



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN

SVILUPPO ECONOMICO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

**SVILUPPO DEL CAPITALE UMANO E SOSTENIBILITÀ ECONOMICA IN
EGITTO: IL RUOLO STRATEGICO DEL TURISMO TRA RIFORME
STRUTTURALI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Relatore:

Prof. Chiappero Enrica

Correlatore:

Prof. Missaglia Marco

Tesi di laurea di

Alice Valenza

Matricola n. 551805

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

Sommario

Capitolo 1: Introduzione	4
1.1 Contesto socioeconomico dell'Egitto	4
1.2 Definizione del problema	10
1.3 Obiettivi della ricerca	13
Capitolo 2: Stabilizzazione macroeconomica e riforme strutturali	17
2.1 Sfide economiche dopo il 2011	17
2.2 Riforma dei sussidi energetici (2014–2021)	27
2.3 Allocazione strategica delle risorse	34
2.4 Conversione del debito in progetti di sviluppo 2022 (Debt-for-Development Swap)	39
2.5 La Nuova Frontiera della Cooperazione Post-2022	48
Capitolo 3: Rafforzare il capitale umano: istruzione, salute e produttività	54
3.1 L'Indice di Capitale Umano (HCI) della Banca Mondiale	54
3.2 Qualità dell'istruzione e "povertà educativa"	61
3.3 Barriere sanitarie e nutrizionali	64
3.4 Le sfide del capitale umano: demografia e disparità sociali	68
3.5 Impatto economico e domanda di nuove competenze	72
Capitolo 4: Caso di studio: Il settore turistico: un pilastro per l'integrazione del capitale umano	75
4.1 Il turismo come motore del reddito nazionale	75
4.2 Diversità dell'offerta turistica egiziana	77
4.3 Vulnerabilità agli shock esterni	84
4.4 Il Progetto PLAY (Alternative Life Options)	89
4.5 Gestione basata sulla comunità	96
Capitolo 5: Conclusioni	106
5.1 Sintesi dei risultati	106
5.2 La gestione della conversione del debito in Egitto	109
5.3 Prospettive per il futuro	111
Bibliografia	114

Capitolo 1: Introduzione

Questo lavoro di tesi tratta dell'evoluzione del mercato del lavoro e lo sviluppo del capitale umano in Egitto, prendendo come punto di partenza la svolta storica e sociale del 2011. La tesi parte dall'analisi di una sfida demografica cruciale: la necessità di assorbire circa 700.000 nuovi giovani ogni anno all'interno di un'economia caratterizzata da una crescita che spesso non crea abbastanza posti di lavoro adeguati all'istruzione delle persone. Alla forte disparità di genere, come evidenziano gli studi di Marwa Biltagy, si aggiunge un grave divario tra istruzione e competenze richieste dalle imprese che porta i giovani egiziani a emigrare all'estero. In questo contesto di fragilità economica, l'intervento dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo si è allineato alla strategia Egypt Vision 2030 (AICS,2024). L'azione coordinata ha sostenuto le riforme del governo egiziano volute per destinare le risorse dei sussidi pubblici al rafforzamento della scuola e della sanità. Attraverso lo studio di casi concreti, come il Progetto PLAY nel Governatorato del Fayoum, si evidenzia che l'obiettivo è dimostrare come investire nella formazione tecnica e nel coinvolgimento delle comunità locali rappresenti la via principale per creare occupazione e contrastare la radice delle spinte migratorie.

1.1 Contesto socioeconomico dell'Egitto

Per comprendere pienamente le ragioni che hanno guidato l'azione della Cooperazione Internazionale e l'avvio di nuovi programmi di sviluppo strutturale in Egitto, è indispensabile analizzare la complessa traiettoria socioeconomica intrapresa dal Paese a partire dal 2011. Quest'anno ha rappresentato una linea di demarcazione storica insuperabile, che ha svolto una funzione da vero e proprio spartiacque per la Repubblica Araba

d'Egitto, i cui effetti geopolitici e macroeconomici continuano a riverberarsi sul tessuto sociale contemporaneo.

