Oriente convive da sempre con dinamiche migratorie estremamente acute dall'inizio della creazione degli stati sovrani fino ad oggi. A partire dalla questione palestinese ad oggi, è stato colpito da numerosissime guerre che hanno causato ondate di rifugiati i cui più fortunati hanno atteso più di 20 anni prima di tornare nel proprio paese di origine.

Così come in Europa, anche in Medio Oriente i processi migratori rappresentano una costante storica che assume diverse forme. Innanzitutto, lo smantellamento dell'Impero Ottomano, il processo di colonizzazione e, infine, la creazione di stati sovrani segnano la storia della regione. La natura artificiale dei confini creati dalle potenze europee durante il processo di decolonizzazione ha creato di per sé enormi squilibri, nonché veri e propri conflitti che hanno portato intere comunità a spostarsi. Un caso esemplare riguarda la nascita dello stato d'Israele, ufficializzata nel 1948 con una risoluzione delle Nazioni Unite, causa ed effetto rispettivamente del flusso di ebrei provenienti da tutto il mondo per insediarsi in Palestina, e del conseguente flusso di palestinesi in fuga verso i paesi confinanti e fuori dalla regione.

A livello regionale, questo dato storico avrebbe causato enormi squilibri e continui movimenti di profughi palestinesi che si protraggono ancora oggi<sup>152</sup>. Secondo i dati dell'UNRWA sviluppati nel 2010, questi sono i numeri di rifugiati palestinesi presenti nei paesi limitrofi.

Tabella 6: Distribuzione rifugiati palestinesi nei campi e aree urbane e rurali (fonte: UNRWA 2010)

---

<sup>152</sup> Hammond, J. (2010). The Myth of the U.N. Creation of Israel | Foreign Policy Journal. [online] Foreign Policy Journal:<http://www.foreignpolicyjournal.com/2010/10/26/the-myth-of-the-u-n-creation-of-israel/> [Accesso effettuato il 12 Dic. 2016].

	<i>In Camps</i>	<i>Not in Camps</i>	<i>Total</i>
Jordan	341,494	1,642,239	1,983,733
West Bank	197,763	581,230	778,993
Gaza	502,747	603,448	1,106,195
Lebanon	226,533	199,107	425,640
Syria	127,831	344,278	472,109
<b>TOTAL</b>	<b>1,396,368</b>	<b>3,370,302</b>	<b>4,766,670</b>

Allo stesso tempo, la regione è stata da sempre caratterizzata da migrazioni economiche in particolare verso i paesi del Golfo Persico. Sebbene tale fenomeno risponda in modo diretto alle fluttuazioni dei prezzi del petrolio, risulta essere ancora uno dei più grandi motivi di spostamento. Questa tendenza è mutata molto negli anni, soprattutto dopo le Guerre del Golfo, quando i paesi dell'Asia del Sud sono divenuti i primi esportatori di manodopera (e lo sono tutt'ora) nei paesi produttori di petrolio<sup>153</sup>.

Non meno importante, le divisioni tribali, religiose ed etniche continuano a produrre conflitti civili e tra stati. Dal Libano, all'Iraq fino ad arrivare alla Siria, si assiste a un'iterazione della storia migratoria europea dove la componente etnico-religiosa gioca un ruolo di primo piano.

In Libano, la natura settaria del paese diviso per comunità religiose incide pesantemente sugli equilibri sociali. Tale divisione religiosa fu inizialmente funzionale e fomentata dai poteri coloniali, *in primis* i francesi, e risulta essere oggi una delle caratteristiche più marcate del paese. Fin dalla sua nascita, il Libano si presenta, dunque, con una natura settaria, con una maggioranza di comunità cristiane, seguite dalla comunità sunnita e quella sciita. Con la creazione dello stato di Israele, un cospicuo numero di palestinesi si insediò nei territori al sud del Libano, alterando gli equilibri demografici a favore dei musulmani, che diventano la maggioranza. Diversi movimenti pan-arabici contrari all'influenza occidentale iniziano ad ottenere popolarità, polarizzando la popolazione tra musulmani e cristiani maroniti. Dall'inizio dei combattimenti nel 1975, le

---

<sup>153</sup> Choucri, N. (1983). Migration in the Middle East: Transformation and Change. [online]: [http://web.mit.edu/polisci/nhoucri/publications/articles/A-10\\_Choucri\\_Migration\\_Middle\\_East.pdf](http://web.mit.edu/polisci/nhoucri/publications/articles/A-10_Choucri_Migration_Middle_East.pdf).



alleanze cambiano molto velocemente, portando il paese allo sfinimento e all'intervento di paesi confinanti come la Siria e Israele. Con il Concordato di Taif, che sancisce la fine dei combattimenti, non si esauriscono i contrasti religiosi tra le varie comunità<sup>154</sup>.

In Iraq le conflittualità tra sunniti e sciiti da una parte, contro i curdi dall'altra, costituiscono un continuo elemento di conflitto, aggravato poi dalle Guerre del Golfo e dall'invasione americana che ne sancisce la divisione settaria. In particolare, l'amministrazione Bush seguita dall'amministrazione britannica di Blair guidano l'invasione nel 2003, la quale mirava a destituire il governo baathista di Saddam Hussein. Con la caduta del governo, il vuoto di potere apre le porte a conflitti etnici che si sviluppano tra la comunità sunnita e quella sciita. Allo stesso tempo, la nascita di gruppi terroristici come lo Stato Islamico inaspriscono ulteriormente le divisioni settarie ancora oggi causa di instabilità nell'area<sup>155</sup>.

Infine in Siria, dalle rivolte arabe iniziate nel 2011 fino ad oggi, il conflitto si è fortemente tramutato in un conflitto settario. La minoranza Alawita (sciiti) a cui appartiene l'attuale presidente Bashar Al- Assad è attualmente alla guida del paese e si scontra con la maggioranza sunnita. Allo stesso tempo, le numerosissime minoranze etniche presenti nel paese continuano ad essere bersaglio e vittime. Tra questi si annoverano ad esempio i palestinesi, i curdi, gli arabi cristiani, gli yazidi, ecc. L'intervento degli stati limitrofi, dalla Turchia all'Iran, così come il ruolo delle potenze internazionali quali la Russia e gli Stati Uniti, ha creato un vero e proprio contesto di guerra fredda che fa della Siria un vero e proprio parco giochi per gli equilibri geopolitici. Il contesto è assimilabile per certi versi al conflitto balcanico culminato con la divisione dell'ex-Jugoslavia<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Quandt, W. and Hiro, D. (1993). Lebanon: Fire and Embers: A History of the Lebanese Civil War. Foreign Affairs, 72(5), p.178.

<sup>155</sup> KULL, S., Ramsay, C. and LEWIS, E. (2002). Misperception, the Media, and the Iraq War. [online] Political Science Quarterl.: [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30578815/seminar\\_11.2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1481550206&Signature=h363uzz6N75%2B0YQhW0F5YWZmqsQ%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMisperceptions\\_the\\_media\\_and\\_the\\_Iraq\\_wa.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30578815/seminar_11.2.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1481550206&Signature=h363uzz6N75%2B0YQhW0F5YWZmqsQ%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMisperceptions_the_media_and_the_Iraq_wa.pdf) [Accesso effettuato il 12 Dic. 2016].

<sup>156</sup> "Perché sciiti e sunniti litigano", Azhar Shallah, AFP. [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it) Gennaio 2016. "Tredici secoli di guerra tra sciiti

In tutti e tre i casi, il numero di vittime, rifugiati e sfollati è stato e continua ad essere estremamente alto. Analizzando attentamente gli sviluppi storici, si noterà come le dinamiche locali si intreccino con le dinamiche internazionali, inasprando divisioni etniche e religiose preesistenti.

### **Migrazioni in Europa: un fenomeno costante**

In un rapporto intitolato “*The Changing face of Europe – Population flows in the 20<sup>th</sup> century*”, pubblicato nel febbraio 2002, da Bulent Kaya, dello *Swiss Forum for Migration and Population Studies*, viene spiegato chiaramente come l’Europa che conosciamo oggi altro non sia che il prodotto di flussi di migrazioni forzate e volontarie. Inoltre, si sostiene in modo chiaro come il fenomeno delle migrazioni sia una costante ed un processo permanente nella storia, nonostante la diversità delle cause che generano i flussi<sup>157</sup>.