La crisi egiziana non è nata all'improvviso il 25 gennaio 2011, giorno d'inizio della rivoluzione di Piazza Tahrir, ma affonda le sue radici strutturali nelle riforme economiche incompiute avviate a partire dalla metà degli anni Settanta. Con l'introduzione della politica dell'Infitah (la politica della "porta aperta") da parte del Presidente Anwar Sadat, l'Egitto ha progressivamente abbandonato il modello statale "nasseriano"¹ per aprirsi al libero mercato. Questo cambio smantellò i tradizionali meccanismi di protezione sociale senza sostituirli con reti di sicurezza adeguate. L'apertura economica dell'Infitah avviò così un lungo periodo di transizione, poi accelerato e consolidato negli anni Novanta sotto la presidenza di Hosni Mubarak attraverso i programmi di aggiustamento concordati con le istituzioni finanziarie internazionali. Le riforme successive fallirono nel raggiungere una coesione ed equità sociale; anziché favorire la nascita di imprese capaci di creare posti di lavoro, l'apertura economica avvantaggiò solo una ristretta élite finanziaria e commerciale vicina all'apparato burocratico e militare. La ricchezza si concentrò solo in settori di rendita e basso valore aggiunto come l'edilizia; mentre il settore manifatturiero e quello agricolo subirono un forte declino produttivo. Il conseguente impoverimento della classe media, unito alla riduzione della spesa pubblica per i servizi essenziali, come la scuola e la sanità, creò quel cumulo di tensioni sociali, frustrazione giovanile e vulnerabilità economica che sarebbe poi inevitabilmente sfociato nella crisi del 2011(Saif, 2011).

Di seguito, i programmi di aggiustamento strutturale e di liberalizzazione economica attuati durante gli anni Novanta e i primi anni duemila sotto il

¹ Questo modello statale basato sul centralismo burocratico, sul controllo militare della politica e sul socialismo arabo si era già svuotato dei suoi ideali sociali originali decenni prima

regime di Hosni Mubarak, pur generando tassi di crescita del PIL apparentemente positivi, si rivelarono incapaci di distribuire equamente la ricchezza prodotta e di generare un impatto inclusivo sull'occupazione. In questo trentennio, l'andamento economico dell'Egitto è stato profondamente sbilanciato: anche nei periodi di forte crescita, l'economia non è riuscita a creare abbastanza posti di lavoro per integrare i giovani nel mercato. La situazione è diventata critica alla fine degli anni Ottanta, quando lo Stato ha abolito l'assunzione pubblica garantita per diplomati e laureati con l'obiettivo di portarli a un impiego al settore privato, non ancora pronto a questo. Al contrario, le riforme di deregolamentazione hanno favorito un'élite imprenditoriale vicina a quella militare, aumentando le disuguaglianze ed escludendo le fasce medio-basse della popolazione. Il mercato del lavoro si è così spaccato tra due estremi: da un lato pochissimi posti di lavoro ben retribuiti, dall'altro un'immensa platea di lavoratori precari, sottopagati e privi di tutele. Il declino del settore industriale ha eliminato gran parte dei lavori come gli operai specializzati e gli impiegati. Nel mentre la ricchezza si è concentrata in ambiti che impiegano poca manodopera o richiedono grandi capitali, come la finanza e l'edilizia, annullando lo sbocco dell'impiego pubblico e con un settore privato incapace di offrire lavoro dignitoso.

Il 2011 ha visto l'esplosione inevitabile di queste tensioni sociali, segnando un punto di rottura epocale nella storia contemporanea dell'Egitto. Le richieste di "pane, libertà e giustizia sociale" che hanno unito l'intero arco delle proteste di Piazza Tahrir non venivano usate solo come slogan politici, ma rispecchiavano un drammatico quadro di povertà diffusa, disoccupazione giovanile di massa, assenza di tutele sindacali e un'inflazione che aumentava esponenzialmente e riduceva giorno dopo giorno il potere d'acquisto delle famiglie. Sotto il regime di Moubarak nel Duemila, era presente una forte insoddisfazione popolare dovuta dagli alti

tassi di disoccupazione (Kandil, 2013); in particolare tra i giovani un disallineamento con le competenze richieste dal Paese. Il rendimento dell'istruzione era ormai ai minimi storici, trasformando il percorso scolastico e accademico in una trappola che non garantiva più l'accesso a un lavoro qualificato. A tutto ciò si aggiungeva un'assenza di ammortizzatori sociali e di un programma di protezione per i lavoratori sia formali che informali, lasciando ampie fasce di popolazione in balia dell'insicurezza economica. Nel momento in cui lo scontento sociale è sfociato nelle storiche proteste del 25 gennaio 2011, la richiesta di "pane" simboleggiava precisamente la lotta contro un'inflazione alimentare asfissiante e contro il costo della vita divenuto insostenibile. La domanda di "giustizia sociale", d'altronde, esprimeva la rabbia per un sistema che escludeva i giovani meritevoli e le classi sociali più deboli dai benefici della crescita economica. Questa vulnerabilità, la disoccupazione dei laureati unita alla povertà dei lavoratori meno qualificati, ha agito come il principale agente scatenante della rivoluzione, evidenziando una volta per tutte che nessun modello di sviluppo economico può ritenersi stabile nel lungo periodo senza un'equa redistribuzione delle risorse e una valorizzazione del capitale umano.

Con le dimissioni del Presidente Mubarak nel febbraio 2011, il potere è stato temporaneamente assunto dal Consiglio Supremo delle Forze Armate (SCAF). La transizione politica ha inevitabilmente inaugurato una fase di forte instabilità interna che ha causato un duro colpo alla stabilità del Paese.

Il quadro di profonda recessione e gli squilibri emersi in questo periodo possono essere dettagliati attraverso i seguenti punti:

- Contrazione del PIL e dei settori chiave: nel periodo immediatamente successivo alla rivoluzione, l'andamento economico dell'Egitto ha subito un drammatico rallentamento, il

comparto del turismo, pilastro storico per l'occupazione e l'approvvigionamento di valuta estera dell'Egitto, ha risentito pesantemente della percezione di insicurezza interna, subendo un collasso verticale degli arrivi e dei relativi ricavi che ha destabilizzato l'intera bilancia dei pagamenti.

- Crisi delle riserve di valuta estera: il crollo delle entrate turistiche e di investimenti ha causato un grosso deficit finanziario del Paese. Nella prima metà del 2011, le riserve di valuta estera della Banca centrale d'Egitto si sono ridotte di circa 9 miliardi di dollari. Questa forte perdita ha aperto un deficit finanziario verso l'estero di circa undici miliardi di dollari, portando l'economia del Paese vulnerabile alle oscillazioni dei mercati.
- Misure populiste e deficit di bilancio: per contenere il dissenso popolare ed evitare nuove fiammate rivoluzionarie, lo SCAF ha adottato politiche di spesa pubblica puramente reattive e non sostenibili nel lungo periodo. Tra queste misure, l'aumento del salario minimo nel settore pubblico da 400 a 700 sterline egiziane e la stabilizzazione con contratti a tempo indeterminato di 450.000 dipendenti pubblici precari hanno appesantito la spesa corrente statale per stipendi del 25%. Questo carico fiscale ha fatto lievitare il deficit pubblico a dei livelli critici. Per finanziarlo, lo Stato ha evitato il mercato estero per motivi politici, ricorrendo a un massiccio indebitamento interno che ha drenato liquidità dal sistema bancario nazionale; questo effetto di spiazzamento (crowding out) ha privato di credito vitale le micro, piccole e medie imprese locali (MPMI), frenando la ripresa del settore privato.
- Espansione del settore minore: l'incapacità cronica del mercato formale e industriale di assorbire l'ingente pressione demografica dei nuovi entranti ha alimentato la crescita ipertrofica del settore

informale, arrivato a coprire circa il 40% del PIL totale e l'82% delle imprese complessive del Paese. Privi di contratti formali, di tutele assistenziali e sindacali, di accesso ai canali di credito bancario e di standard minimi di sicurezza, i lavoratori e le donne di questo segmento si sono ritrovati intrappolati in una condizione di vulnerabilità economica cronica e persistente, esposti duramente a ogni shock di mercato.