In modo analogo, nel libro di Klaus Zimmermann *European Migration: What Do We Know?*, viene largamente proposta un’analisi dei flussi migratori che hanno caratterizzato l’Europa, con particolare attenzione agli spostamenti di lavoratori regionali e dunque l’utilizzo di capitale umano in tempi di crisi<sup>158</sup>. Sebbene tale rapporto sia limitato in termini geografici e temporali, escludendo quindi numerosi flussi generati da altri conflitti in America Latina, in Africa ma anche in Medio Oriente, offre un quadro molto chiaro di come il fenomeno delle migrazioni abbia una cadenza ed un ritmo costanti e crescenti applicabili a livello globale.

La storia europea del 20esimo secolo è, ad esempio, caratterizzata da numerose migrazioni. Nel giro di un secolo, due guerre mondiali e diversi collassi economici hanno colpito l’Europa, creando flussi migratori volontari e involontari. Il collasso degli imperi,

---

e sunniti” Bernard Guetta, [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it) Gennaio 2016; “Islam: sunniti e sciiti, perché si combattono”, Luigi G. “Perché sciiti e sunniti litigano”, Azhar Shallah, AFP. [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it) Gennaio 2016.

<sup>157</sup> Council of Europe, Swiss Forum for Migration and Population Studies, (2002). *The changing face of Europe – population flows in the 20th century*. Project “Learning and teaching about the history of Europe in the 20th century”. [online] Council of Europe Publishing. Disponibile su:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680494249>

<sup>158</sup> Zimmermann, K. (2005). *European migration*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

la nascita di nuovi stati e l'emergere di nazionalismi ha generato grandi divisioni dal punto di vista etnico, creando minoranze spesso non riconosciute a livello statale. Nel XX secolo la riorganizzazione politica, sociale ed economica determina numerosissimi spostamenti di persone, non solo all'interno del territorio europeo ma anche oltre oceano.

Per capire in modo dettagliato l'impatto, la dimensione e la natura di tali spostamenti, è utile al riguardo la divisione convenzionale proposta dal rapporto "*The Changing Face of Europe in the 20th Century*", la quale suddivide le migrazioni in tre periodi: (1) migrazioni durante e dopo la prima guerra mondiale; (2) migrazioni dalla seconda guerra mondiale al 1973; (3) migrazioni dal 1973<sup>159</sup>. Per ogni periodo vengono individuati gli elementi peculiari di ciascuna ondata, ma anche i fattori costanti e caratterizzanti della totalità delle migrazioni.

### **Migrazioni durante e dopo la prima guerra mondiale**

Con lo scoppio della prima guerra mondiale le dimensioni delle migrazioni raggiungono una scala massima. Il collasso degli imperi, in particolare quello Austro-Ungarico e quello Ottomano, creano un nuovo scenario che porterà - non senza spargimento di sangue - alla nascita degli stati-nazione e l'emergere di nuove minoranze etniche. La creazione di nuove frontiere porterà dunque a grandissimi spostamenti, spesso forzati.

Allo stesso tempo, il dopoguerra e il periodo di ricostruzione furono fortemente caratterizzati da migrazioni economiche stagionali, dovute soprattutto alla mancanza di manodopera maschile decimata durante il conflitto. La Francia, ad esempio, negli anni '20, fece arrivare lavoratori da paesi europei come Italia, Polonia e Cecoslovacchia per contribuire alla ricostruzione del paese salvo poi liberarsi di loro quando, nel corso degli anni '30, la crisi economica si fece avvertire e molti lavoratori immigrati furono costretti a rientrare nei paesi di provenienza, perché considerati la causa della disoccupazione dei lavoratori francesi. In modo simile, la nascita di nuovi movimenti nazionali come il fascismo in Italia o il nazismo in Germania, costringerà numerosissimi gruppi di persone

---

<sup>159</sup> *Ibid.* pag. 15-24.

(comunisti in primis) a cercare asilo politico nei paesi limitrofi. Il periodo che va dal primo al secondo conflitto è caratterizzato da un rimescolamento della popolazione, così come dalla nascita di nuove identità nazionali, etniche e politiche. La tabella di seguito mostra in dettaglio i tipi di migrazioni che caratterizzarono questo periodo storico<sup>160</sup>, suddivisi per tipologia: *economica, forzata, etnica*.

---

<sup>160</sup> Ibidem pag. 15-19.

Tabella 7: Outline of migration, (1914 – 1945)

<b>Country</b>	<b>Year</b>	<b>Description of migration</b>	<b>Type of migration</b>
Germany	1914-18	Germany recruits 100 000 Jewish workers from Poland to bolster its war economy.	Economic
	1918	1.8 million Germans leave Russia, Poland, Alsace and Lorraine.	
Belgium	1914-18	240000 Belgian nationals are in the United Kingdom.	Forced
	1922	Pole, Yugoslavs, Hungarians and Czechs are employed in Belgian mines.	Economic
	1931	80000 French nationals are in Belgium	Economic
Bulgaria	After 1918	Thousands of Greeks, Turks and Pomaks leave Bulgaria. Similarly, Bulgarians living in Turkey and Greece return to Bulgaria.	Ethnic
France	1917	France recruits workers from other European countries, including: 23000 Portuguese, 24000 Italians, 24000 Greeks, 33000 Czechs, 67000 Russians, 67000 Armenians, 86000 Algerians, 55000 Moroccans and Tunisians.	Economic
	1921	46000 Polish workers in France.	Economic
	1926	France's foreign population rises from 1.5 in 1921 to 2.5 in 1926 with the arrival of Polish, Italian and Czech immigrants.	Economic

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

United Kingdom	1921	364 747 Irish people in England, 1% of the population.	Economic
Italy	1922	Some 30 000 Italians move to Belgium	Economic
Russia	1917	The civil war and the Bolshevik Revolution drive millions of Byelorussians from their country.	Forced
Germany	1933-40	1 million Germans leave Germany for political, religious and racial reasons, particularly Jews persecuted by the nazi regime.	Forced
Bulgaria	1936-38	Under an agreement between Bulgaria and Turkey, some	Ethnic

		12000 Turks leave Bulgaria every year.	
Spain	1920-30	50000 Basques and 20000 Catalans take refuge in France.	Forced
	1936-39	200000 Spaniards leave Spain, 140000 of them for France.	Forced
Italy	1920-30	Refugees from fascism go to France.	Forced
Netherlands	1940	Germany's invasion of the Netherlands leads to an influx of Dutch refugees into England.	Forced
Poland and the Soviet Union	1918-33	Jews flee Poland and Russia to escape anti-Semitism.	Forced
Soviet Union	1933-45	Stalin's policy forces millions of people of German, Caucasian, Tatar and other origins to migrate within the Soviet Union, mainly to Siberia.	Forced
Turkey	1926	65000 Armenians migrate to France.	Forced

Source: <http://www.let.leidenuniv.nl/history/migration/chapter71.html>; Ohliger, 1996, Temime, 1999

### **Migrazioni dalla seconda guerra mondiale al 1973**

Le vittime del secondo conflitto mondiale, così come la totale distruzione che ne seguì e la nascita di nuove ideologie politiche, influiranno notevolmente sui flussi migratori che si susseguono tra il 1943 al 1973.

L'ascesa al potere del fascismo in Italia e del nazismo in Germania provocò un vasto esodo fatto di espulsioni e deportazioni. Si calcola che per mano del governo nazista tedesco circa 6 milioni di ebrei furono uccisi, insieme a 5 milioni di non ebrei, per un totale di circa 11 milioni di persone. Le persecuzioni e le deportazioni dei tedeschi, iniziate con l'istituzionalizzazione dell'antisemitismo nel governo di Hitler si estendevano in Germania e nei territori occupati come la Polonia, la Cecoslovacchia, l'Austria, dove si calcolava esistesse un numero cospicuo di cittadini d'origine tedesca. Questo periodo storico fu quindi caratterizzato da espulsioni di massa e migrazioni forzate<sup>161</sup>.

La fine del nazismo e la caduta del fascismo, la riorganizzazione dei poteri europei e il grande ruolo degli Stati Uniti, porteranno alla nascita di due correnti che caratterizzeranno il periodo definito come Guerra Fredda. In questo contesto, le tipologie di migrazioni emerse restano simili al periodo precedente, sebbene con caratteristiche maggiormente accentuate. In particolare, le cause principali che generano i flussi migratori in questo periodo sono le seguenti:

- *necessità di lavoro*: così come avvenne nel periodo di ricostruzione che seguì la prima guerra mondiale, anche in questo caso il numero di vittime causò un calo di manodopera ed ebbe effetti traumatici dal punto di vista economico. Questo spinse numerose persone a cercare lavoro oltreoceano, in particolare in America del Nord;

- *disparità economiche* tra i paesi Europei: gli effetti della guerra si avvertirono in misura diversa nei vari paesi, creando notevoli squilibri economici. Paesi come l'Italia, la Grecia, la Spagna divennero esportatori di manodopera, mentre la Germania, i Paesi Bassi, la Francia e il Belgio risultavano come importatori di manodopera straniera;

---

<sup>161</sup> Richard Blanke, "The German Minority in Inter-War Poland and German Foreign Policy-Some Reconsiderations," *Journal of Contemporary History*, 25/1 (1990).