Il quadro socioeconomico proveniente dal complicato scenario del post-2011 ha reso evidente come i tradizionali modelli di crescita economica asimmetrica non fossero più sufficienti né sostenibili per garantire la tenuta sociale e la stabilità macroeconomica dell'Egitto. Le instabilità della transizione politica hanno dimostrato che l'aumento del PIL del paese non era pari alle opportunità d'impiego per le nuove generazioni. Al contrario, l'elevata disoccupazione tra giovani e donne ha portato nuove priorità: valorizzazione del capitale umano e protezione sociale. È in questo delicato contesto di transizione e di vulnerabilità che si inserisce l'importanza dell'intervento della Cooperazione Italiana. L'azione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), avviata fin dal 1982 ma rimodulata nel quadro post-rivoluzionario egiziano e in perfetta linea con le priorità nazionali espresse dall'iniziativa strategica Egypt Vision 2030, mira proprio a correggere queste asimmetrie strutturali e istituzionali. L'intervento bilaterale si muove nella consapevolezza che per raggiungere uno sviluppo sostenibile e inclusivo sia necessario investire sul miglioramento della qualità della vita dei cittadini, offrendo risposte concrete alle fasce più svantaggiate della popolazione.

Attraverso questo tipo di approccio, la cooperazione bilaterale ha cercato di ricostruire la fiducia nelle istituzioni locali e nei meccanismi di mercato, stimolando la creazione di lavoro dignitoso in settori trainanti ed economicamente strategici. Affrontando direttamente alla radice la

precarietà, la disparità salariale e l'assenza di prospettive future sul territorio, gli interventi per togliere i principali fattori di spinta (push factors) e di vulnerabilità che alimentano la disoccupazione di massa, contrastando così le fasce più giovani della popolazione verso la migrazione irregolare.

1.2 Definizione del problema

Il deterioramento sociale registrato a partire dalla svolta storica del 2011 ha strutturato in modo definitivo le fragilità latenti del mercato del lavoro egiziano, trasformando la mancata valorizzazione del capitale umano in una vera e propria emergenza nazionale per la tenuta socioeconomica del Paese.

Il cuore del problema risiede in un forte squilibrio tra demografia ed economia: ogni anno il mercato del lavoro deve assorbire circa 700.000 nuovi giovani, ma la crescita economica crea pochissimi posti di lavoro (jobless growth). Questo sbilanciamento è iniziato quando lo Stato smise di garantire l'assunzione pubblica a laureati e diplomati, affidando questo compito al settore privato. Tuttavia, il settore privato non è stato in grado di crescere a sufficienza, rimanendo dominato da microimprese o da grandi investimenti ad alta intensità di capitale.

La crisi, però, non riguarda solo la quantità dei posti di lavoro, ma presenta gravi problemi qualitativi, il principale è il profondo disallineamento tra le competenze fornite dal sistema scolastico e quelle realmente richieste dalle imprese sul mercato. Negli ultimi decenni, il mercato del lavoro egiziano ha subito un preoccupante processo di polarizzazione salariale² e occupazionale che assume una tipica distribuzione a forma di "U",

² La polarizzazione salariale è un fenomeno economico in cui i salari e i posti di lavoro crescono agli estremi (alti e bassi redditi), mentre spariscono le fasce medie. Questo crea una divisione netta tra lavoratori molto ricchi e lavoratori poveri, riducendo la classe media.

caratterizzata da una concentrazione della domanda di lavoro esclusivamente agli estremi della piramide professionale. Da un lato crescono infatti le occupazioni ad alta specializzazione intellettuale e manageriale, dall'altro aumentano le mansioni elementari e non qualificate, mentre si registra una drastica contrazione delle occupazioni intermedie, tradizionalmente collocate nel settore manifatturiero e nelle attività di routine. Questa dinamica di deindustrializzazione ha finito per svuotare la classe media e per deprimere il rendimento dell'istruzione tecnica e professionale secondaria e terziaria (TVET). Da queste premesse teoriche ed empiriche emerge la prima domanda di ricerca di questa tesi: in che modo il mercato del lavoro egiziano, con particolare riferimento alla polarizzazione delle competenze e alla deindustrializzazione post-2011, ostacola i percorsi di transizione scuola-lavoro e accentua la vulnerabilità occupazionale di giovani e donne?

Un secondo aspetto cruciale del problema è rappresentato dalle inefficienze interne ed esterne del sistema di istruzione tecnica e professionale in Egitto, che soffre di una grave stigmatizzazione sociale e di programmi obsoleti, scollegati dal progresso tecnologico e dalle reali esigenze aziendali. Il 38,4 % dei disoccupati è rappresentato da laureati tecnici che costituiscono una quota di lavoratori a basso reddito. A causa della rigidità istituzionali del mercato del lavoro e a normative eccessive in materia di assunzione e licenziamento, le imprese sono disincentivate ad assumere nuovo personale. Per evitare gli elevati costi di liquidazione ed oneri burocratici, le aziende si rifugiano interamente nell'informalità, privando oltre il 75% dei giovani lavoratori di contratti d'impiego stabili e di coperture previdenziali o sanitarie. Tale vulnerabilità colpisce in modo asimmetrico la componente femminile rurale, confinata spesso nel lavoro familiare non retribuito nel settore agricolo o esclusa dal mercato (EMNES, 2018). Su questa base si articola il secondo quesito scientifico

di questa tesi: su quali modelli di governance istituzionale e di partenariato nel settore della formazione tecnica e professionale (TVET) possono superare i limiti del modello centralizzato egiziano, allineando l'offerta formativa alla domanda del settore privato e incrementando la produttività del lavoro.

Infine, la compressione dei salari reali, la precarietà e l'assenza di un sistema integrato di tutele agiscono come potenti fattori di spinta (push factors) che spingono una quota crescente di giovani egiziani a tentare la via della migrazione, sia interna che internazionale. In questo contesto, l'azione della cooperazione internazionale allo sviluppo si inserisce per correggere tali asimmetrie territoriali, cercando di promuovere modelli di sviluppo rurale e formativo che offrano opportunità concrete e dignitose direttamente nei governatorati d'origine dei flussi migratori. Da ciò deriva la terza e ultima domanda di ricerca della tesi su come si integrano i progetti di sviluppo promossi dalla Cooperazione Internazionale, con specifico riferimento all'azione bilaterale dell'AICS, con le strategie nazionali di sviluppo (Egypt Vision 2030) per contrastare la vulnerabilità locale e mitigare le spinte espulsive che alimentano la migrazione?

Il tentativo di rispondere a queste domande di ricerca costituisce l'intelaiatura logica che guida l'intera struttura della tesi nei successivi capitoli. Il capitolo 2 presenta il quadro teorico di riferimento insieme alla teoria del capitale umano e agli studi sui mercati del lavoro nei Paesi in via di sviluppo. Il capitolo 3 spiega la metodologia di ricerca e illustra gli indicatori usati per analizzare i problemi del mercato del lavoro egiziano. Il capitolo 4 esamina i programmi di formazione nel settore alberghiero e turistico, concentrandosi sul Progetto PLAY dell'AICS nel Governatorato del Fayoum, per rispondere direttamente alla prima e alla seconda domanda di ricerca (RQ1 e RQ2). Infine, il Capitolo 5 valuta l'efficacia dei modelli applicati allo sviluppo rurale e alla gestione delle risorse

naturali come risposta concreta alla RQ3, delineando le raccomandazioni di finali per i futuri programmi di cooperazione bilaterale.

1.3. Obiettivi della ricerca

La formulazione del quadro problematico e la formulazione delle domande di ricerca delineate nella sezione precedente impongono una definizione altrettanto sistematica e approfondita degli obiettivi che guidano lo studio. Questo lavoro di tesi non si propone di descrivere in modo passivo le asimmetrie dell'Egitto contemporaneo rispetto a quello passato, bensì mira a valutare criticamente e descrivere l'efficacia dei modelli di sviluppo e di cooperazione internazionale attuati per rispondervi. Per fare ciò, la ricerca assume come asse portante l'analisi del capitale umano, inteso secondo la definizione della Banca Mondiale come l'insieme di conoscenze, competenze e salute che gli individui accumulano lungo l'arco della vita e che consente loro di realizzare il proprio potenziale come membri produttivi della società. In un contesto in cui l'Egitto registra un indice di capitale umano (Human Capital Index - HCI) pari a 0,49, il che implica che un bambino nato oggi sarà produttivo solo al 51% rispetto a quanto potrebbe essere in condizioni di istruzione e salute ottimali, definire obiettivi di ricerca capaci di intercettare i determinanti di tale divario diventa un imperativo non più rinviabile (Baseera, 2020).