- *decolonizzazione*: i paesi colonizzatori - come la Francia e Gran Bretagna - dovettero assorbire un gran numero di immigrati direttamente prodotti dal periodo di decolonizzazione che seguì il secondo conflitto mondiale;

- *violazione di diritti umani*: persecuzioni politiche su base etnica e religiosa divennero estremamente frequenti specialmente nei paesi comunisti, comportando l'espulsione di numerosissime comunità<sup>162</sup>.

### **Migrazioni dal 1973**

Dal 1973 ad oggi le cause delle migrazioni sono estremamente varie, sia in Europa sia negli ex paesi coloniali. In piena Guerra fredda, l'Unione Sovietica inaugura un intenso periodo di repressione politica interna le cui vittime erano principalmente dissidenti politici e minoranze etniche, in particolare persone d'origine tedesca, greca, italiana, turca, cecena, ed originari della Crimea. Le deportazioni e le espulsioni persistono fino all'implosione del regime, creando flussi endemici forzati all'interno dell'Unione Sovietica ma anche in paese esterni, incluso il Medio Oriente, dove si andrà ad insediare un cospicuo numero di rifugiati<sup>163</sup>.

Il processo di decolonizzazione in Africa, in Medio Oriente, in Asia e nelle Americhe porta la nascita di numerosissimi nuovi stati, spesso capeggiati da regimi militari o dittatoriali. Anche in questo caso, i dissidenti politici, le minoranze etniche, così come quelle religiose e tribali, iniziano ad essere vittime di persecuzione e si generano numerosissimi movimenti migratori intercontinentali, principalmente dal sud del mondo verso il nord (Europa e America del nord).

Inoltre, la caduta del muro di Berlino segna la fine della Guerra Fredda creando movimenti di persone interni all'Europa, principalmente dall'Europa dell'est verso l'ovest.

Dal 1990 in poi, con la disgregazione della Jugoslavia, il numero di rifugiati ritorna ad essere estremamente alto, soprattutto in Europa. Tutto ciò genera un mutamento geopolitico, sociale ed economico che tavola ribalta nuovamente la situazione vigente. In

---

<sup>162</sup> Ibidem pag. 19-21.

<sup>163</sup> Ibidem pag. 19-21



parallelo, il processo di globalizzazione genera ulteriori flussi di persone, spesso considerate migranti economici<sup>164</sup>.

Sebbene questo rapporto si focalizzi sul contesto europeo, le dinamiche che analizza sono applicabili e identificabili anche altrove. Nel Medio Oriente ad esempio, territorio colonizzato principalmente dalla Francia e dalla Gran Bretagna, dal momento della nascita dei nuovi stati i movimenti migratori si sviluppano in modo estremamente simile ma rispondono a cause diverse.

---

<sup>164</sup> Ibidem pag. 21-25.

## APPENDICE 2

### **La Giordania: condizioni socio-economiche e posizione geopolitica**

In questa sezione introduco il contesto giordano attraverso una disamina generale con maggiore riferimento alle condizioni economiche e all'equilibrio geopolitico del paese. In particolare, per studiare il caso della Giordania diviene fondamentale inquadrare il contesto regionale, prestando una maggiore attenzione alla questione palestinese e agli effetti economici delle guerre nei paesi limitrofi. Tale introduzione si ritiene dunque fondamentale non solo per conoscere le radici del paese, ma allo stesso tempo per sottolineare la continuità di dinamiche particolarmente rilevanti per quanto riguarda gli esodi dei rifugiati e la situazione attuale.

I seguenti paragrafi mirano dunque a fornire informazioni di base e filtri di lettura che occorreranno in seguito per sviluppare un'analisi più dettagliata della crisi siriana e l'impatto sulla società giordana.

Per sviluppare al meglio questa descrizione analitica del paese, mi sono servito di diverse fonti inerenti la storia politica, economica e sociale del paese e della regione mediorientale più in generale.

#### **Nascita del Regno hashemita di Giordania**

La Giordania è uno Stato dell'Asia sud-occidentale che confina a nord con la Siria, a nord-est con l'Iraq, a sud-est e a sud con l'Arabia Saudita, ad ovest con Israele e Palestina. Grazie alla posizione strategica, l'attuale territorio giordano è stato teatro di varie dominazioni straniere e nascita di regni. In particolare, dall'età del bronzo in poi tre sono i regni che si sono sviluppati nel territorio che oggi identifichiamo con la Giordania: *Ammon*, *Moab* e *Edom*. Incorporata poi dalla civiltà greca, romana e persiana, fino ad arrivare all'Impero Ottomano.

Nel 1918, a seguito della fine del primo conflitto mondiale, la Società delle Nazioni (conosciuta anche come Lega delle Nazioni) stabilisce la partizione dei territori ottomani, favorendo la creazione di colonie, mandati e protettorati. L'assegnazione dei *mandati internazionali* aveva lo scopo di regolare la sorte dei territori ceduti dalla Germania e dall'Impero Ottomano a seguito della sconfitta, sottoponendo tali territori a una forma di

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

governo internazionalmente controllato. In particolare, in base all'articolo 22 della Società delle Nazioni, gli stati vincitori assumevano una responsabilità diretta:

*“Alle colonie e ai territori che in seguito all'ultima guerra hanno cessato di trovarsi sotto la sovranità degli Stati che prima li governavano, e che sono abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sé, nelle difficili condizioni del mondo moderno, si applicherà il principio che il benessere e lo sviluppo di tali popoli è un compito sacro della civiltà, e le garanzie per l'attuazione di questo compito dovranno essere incluse nel presente patto.*

*Il metodo migliore per dare effetto pratico a questo principio è di affidare la tutela di questi popoli a nazioni progredite, che, grazie ai loro mezzi, alla loro esperienza e alla loro posizione geografica, possano meglio assumere questa responsabilità e siano disposte ad accettare tale incarico; questa tutela dovrebbe essere esercitata dalle medesime come mandatarie della Società e per suo conto.*

*Il carattere del mandato dovrà variare secondo il grado di sviluppo del popolo, la posizione geografica del territorio, le sue condizioni economiche e altre circostanze simili”<sup>165</sup>.*

In base al grado di sviluppo delle popolazioni, alla collocazione geografica del territorio e alle sue condizioni economiche, tali mandati si distinguevano in tre categorie (tipo A, B o C) a cui corrispondevano diversi gradi di tutela da parte della potenza mandataria. Per quanto riguarda i territori mediorientali distaccati dall'impero ottomano, questi venivano classificati all'interno della categoria A, e in quel caso i mandati venivano estesi fino alla completa indipendenza e autodeterminazione dei vari paesi coinvolti. La gestione di questi territori fu affidata alle potenze vincitrici, in particolare Gran Bretagna e Francia. Ricadeva all'interno di tale categoria il territorio attualmente corrispondente alla Giordania, Palestina e Israele. Il mandato di questa area fu dunque affidato ai britannici<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Canestrini, S. (2016). Patto della Società delle Nazioni - Studi per la Pace. [online] Studiperlapace.it:  
<http://www.studiperlapace.it/documentazione/socnazioni.html>.

<sup>166</sup> Per approfondire il ruolo dei mandati internazionali si veda Masterson, W. and Margalith, A. (1931). The International Mandates. California Law Review, 19 (4), p.458.

Nel 1918 dunque, questi ultimi supportano il governo dell'emiro Abdallah I della dinastia hashemita<sup>167</sup> alla guida della Transgiordania - denominazione iniziale cambiata successivamente a seguito delle guerre regionali.

Le mappe seguenti offrono una rappresentazione grafica di quello che era il territorio ufficialmente riconosciuto sotto il mandato britannico e la successiva divisione tra Cisgiordania (*West Bank*) e Transgiordania (*East Bank*) il cui confine è tracciato lungo il fiume Giordano.



Fonte: ProCon.org

Il 25 maggio del 1946 viene ufficialmente decretata l'indipendenza e la nascita del Regno hashemita di Transgiordania.