In linea diretta con la prima domanda di ricerca (RQ1), incentrata sulle barriere della transizione scuola-lavoro e sulla polarizzazione delle competenze, il primo obiettivo fondamentale di questo studio consiste nel mappare e quantificare lo skills mismatch che paralizza il potenziale produttivo giovanile e femminile. Gli studi di Ragui Assaad e Caroline Krafft evidenziano come l'espansione del sistema scolastico egiziano si sia concentrata sul rilascio di titoli di studio che sull'insegnamento di competenze così riducendo il valore dei titoli di studio. L'obiettivo è

analizzare come il calo dei posti stabili nel settore pubblico e la debolezza del settore privato abbiano spinto la maggior parte dei diplomati e dei laureati verso l'inattività o il lavoro precario. Le donne egiziane affrontano profonde barriere culturali, nonostante i maggiori successi scolastici, il loro tasso di partecipazione al lavoro si attesta ad appena il 21,9%, provocando una grave dispersione di capitale umano per l'intero Paese.

Connesso alla seconda domanda di ricerca (RQ2), focalizzata sui modelli di governance istituzionale della formazione tecnica e professionale (TVET), il secondo obiettivo dello studio risiede nella valutazione critica delle riforme dei sistemi di istruzione duale. Tra queste, particolare attenzione viene dedicata all'analisi dell'eredità storica dell'iniziativa Mubarak-Kohl, un programma di cooperazione tecnica germano-egiziana avviato negli anni Novanta con lo scopo di importare il modello duale tedesco per alternare lezioni teoriche in aula e formazione pratica direttamente in azienda. L'obiettivo di questa sezione è individuare i punti di forza ed i limiti organizzativi e finanziari che hanno ostacolato la continuità e la diffusione di queste collaborazioni pubbliche-private una volta terminato il sostegno dei donatori internazionali. La tesi analizza se la gestione locale e il coinvolgimento delle imprese possano adeguare la formazione alle esigenze del settore privato.

Il terzo obiettivo della tesi, strettamente legato alla terza domanda di ricerca (RQ3), consiste nell'esaminare l'impatto reale dei progetti di cooperazione internazionale e la loro interazione con le politiche di bilancio dello Stato egiziano, in particolare rispetto alla strategia di sviluppo nazionale Egypt Vision 2030. In quest'ottica, la ricerca intende analizzare un pilastro macroeconomico di straordinaria importanza: lo stigma sociale e il nesso tra le riforme fiscali interne e gli investimenti sociali. A partire dal 2014, il governo egiziano ha intrapreso una drastica riforma per la riduzione dei sussidi energetici (i quali nel 2011/12

arrivavano a coprire quasi il 90% del deficit di bilancio), reindirizzando gradualmente tali risorse liberate verso i settori dell'istruzione, della sanità e della protezione sociale. Questa redistribuzione ha consentito il raddoppio della spesa pubblica per la sanità e un aumento del 30% di quella destinata all'istruzione, oltre a finanziare programmi di assistenza mirati come il “Takaful e Karama” (Solidarietà e Dignità), un programma di trasferimento monetario condizionato che vincola il sostegno economico alla frequenza scolastica e alle visite mediche dei figli, riducendo significativamente i tassi di malnutrizione e stunting infantile³. L'obiettivo conoscitivo è verificare come i progetti promossi dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) si innestino in questa nuova architettura di welfare per potenziarne l'impatto sul territorio.

A tal fine, lo studio analizza il settore turistico e alberghiero (Elnaga & Derbali, 2020), storicamente una delle fonti principali di valuta estera, occupazione e crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL) in Egitto, ma al contempo un comparto estremamente volatile e vulnerabile a shock politici, incidenti di sicurezza e crisi finanziarie globali. Esaminando iniziative bilaterali di eccellenza, come il Progetto PLAY promosso da AICS nel Governatorato del Fayoum, la tesi si propone di valutare se la creazione di poli formativi d'élite in aree rurali ad alta marginalità economica possa fornire ai giovani competenze di standard internazionale adeguate alle esigenze delle imprese turistiche formali. L'obiettivo finale di questa analisi è determinare in quale misura la cooperazione bilaterale, lavorando in sinergia con le riforme nazionali egiziane, possa offrire ai giovani valide e dignitose alternative economiche locali, agendo direttamente alla radice dei fattori di spinta (push factors) ed espulsione sociale che alimentano i flussi della migrazione irregolare.

³ Lo stunting infantile è il blocco o il rallentamento cronico della crescita. Si misura con una bassa statura rispetto all'età del bambino. È causato da una prolungata carenza di nutrienti e da infezioni ricorrenti, soprattutto nei primi 1.000 giorni di vita.