La nascita ufficiale dello Stato d'Israele nel 1948, supportata dalla comunità internazionale a discapito della popolazione palestinese, ebbe enormi conseguenze a livello regionale. In particolare, l'indignazione di stati quali l'Egitto, la Siria, il Libano, l'Iraq e la Transgiordania appartenenti alla neo-costituitasi Lega Araba si tramutò in una vera e propria guerra, dando vita alla prima guerra Arabo-Israeliana che si concluse con la vittoria dello Stato d'Israele e una ripartizione territoriale che assegnava al Re Abdallah, la Cisgiordania e una parte della città di Gerusalemme. Con la riunificazione delle due

---

<sup>167</sup> Dinastia discendente da Hāshim ibn 'Abd Manāf, antenato di Maometto.

sponde del fiume, il nome del paese venne modificato in Giordania<sup>168</sup>. Qui di seguito è riportata una mappa illustrante i confini territoriali della nuova Giordania a seguito della prima guerra Arabo-Israeliana.



Fonte: Wikiwand

Con le successive guerre Arabo-Israeliane, in particolare la cosiddetta Guerra dei Sei Giorni del 1967, il controllo della Cisgiordania e una parte di Gerusalemme viene ceduto allo Stato d'Israele; solo nel 1988 la Giordania rinuncia ufficialmente alla Cisgiordania riconoscendo formalmente l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) come rappresentante del popolo palestinese. A seguito degli accordi di Oslo<sup>169</sup> nel 1992 tra l'OLP e Israele, la Giordania avvia un processo di negoziazione con Israele culminato con la Dichiarazione di Washington firmata dal Primo Ministro Israeliano Rabin e dal Re Hussein.

Tali accordi sanciscono formalmente la fine dello stato di guerra tra i due paesi durato circa 46 anni. Due anni dopo, nell'ottobre del 1994, Israele e la Giordania siglano un

---

<sup>168</sup> Kinghussein.gov.jo. (2016). History - The Hashemite Kingdom of Jordan. [online]: <http://www.kinghussein.gov.jo/history.html> [Accesso effettuato il 7 Dic. 2016].

<sup>169</sup> Kellerman, Aharon (1993). Society and Settlement: Jewish Land of Israel in the Twentieth Century. State University of New York Press.

trattato di pace il quale normalizza le relazioni tra i due paesi risolvendo le esistenti dispute territoriali<sup>170</sup>.

Qui di seguito è riportata la mappa ufficiale successiva al 1967 e corrispondente all'attuale Giordania.



Fonte: Maps of World

Come vedremo in seguito, la storia della Giordania e i suoi confini territoriali sono strettamente collegati agli sviluppi regionali, in particolare alla nascita dello stato d'Israele, all'occupazione della Palestina e alle conseguenti guerre Arabo-Israeliane. Ciò risulta estremamente rilevante se si focalizza l'attenzione su alcuni degli effetti di tali conflitti, in primis l'alto numero di rifugiati palestinesi tutt'oggi residenti nei paesi limitrofi senza trascurare anche gli equilibri politici tra i due paesi.

## La questione con la Palestina e il vicinato Arabo: evoluzione storica e impatto sulla Giordania

---

<sup>170</sup> Per approfondire la questione delle guerre Arabo-Israeliane, si veda Fisk, B. (2010). Book Review: Palestine and the Arab-Israeli Conflict: A History with Documents. *Missiology: An International Review*, 38(2), pp.233.2-234.

Sebbene la questione palestinese abbia sempre coinvolto direttamente tutti i paesi della regione medio-orientale, la Giordania risulta essere il paese maggiormente investito.

Sin dalla nascita dello Stato d'Israele nel 1948, e anche in anni immediatamente precedenti, la popolazione palestinese ha sempre cercato di porsi al sicuro da una serie di espropri e di violenze che si stavano manifestando nell'area della Cisgiordania. I rapporti con il regno hashemita restarono molto pacifici fino alla fine degli anni 60 e gli inizi degli anni 70. Infatti in questo periodo il popolo palestinese iniziò sempre di più a contestare i soprusi commessi da Israele. Questi sentimenti rancorosi si manifestarono inizialmente con piccole manifestazioni o proteste.

Successivamente si formarono veri e propri gruppi di guerriglieri palestinesi che costruirono le fondamenta in Giordania. Questi gruppi iniziarono a condurre azioni armate contro Israele il quale decise di rispondere alle rappresaglie con interventi militari in territorio giordano. L'esacerbarsi dei rapporti e l'influenza scatenata dai guerriglieri palestinesi generò una frattura nella popolazione, portando ad una guerra civile nel settembre 1970<sup>171</sup>. Tale periodo, noto come Settembre nero, si protrasse per un anno e si concluse nel 1971. A partire da quell'anno fu imposta la legge marziale sul territorio giordano a seguito dei tentativi di sovvertimento del regime da parte dei guerriglieri.

La conseguenza diretta fu l'espulsione dei guerriglieri palestinesi dal paese. In un clima di forte panarabismo, tale espulsione provocò forti reazioni nel mondo arabo che per un certo periodo rese la Giordania isolata nell'intera regione. Nonostante le problematiche emerse per via della popolazione palestinese la Giordania restava ancora garante della "West Bank" e, nel tentativo di recuperare e reinserire nel proprio Stato la Cisgiordania, nel 1972 Re Hussein avanzò un progetto di unione tra Giordania e Palestina in forma federale, costituito da una regione giordana (con Amman capitale della federazione) e una palestinese (la Cisgiordania con capitale Gerusalemme).

Il piano, come ci si poteva aspettare, fu contestato in primis da Israele ma anche dai Palestinesi stessi e dal resto dei paesi arabi. Pertanto, Re Hussein rivendicò la sovranità sulla Cisgiordania fino al 1974. Dovette rinunciare al controllo e garantirne l'autonomia

---

<sup>171</sup> Katz, Samuel M. (1995). *Arab Armies of the Middle East Wars 2*. New York: Osprey Publishing.

durante il vertice di Rabat del 1974, riconoscendo l'OLP quale unico rappresentante legittimo del popolo palestinese e accettando implicitamente l'ipotesi della formazione di uno Stato palestinese indipendente in Cisgiordania. Questo accordo riportò in auge i rapporti tra la Giordania e il resto del mondo arabo, entrambi plaudenti la fine delle problematiche e controverse questioni inerenti la Palestina<sup>172</sup>.

Nel 1979, temendo un possibile isolamento ulteriore, la Giordania avviò una riconciliazione con l'OLP, criticando allo stesso tempo il processo di pace separata tra Egitto e Israele. Il progetto di riavvicinamento al mondo arabo inizia così a scemare ed in particolare si deteriorano i rapporti con la Siria a seguito del supporto militare giordano all'Iraq nella guerra Iran-Iraq. L'Iran era sostenuto ufficialmente dalla Siria e, pertanto, trovarsi contro l'esercito giordano mise a dura prova e compromise i pacifici rapporti esistenti tra i due paesi. Successivamente, a seguito dell'invasione israeliana del Libano nel 1982 il vecchio progetto di Hussein, volto a recuperare il controllo sulla Cisgiordania attraverso la nascita di una federazione giordano-palestinese, fu rilanciato dal cosiddetto piano Reagan<sup>173</sup>.

Il piano prevedeva una forma di autogoverno palestinese in Cisgiordania e a Gaza in associazione con la Giordania e riaprì i dialoghi con l'OLP<sup>174</sup>. In questa prospettiva il sovrano hashemita, oltre ad avviare delle trattative con l'OLP, cercò di creare una rappresentanza Palestinese interna alla Giordania.

Di rilievo, nel medesimo periodo, risulta la prima votazione estesa anche alle donne.

I negoziati tra l'OLP e il regno hashemita, sfociarono nell'accordo con Arafat nel 1985 per un'iniziativa di pace in Medio Oriente. Ancora una volta si trattò di una tregua apparente. Immediatamente, infatti, i rapporti iniziarono ancora una volta ad incrinarsi determinando il fallimento dell'accordo con Arafat. Re Hussein tentò di promuovere una nuova leadership palestinese moderata e filo-giordana, cercando anche di accrescere la propria influenza nei territori occupati; il progetto (che si espresse tra l'altro in un piano di sviluppo per la Cisgiordania e Gaza, varato nel 1986 con l'appoggio israeliano) fu radicalmente rimesso in discussione dall'esplosione dell'Intifada nel 1987, la quale

---

<sup>172</sup> Clinton Bailey, *Jordan's Palestinian Challenge, 1948-1983*, Londra 1984.

<sup>173</sup> Kissinger Henry (1999), *Years of Renewal Phoenix*.

<sup>174</sup> Assessment for Palestinians in Jordan, *Minorities at Risk*, 2006.



sottolineò il carattere di soggetto autonomo dei Palestinesi e il loro ampio sostegno all'OLP. Dopo il vertice di Algeri del 1988, il quale ribadì l'appoggio della Lega araba alla nascita di uno Stato palestinese indipendente, la Giordania pose termine ai legami giuridici e amministrativi mantenuti dopo il 1967 con la Cisgiordania.

Maggiore successo ebbe la politica che avrebbe permesso il rientro dell'Egitto nella Lega araba: nel 1985 la Giordania fu il primo Stato arabo a ristabilire le relazioni diplomatiche con Il Cairo che furono interrotte nel 1979 con l'accordo storico tra Egitto e Israele<sup>175</sup>.

Tale quadro storico, sebbene sia limitato ad uno scopo introduttivo, deve porre una riflessione sul ruolo diretto e indiretto che la Giordania abbia assunto nella regione, ma allo stesso tempo anche a livello internazionale.

Da un lato, la Giordania è stata (ed è tutt'oggi) fortemente influenzata e modellata dalle dinamiche regionali; agli occhi della comunità internazionale è spesso riconosciuta come un'eccezione e allo stesso tempo un punto di appoggio. Non stupisce constatare come il paese sia infatti uno dei recipienti maggiori di aiuti internazionali e in generale una base per le organizzazioni per lo sviluppo. Dall'altro lato, risulta difficile analizzare lo sviluppo interno del paese scindendolo dal contesto generale. Nel paragrafo seguente cercherò di riassumere in modo schematico gli ultimi sviluppi della politica interna giordana che sono tra l'altro funzionali alla successiva analisi delle più recenti riforme varate nel 2015.

### **Politica regionale e interna**

Se paragonata ad altre monarchie arabe, la Giordania risulta essere relativamente più pluralista e tollerante nei confronti delle opposizioni o delle minoranze. In termini generali è possibile individuare alcuni momenti storici-chiave che hanno segnato la storia della politica interna del paese.

Negli anni 80, a seguito di un periodo di crisi economica e di rivolte interne sorte già nel decennio precedente, inizia un periodo di liberalizzazione economica e politica che sfocia nell'annullamento della legge marziale e l'introduzione del sistema elettorale. Nel

---

<sup>175</sup> Il trattato di pace israelo-egiziano fu firmato il 26 marzo 1979. L'Egitto fu il primo paese arabo a firmare un accordo di pace e a riconoscere Israele.

1989 vengono dunque organizzate le prime elezioni politiche al fine di creare una Camera dei Deputati composta solo da rappresentanti della Transgiordania. Il sistema elettivo adottato era mutuato da quello britannico utilizzato durante il mandato internazionale<sup>176</sup>. Tutti i partiti presenti alle elezioni del 1989 erano indipendenti, al di fuori della Fratellanza Musulmana. Le elezioni furono vinte dai moderati, in linea di massima favorevoli alla tradizionale politica di Re Hussein. Dal 1993 in poi ebbero luogo le prime elezioni multipartitiche che videro primeggiare il partito indipendente legato al Re, vincitore anche delle successive consultazioni del 1997, 2003 e 2008. In linea di massima, nonostante il potere rimanga estremamente centralizzato, l'introduzione del processo elettorale va considerata un grande avanzamento dal punto di vista della politica interna giordana.

Un secondo momento storico importante per l'equilibrio interno del paese coincide con l'occupazione irachena del Kuwait. Le conseguenze di tale evento emersero sia sul piano economico sia su quello politico nell'intera regione. Se dal punto di vista economico le sanzioni imposte all'Iraq (in particolare l'embargo americano) ebbero un effetto devastante su tutta la popolazione, dal punto di vista politico e della stabilità regionale emerse un bipolarismo molto particolare: da un lato la Giordania, totalmente contraria all'intervento militare contro l'Iraq e dall'altra i partner occidentali e regionali, Egitto, Arabia Saudita e petromonarchie del Golfo con posizioni opposte. Per evitare un catastrofico scollamento con il mondo arabo, Re Hussein cercò di rilanciare i rapporti con questi paesi partecipando alla conferenza di Madrid del 1991<sup>177</sup>. Il motivo principale di tale riapertura rispecchiava le forti esigenze economiche del paese le quali dipendevano fortemente dalla ripresa delle relazioni con i partner occidentali e arabi e auspicavano un'apertura nei confronti d'Israele di contro all'opinione pubblica<sup>178</sup>. Il conflitto in Iraq ebbe inoltre effetti enormi dal punto di vista sociale, poiché iniziarono le prime ondate di rifugiati iracheni tutt'oggi presenti nel paese.

---

<sup>176</sup> Dieter Nohlen, Florian Grotz & Christof Hartmann (2001) Elections in Asia: A data handbook, Volume I.

<sup>177</sup> The Madrid Peace Conference. MidEastWeb, 30 October 1991.

<sup>178</sup> Pete W. Moore (2004). Doing Business in the Middle East: Politics and Economic Crisis in Jordan and Kuwait. Cambridge University Press.

Circa un anno dopo, precisamente tra il 1992 e il 1993, si tenne lo storico incontro tra l'allora Primo Ministro israeliano Yitzhak Rabin e Re Hussein di Giordania. Durante il colloquio si determinarono i confini, la spartizione delle acque del Giordano e affrontò venne affrontata la questione dei rifugiati palestinesi. L'esito di questo incontro si concretizzò in pochi interventi, in particolare riguardanti la questione palestinese la quale restò quasi immutata anche dopo l'incontro. Ma con il trattato di pace del 1994, noto come Trattato Wadi Araba, si pongono ufficialmente le basi per una nuova e pacifica apertura, basata su accordi sulle questioni territoriali, sulle risorse idriche e su una auspicabile collaborazione sia nel settore turistico sia nel settore commerciale. Vennero inoltre istituiti dei crossing points per permettere la circolazione di mezzi, persone e merci tra i due paesi. Infine, con il Trattato di Wadi Araba, si stabilì che nessuno dei due stati potesse divenire in futuro una base militare o punto logistico di partenza per interventi militari su paesi terzi.

Come accennato precedentemente, il paese ha rappresentato per lungo tempo l'ago della bilancia in Medio Oriente. Pertanto il suo ruolo di mediatore nell'area, in particolare con gli Stati Uniti e con i Paesi del Golfo, deve essere letto in quest'ottica. Lo stesso vale per i rapporti ripresi con Israele.

Un ulteriore momento di svolta del paese coincide con la morte del Re Hussein nel 1999 il cui governo sopravvisse per circa 47 anni. Un pilastro che ha assistito a tutti i maggiori eventi della storia Giordana. A succedergli è l'erede al trono e attuale Re Abdallah II il cui approccio viene spesso considerato fortemente liberale sia dal punto di vista interno sia nelle relazioni internazionali. Per quanto riguarda le relazioni internazionali, a quest'ultimo si deve infatti il riavvicinamento della Giordania alla Siria, al Kuwait e al Libano, riuscendo comunque a preservare i rapporti con gli Stati Uniti, i cui aiuti restano vitali per il paese. In particolare, nel 2001 il Re Abdallah, il Presidente Al-Assad e il Presidente Mubarak inaugurarono una rete elettrica che attraversa i tre paesi (Siria, Egitto, Giordania); mentre successivamente il governo giordano siglò un accordo con Israele riguardo il pompaggio di acqua dal Mar Rosso fino al Mar Morto.

Nell'ambito della politica interna invece, Re Abdallah II ha avviato piani riformatori del paese, volti a garantire una crescente liberalizzazione politico-culturale sviluppo

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

economico. Il primo di questi piani su larga scala è stato rappresentato dall'Agenda Nazionale Giordana del 2005. Con questo intervento Re Abdallah II ha tentato di riformare il paese dal punto di vista economico, sociale e politico. Infatti, con l'ausilio di una commissione composta da esperti di settore, istituzioni civili, attori privati ed esponenti dei mezzi di informazione, il progetto si poneva l'obbiettivo di istituire una serie di sistemi di controllo e bilanciamento dei poteri delle strutture non solo allo scopo di migliorare la condizione generale, ma anche per contrastare il sistema "capitalistico da redditiere" che affligge il paese. Fu proprio quest'ultimo proposito a far affondare il piano riformatore<sup>179</sup>. Al Re Abdallah II si deve inoltre l'introduzione di una nuova legge elettorale a ridosso delle elezioni parlamentari del 2013. La legge permetteva agli elettori di votare sia per il candidato nella circoscrizione di appartenenza sia per uno nelle liste di partito elette secondo il sistema proporzionale nazionale. Il numero di posti riservati ai candidati dei vari partiti nella Camera dei Rappresentanti aumentò da 17 a 27 su 150 e ulteriori 15 posti vennero riservati a candidate donne.

Nonostante l'attuale Re sia considerato più liberale sia dal punto di vista economico e politico, il contesto esterno e le numerose crisi regionali hanno da subito impedito uno sviluppo effettivo e un'efficiente implementazione delle sue proposte di riforma<sup>180</sup>.