In sintesi, attraverso il perseguimento coordinato di questi obiettivi e l'integrazione di solide basi empiriche derivanti sia dalla letteratura accademica internazionale sia dai report d'impatto dei donatori, la tesi aspira a proporre raccomandazioni di policy concrete per i futuri programmi di sviluppo. L'intento è dimostrare che il superamento delle debolezze del mercato del lavoro egiziano richiede un approccio multidimensionale, in cui la riforma istituzionale della formazione tecnica si sposi con la stabilità macroeconomica, la giustizia di genere e una cooperazione internazionale non più basata su interventi assistenziali isolati, ma su partenariati strategici e integrati nel tessuto sociale locale.

Capitolo 2: Stabilizzazione macroeconomica e riforme strutturali

Il presente capitolo si propone di analizzare la complessa traiettoria macroeconomica e sociale intrapresa dall'Egitto all'indomani degli storici stravolgimenti politici del 2011. Attraverso l'analisi delle profonde sfide economiche sorte durante la fase post-rivoluzionaria, un periodo di forti squilibri e dall'espansione del mercato come nuovi approcci. Su questo sfondo di vulnerabilità finanziaria, verrà approfondito un forte cambio nel 2014 con il piano di consolidamento fiscale e la complessa transizione energetica; una manovra guidata dal drastico ridimensionamento dei sussidi statali ai consumi, storicamente regressivi e inefficienti. L'indagine si focalizzerà, infine, sulle risorse venute fuori da questi tagli di fondi, tracciando il progressivo spostamento della spesa pubblica verso i servizi sociali. Questo percorso di modernizzazione e investimento sul capitale umano troverà la sua verifica empirica sia attraverso l'analisi dei dati sulla percezione e sul gradimento della cittadinanza, sia mediante lo studio approfondito dei progetti sul territorio finanziati dallo storico strumento bilaterale del Programma Italo-Egiziano di Conversione del Debito.

2.1. Sfide economiche dopo il 2011

Per comprendere la complessità della traiettoria economica egiziana all'indomani della primavera araba, risulta imprescindibile fare riferimento all'analisi strutturale di Ibrahim Saif, il quale, nel suo fondamentale studio *Challenges of Egypt's Economic Transition*, evidenzia come l'andamento macroeconomico del Paese abbia registrato forti criticità sin dall'inizio della rivoluzione del gennaio 2011. Subito dopo lo scoppio della rivoluzione, l'economia egiziana ha subito un violento shock: nel primo anno di transizione, il tasso di crescita del PIL è crollato di circa 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente, mentre il

settore manifatturiero ha registrato una contrazione netta del 12% a causa della paralisi industriale dovuta all'instabilità politica. Il governo ha meno margini di manovra per non fallire e deve scegliere cosa fare (es debiti); lo Stato si trova in difficoltà a coprire i propri costi fissi. Di conseguenza, la spesa pubblica complessiva, non militare, dello Stato è diminuita di 9 miliardi di dollari nella prima metà del 2011 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e viene considerato come un taglio drastico per il bilancio egiziano (Saif, 2011).

Il governo di transizione (SCAF)⁴ adottò due misure principali per rispondere alle pressioni popolari, che chiedevano a gran voce giustizia sociale e migliori condizioni di vita. In primo luogo, tuttavia, si verificò una paradossale gestione della legalità: mentre si tentava di perseguire la corruzione del passato, il vuoto di potere permise una diffusione incontrollata di media privati senza regole, alimentando un clima di incertezza nel popolo. In questo contesto, molti lavoratori iniziarono a temere per la stabilità dei propri impieghi, preoccupati che le riforme economiche e i contenziosi sulle passate privatizzazioni potessero sfociare in una nuova fase di espropri o chiusure aziendali. In secondo luogo, per placare il dissenso, il governo decise infine di aumentare drasticamente la spesa pubblica per stipendi e sussidi; questa scelta, sebbene mirata a compensare le richieste sociali, finì per alimentare un'inflazione, aggravando ulteriormente la crisi economica. Se queste spese superano le entrate, lo Stato dovrà reperire risorse da altre fonti, come i fondi interni o prestiti

In quell'epoca, per rispondere alle pressioni sindacali, il governo stabilizzò circa 450.000 lavoratori precari (di cui il 15% nel solo settore pubblico), con un conseguente e immediato aggravio della spesa previdenziale. Queste due manovre, l'espansione dell'organico statale e