In generale, è bene sottolineare quanto è stato accennato all'inizio del capitolo: le dinamiche regionali hanno sempre inficiato e continuano ad avere un enorme, irreversibile effetto sulle dinamiche interne della Giordania. Nonostante sia possibile riscontrare un notevole avanzamento dal punto di vista politico ed economico, l'equilibrio del paese continua ad essere a rischio poiché soggetto ad instabilità e talvolta colpito da svariate crisi, in ultimo quella siriana.

L'effetto più diretto di tali crisi, in particolare quella Arabo-Israeliana, le Guerre del Golfo e l'attuale guerra civile in Siria, è sicuramente visibile nell'arrivo di flussi di rifugiati nei territori giordani. Sebbene sussistano differenze tra le varie comunità di rifugiati, la conseguenza immediata più evidente è costituita sicuramente dal cambiamento

---

<sup>179</sup> Marwan Muashe, A Decade Of Struggling Reform Efforts In Jordan, The Resilience of the Rentier System.

<sup>180</sup> Salibi, Kamal S. The modern history of Jordan.

demografico del paese il quale, dalla sua nascita ad oggi, ha accolto il maggior numero di rifugiati a livello regionale e rappresenta un vero e proprio rifugio per tutti quelli che sfuggono dalle guerre nei paesi limitrofi. Nel successivo paragrafo mi soffermo esattamente su questo aspetto, fornendo stime e dati specifici volti ad analizzare il variegato quadro demografico che caratterizza il paese.

## Demografia

Sebbene i paesi mediorientali siano spesso costituiti da varie etnie, gruppi tribali e comunità religiose, la demografia della Giordania possiede delle peculiarità che spesso non si ritrovano nei paesi limitrofi. Questo è principalmente causato e contemporaneamente conseguente della sua posizione geografica, ma allo stesso tempo di diversi sviluppi storici.

Tra le caratteristiche che descrivono l'unicità demografica giordana tre sono quelle che ho individuato come principali e reputo sia necessario introdurre per favorire la comprensione dei capitoli successivi.

La prima caratteristica riguarda il numero di persone (1). Secondo le ultime stime, la popolazione attuale della Giordania è composta da 9.5 milioni di abitanti<sup>181</sup>. La composizione è molto variegata ed è principalmente caratterizzata da comunità arabe, tra cui i palestinesi e i siriani rappresentano la maggioranza. Nel dettaglio, troviamo un 20% di siriani, 10% di egiziani e un ulteriore 10% di palestinesi che non hanno ottenuto la cittadinanza Giordania. Vi è inoltre anche la presenza di cittadini iracheni e yemeniti. Il numero stimato di giordani presenti è di circa 6.6 milioni su 9.5: ciò significa che circa un terzo della popolazione residente nel territorio non è giordana<sup>182</sup>.

Il secondo dato fondamentale riguarda invece la differenza tra zone urbane e zone rurali (2). Il statistico Dipartimento nazionale di Statistica ha evidenziato come circa metà della popolazione nazionale risieda nella capitale Amman, mentre i restanti sono suddivisi in maniera altamente frammentata tra zone urbane minori e zone rurali. Il dislivello demografico tra le tre città più popolate della Giordania è enorme: Irbid è la seconda città

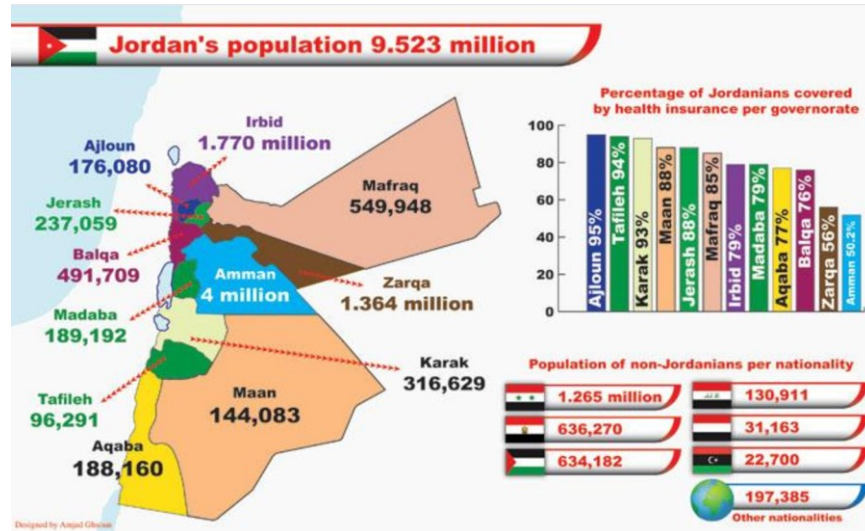
---

<sup>181</sup> Tradingeconomics.com. (2016). Jordan Population | 1960-2016 | Data | Chart | Calendar | Forecast | News. [online]: <http://www.tradingeconomics.com/jordan/population> [Accesso effettuato il 7 Dic. 2016].

<sup>182</sup> The Jordanian Time, (2016). Population stands at around 9.5 million, including 2.9 million guests. [online]: <http://www.jordantimes.com/news/local/population-stands-around-95-million-including-29-million-guests> [Accesso effettuato il 7 Dic. 2016].

per numero di abitanti con 1.7 milioni di residenti e Zarqa è la terza città per numero di abitanti con 1.36 milioni. La quarta più popolosa è Mafraq che stima 550 mila abitanti<sup>183</sup>.

La mappa riportata di seguito pubblicata dal Jordan Times mostra in modo dettagliato il punto 1 e il punto 2.



Fonte: Jordan Times

Il terzo elemento da includere nell'analisi è la disordinata crescita demografica (3) che il paese ha dovuto affrontare in vari momenti storici. Tale crescita è stata principalmente causata dall'arrivo di diverse ondate di rifugiati. Questo fenomeno, se da un lato presenta forti impatti economici estremamente visibili, dall'altro produce conseguenze sociali che il paese - in questo caso la Giordania - è costretto ad assorbire ed arginare. Questo è quanto accaduto a causa delle guerre arabo-israeliane, ma sembrerebbe perpetuarsi per via della grande crisi siriana che non sembra finire. Per fare un esempio, seppure il numero di componenti per nucleo familiare sia calato negli ultimi trenta anni, la crisi siriana - così come precedentemente il conflitto arabo israeliano - ha contribuito all'incrementato ulteriore di spostamenti di famiglie, dalla Palestina negli anni 70, e dalla Siria oggi, rendendo incontrollata e imprevedibile la crescita demografica del paese.

I mutamenti demografici hanno drasticamente influenzato lo sviluppo economico del paese. Se in un primo momento si può pensare che l'aumento della popolazione rappresenti aumento di manodopera, nel lungo periodo emergono sfide sociali, nonché urgenze a livello di infrastrutture e sostenimento soprattutto se si considera la scarsità di

<sup>183</sup> Population and Housing Census 2015.

risorse naturali che caratterizza il paese. Per concludere questo capitolo mi soffermo sulle fluttuazioni delle condizioni economiche fortemente determinate dalle numerose crisi regionali.

### **Condizioni economiche**

L'economia giordana non è mai stata tra le più floride della regione mediorientale. La scarsità di risorse naturali, in particolare acqua e petrolio, ha ostacolato il suo sviluppo che, sin dalla sua indipendenza, è stato largamente supportato dalla comunità internazionale.

Negli ultimi trent'anni, il governo giordano ha promosso una serie di riforme strutturali che hanno modificato il settore formativo, sanitario, finanziario ed economico del paese secondo un paradigma neo-liberale basato su un sistema di privatizzazioni e liberalizzazioni. Questo nuovo assetto, che è stato parallelamente integrato da una serie di misure di protezione sociale e riforme del sistema contributivo, è divenuto un terreno fertile per nuovi investimenti e partenariati tra imprese pubbliche e private.

Tali riforme di “riparazione strutturale” promosse sotto l'egida del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale hanno profondamente caratterizzato la seconda metà degli anni novanta. È in questo periodo che nasce e si sviluppa l'industria dei fosfati, la cui esportazione ha dato nuovo impulso alla crescita economica giordana.

Da allora l'industria estrattiva, informatica e dei trasporti costituiscono assieme al turismo i pilastri dell'economia del regno hashemita.

È necessario aggiungere a questo quadro riassuntivo il boom petrolifero avvenuto nei Paesi del Golfo, che, seppur indirettamente, ha avuto un notevole impatto benefico sull'economia del regno hashemita. Come confermato da diversi studi, gli investimenti stranieri, le rimesse degli emigrati e i trasferimenti statali provenienti dagli stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo hanno contribuito notevolmente alla crescita del PIL giordano sul lungo termine, bilanciando gli effetti negativi dell'inflazione<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> “Jordan: Selected Issues” May 2012 IMF Country Report No. 12/120.



Ciò si è rivelato particolarmente determinante nei periodi d'instabilità politica dovuta alle numerose guerre che hanno interessato i paesi limitrofi.

In generale, le analisi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)<sup>185</sup> e del Fondo Monetario Internazionale (FMI) mostrano un andamento positivo dell'economia giordana, caratterizzata da una crescita costante e da un tasso di occupazione stabile. Osservando i dati del 2010 si nota che su 6.1 milioni di cittadini, circa 1.55 milioni risultavano economicamente attivi, di cui 1.35 milioni erano classificati come occupati mentre 196.600 risultavano disoccupati per un tasso di disoccupazione totale del 12.7 %.

Il paese viene dunque classificato come paese a mercato emergente e la politica economica liberale di Re Abdallah II ha ostacolato un potenziale forte declino durante e dopo la crisi economica del 2008. Inoltre, le misure protezionistiche e conservatrici del sistema bancario giordano, hanno iterato l'attrazione di capitali anche durante la crisi<sup>186</sup>.

Sebbene il PIL sia cresciuto costantemente negli ultimi anni non si può ritenere ancora sufficiente per produrre una rapida ripresa.

## Proiezioni Macroeconomiche

	<b>2011-13</b>	<b>2014-16</b>	<b>2017-19</b>
Population (million):	6.4	6.8	7.3
GDP (USD bn):	31	38	47
GDP per capita (USD):	4,861	5,574	6,422
GDP growth (%):	2.7	3.5	4.1
Fiscal Balance (% of GDP):	-6.8	-3.4	-3.8
Public Debt (% of GDP):	73.7	88.5	84.6
Inflation (%):	4.5	2.9	3.3
Current Account (% of GDP):	-12.0	-5.4	-5.1
External Debt (% of GDP)	62.9	65.9	61.2

**Carl Kelly**  
Economist

<sup>185</sup> Salem Ajluni and Mary Kawar "The impact of the Sirian refugee crisis on the labour market in Jordan: a preliminary analysis" 2014.

<sup>186</sup> Focuseconomics, Consensus Forecast report, Q1 2015.

In particolare, ad influire sulla crescita lenta del paese insistono tre fattori principali reciprocamente intersecantesi: i continui flussi migratori (1), il clima avverso (2) e la mancanza di risorse energetiche (3).

Con i nuovi flussi migratori (1), il paese si ritrova costretto a fornire sostentamento ed energia ad oltre un milione di nuovi rifugiati. Questa tendenza accresce l'instabilità economica del paese. Come dimostrato dall'embargo posto dalle Nazioni Unite sull'Iraq, la chiusura di una frontiera genera uno strozzamento del mercato. Se analizziamo la situazione attuale si presuppone che la chiusura dell'area di libero commercio a Nasib al confine tra la Siria e dalla Giordania, reputata necessaria a causa del deterioramento delle condizioni di sicurezza, porterà ad un ulteriore peggioramento della situazione economica.

Le avversità climatiche (2) che riflettono l'ambiente desertico del territorio giordano, emergono come fattori influenti nel momento in cui le risorse disponibili risultano scarse. In particolare, l'acqua rappresenta un bene pubblico la cui presenza è fortemente limitata in tutta la regione.

In relazione a questo la scarsità di risorse energetiche (3) agisce da freno per la crescita del paese. Non va trascurato che la Giordania basa il proprio fabbisogno energetico per il 10% sul gas naturale liquido ed è costretta ad importare le restanti risorse energetiche necessarie.

Nonostante la spiccata capacità di resilienza dimostrata dall'economia giordana negli ultimi decenni è bene ricordare che, tra gli altri, gli eventi recenti della primavera araba hanno scosso gli equilibri interni del paese non tanto sul piano politico quanto su quello economico e sociale. Infatti a partire dal 2012, in risposta alle richieste di maggior trasparenza e responsabilità nella gestione dei beni pubblici avanzate dai manifestanti, RE Abdallah ha promosso diverse riforme e nuovi interventi legislativi miranti ad incoraggiare nuovi investimenti. Alla fine del 2013 il parlamento giordano ha favorevolmente votato diversi disegni di legge in materia ambientale, doganale, legale e finanziaria volti ad attirare capitali stranieri e a facilitare l'apertura di attività economiche da parte dei privati cittadini. Tra queste la Legge sul Decentramento e la riforma delle municipalità promulgate nel 2015 emergono come elementi fondamentali.

*Amjad Yaaqba*

*Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari*

Nel paragrafo successivo presento le sfide economiche che attualmente attanagliano il governo giordano. Nonostante si tratti di sfide definibili come regionali, alcune peculiarità locali rendono tali ostacoli difficile da superare.

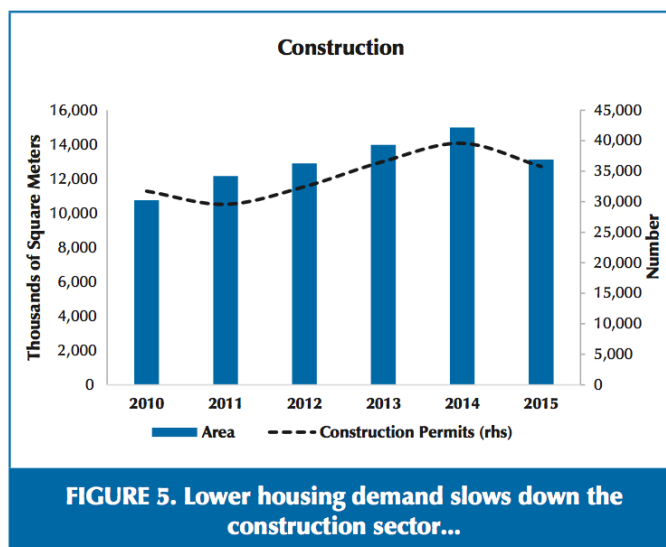
### **Sfide economiche attuali**

In primo luogo, se paragonata ai paesi vicini, la Giordania rimane un paese relativamente sicuro ed economicamente stabile seppure fortemente dipendente dal contesto regionale. Tuttavia i recenti mutamenti a livello regionale stanno attualmente ridiscutendo l'equilibrio interno del paese. In questo paragrafo analizzerò le più recenti sfide economiche, suddividendole in categorie indicative.

## Crescita

Nonostante la Giordania sia stata colpita da numerosi shock economici negli ultimi anni, molti di essi non hanno ostacolato lo sviluppo del paese. Tuttavia nel 2015 si è verificata una vera e propria decrescita causata da diversi fattori tra cui spicca la chiusura dei confini con l'Iraq e la Siria nel luglio del 2015, e dunque il congelamento dei commerci a livello regionale. La chiusura di tali rotte ha certamente determinato una diminuzione degli scambi, ma allo stesso tempo un aumento del livello di insicurezza regionale propagatosi e visibile nel settore turistico. Nel 2015 infatti, il flusso di turisti in visita nel paese è risultato essere minore di quasi un 10% secondo il Ministero del Turismo e dell'Antichità.

Oltre al turismo, tra i settori più colpiti dalla decrescita emerge chiaramente il settore dell'edilizia. Questo è parzialmente collegato al minor afflusso di rifugiati nel 2015, dunque ad un declino di assegnazione dei permessi - 9,2% in meno - da parte del governo ad enti pubblici e privati per la costruzione di nuovi immobili.

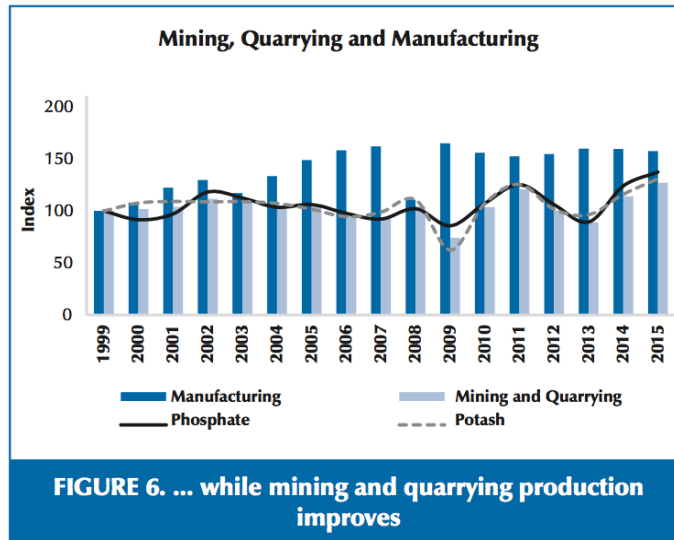


Source: Central Bank of Jordan and World Bank staff calculations

A bilanciare la recessione di questi settori in decrescita, l'estrazione di minerali e la produzione di fosfati e potassio hanno contribuito ad un leggero aumento del PIL insieme al settore dei trasporti e dei servizi pubblici.

Amjad Yaaqba

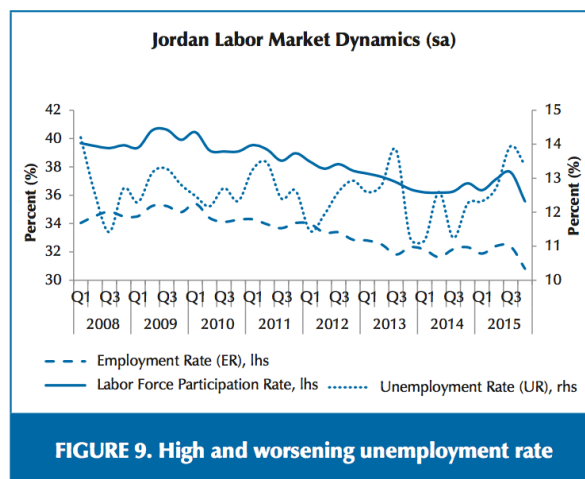
Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari



Source: Central Bank of Jordan and World Bank staff calculations

## Occupazione

In linea con la decrescita economica, i tassi di occupazione sono peggiorati di circa l'1,1% e il divario tra uomini e donne si è esteso. Di fronte all'11% del tasso di occupazione maschile, i tassi di disoccupazione femminile hanno raggiunto il 22%. L'occupazione giovanile, risultava estremamente elevata anche nel 2014, ma nel 2015 è divenuta maggiore di 0,2% punti percentuali.



Source: Department of Statistics and World Bank staff calculations

Il Governo giordano ha inaugurato diverse iniziative per incentivare il mercato del lavoro, in vista soprattutto della crescita demografica e dell'arrivo di rifugiati siriani. In

Amjad Yaaqba

Strategie per la gestione della questione dei rifugiati a partire dalla lunga storia ed esperienza della Giordania  
Dottorato Internazionale in Architettura e Ambiente, Università degli studi di Sassari

questo contesto, l'esecutivo ha promosso diversi progetti al fine di creare occupazione per circa 200.000 siriani in base alla strategia proposta nel Jordan Compact. Tale piano è stato sviluppato alla Conferenza di Londra nel febbraio del 2016 quando la Giordania ha dichiarato di “volere tramutare la crisi di rifugiati in una vera e propria opportunità di sviluppo, ed attrarre nuovi investimenti e fornire incentivi per cinque aree specifiche del paese”.<sup>187</sup> Sebbene un'analisi più dettagliata verrà offerta successivamente, è importante qui sottolineare come sebbene varie sussistano varie iniziative volte ad abbattere gli ostacoli strutturali (e professionali) che limitano l'integrazione dei rifugiati, è difficile analizzare i risultati ed identificare il numero di siriani che hanno reale accesso a lavoro in base a tale programma. Secondo alcune stime dai 70.000 ai 200.000 siriani detengono un reale accesso a lavoro, principalmente nel settore delle costruzioni, distribuzione e ristorazione. Allo stesso tempo, un elevato numero di questi è parte del mercato informale ed è dunque non tracciabile dal punto di vista economico - ma contribuisce sicuramente ad aumentare il tasso di disoccupazione<sup>188</sup>.

### **Politiche monetarie**

Nonostante la disoccupazione e la decrescita interna il deficit pubblico del 2015 è risultato minore rispetto all'anno precedente, passando dal 9,3% del PIL a 3,6%. Ciò deriva principalmente dalla diminuzione di trasferimenti monetari dal governo verso servizi pubblici, in particolare la National Electric Power Company (NEPCO) e la Water Authority of Jordan (WAJ). In particolare, nel 2015 NEPCO ha principalmente preso in prestito denaro dalle banche e non dal governo giordano, risultando in un aumento del bilancio fiscale del 6,2% del PIL. Allo stesso modo, i trasferimenti verso WAJ sono diminuiti dallo 0,8% a 0,1% di PIL nel 2015.

Allo stesso tempo, grazie alla diminuzione di importazioni energetiche per sopperire alla mancanza di esportazione, il bilancio commerciale risulta diminuito nel 2015. La caduta del prezzo del petrolio e il tasso di cambio favorevole nei confronti di un Euro

---

<sup>187</sup> Per maggiori informazioni: <http://leidenlawblog.nl/articles/the-jordan-compact-turning-the-Sirian-refugee-crisis>

<sup>188</sup> World Bank, (2016). JORDAN ECONOMIC MONITOR - THE CHALLENGE AHEAD. Global Practice for Macroeconomics & Fiscal Management MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA REGION. [online] World Bank.: <http://documents.worldbank.org/curated/en/728431468988172857/pdf/107145-v1-WP-PUBLIC.pdf>. Pg. 12-13.

sempre più debole hanno inoltre favorito la diminuzione di importazioni di risorse energetiche. Le esportazioni sono invece state fortemente colpite dalla chiusura dei confini con l'Iraq e con la Siria. In particolare, nel 2015 gli scambi con l'Iraq sono diminuiti del 40,5%, mentre con la Siria - i cui scambi erano tre volte inferiori se paragonati all'Iraq - la diminuzione ha raggiunto livelli simili.

Nonostante tale crisi, il sistema finanziario ha garantito una certa stabilità al paese<sup>189</sup>.

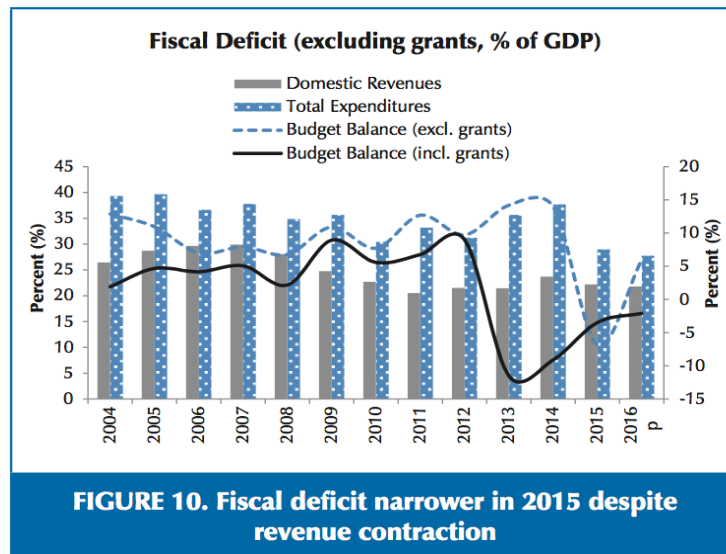


FIGURE 10. Fiscal deficit narrower in 2015 despite revenue contraction

Source: Ministry of Finance and World Bank staff calculations

Di fronte a tali sfide Re Abdallah II insieme al suo entourage di esperti ha identificato i criteri e i pilastri per una efficace ripartenza della nazione considerato che le proiezioni future designano una Giordania particolarmente colpita da ribassi economici e instabilità sociali. Sebbene parte dell'equilibrio interno del paese sia dipendente dall'assetto regionale, il governo giordano ha fortemente espresso la volontà di superare questo stallo e rendere più accattivante il settore economico per garantire l'ingresso di flussi di capitale e investimenti esteri. Inoltre ha sostenuto consolidamento del rapporto pubblico-privato e il miglioramento delle condizioni dei giovani. Proprio per questo motivo i ministri delle Finanze e dell'Industria hanno dichiarato come sia necessario evitare misure troppo

<sup>189</sup> Ibidem pg.15.

stringenti al fine di difendere la fascia medio - bassa della popolazione e restringere il divario esistente tra varie fasce di reddito. Il processo di riforme - delle municipalità, della decentralizzazione e dei processi elettorali - sviluppato dal 2015 in poi riflette proprio tale intenzione.

Allo stesso tempo tale processo si interseca inevitabilmente con necessità maggiori - quali la gestione dell'arrivo di milioni di siriani in fuga dalla guerra. Nonostante si possa pensare qualsiasi modello di accoglienza la solidità della pubblica amministrazione e in particolare del funzionamento dei servizi a livello locale abbia un'enorme influenza nel creare o distruggere equilibri sociali. Per poter analizzare al meglio questo concetto occorre prima procedere con una descrizione dettagliata del fenomeno dei rifugiati in Giordania.