⁴ Consiglio Supremo delle Forze Armate (SCAF), che prese il potere l'11 febbraio 2011

l'aumento del salario minimo, che passò da 400 a 700 lire egiziane⁵ (un incremento del 75% all'epoca), arrivarono ad assorbire circa il 25% del bilancio statale. Sebbene tali misure puntassero a creare occupazione e sostenere i redditi, nel lungo periodo hanno compromesso la sostenibilità del bilancio pubblico. L'insostenibile divario tra la spesa corrente e le entrate fiscali ha costretto lo Stato a dipendere sempre più massicciamente da prestiti internazionali e fondi interni, alimentando il debito pubblico che ancora oggi condiziona il paese. Se queste spese superano le entrate, lo Stato dovrà reperire risorse da altre fonti, come i fondi interni o prestiti.

Per l'anno fiscale 2012/2013, le previsioni di bilancio elaborate dal Ministero delle Finanze stimavano entrate per 350,3 miliardi di lire egiziane a fronte di uscite programmate per 514,4 miliardi. Tuttavia, a causa dello scioglimento del Parlamento e della conseguente paralisi legislativa, il governo non poté autorizzare l'intero pacchetto di spesa, che fu forzatamente ridotto a 491 miliardi nel tentativo di arginare il crescente deficit pubblico.

Fino al 2010, il governo si finanziava principalmente tramite prestiti dal mercato interno. Nel 2011, il debito interno è aumentato del 19,6% rispetto al 2010, mentre il debito estero è cresciuto del 6,9%, anche se la sua incidenza sul PIL è diminuita grazie a una crescita economica superiore a quella del debito.

Di per sé il prestito dal mercato locale, con tassi più bassi rispetto a quelli internazionali, limita le spese di bilancio ma può comprimere quelle del settore privato, che potrebbe essere sfruttato per finanziare il governo. Un rapporto del 18 luglio 2011 del Centro di Economia, Finanza, Ricerca e Sviluppo del Cairo ha sottolineato l'importanza di creare fondi disponibili per il settore privato e di stimolare un effetto a catena positivo. Tuttavia,

⁵ Nel 2011, 700 lire egiziane valevano circa 115 dollari.

alcuni economisti, come il professor Ahmed Ghoneim, hanno criticato l'eccessivo ricorso ai prestiti interni, evidenziando le implicazioni negative a lungo termine.

Nonostante l'aumento drastico dell'inflazione, la Banca Centrale ha mantenuto i tassi di interesse ai livelli del 2010, nel disperato tentativo di non bloccare un'economia già fragile. Tuttavia, il sistema bancario si è mostrato restio a finanziare i programmi economici della transizione post-Mubarak⁶. Le banche temevano infatti che l'eccessivo bisogno di prestiti da parte dello Stato (per coprire un bilancio in profondo rosso) avrebbe prosciugato la liquidità disponibile per il settore privato. A conferma di questo timore, gli studi successivi sullo spiazzamento finanziario in Egitto hanno dimostrato la validità della cosiddetta "Lazy Banks Hypothesis", ovvero l'ipotesi delle banche pigre (Fayed, 2012). Gli istituti di credito locali, potendo contare sui rendimenti elevati e privi di rischio dei titoli di Stato emessi continuamente dal governo, hanno preferito agire come semplici finanziatori del deficit pubblico piuttosto che rischiare capitali nel tessuto imprenditoriale (Shetta & Kamaly, 2014). Questo circolo vizioso ha finito per rafforzare le vecchie reti di potere clientelare e ha soffocato i consumi dei cittadini, rendendo impossibile attuare le riforme strutturali necessarie a democratizzare e modernizzare il Paese

Per favorire la ripresa, la Banca Centrale può erogare linee di credito agevolate al sistema bancario, fornendo liquidità a breve termine per stimolare gli investimenti privati e ridurre la dipendenza economica dall'estero. Sulla base dell'instabilità politica con gli organismi internazionali avviati nel 2012, si delineano quattro possibili scenari per i successivi 3-5 anni (medio termine), tutti dipendenti dalla capacità del governo di attuare riforme con sussidi insostenibili:

⁶ Muhammad Hosni Mubarak (1928–2020) è stato un generale e politico egiziano, Presidente della Repubblica d'Egitto dal 14 ottobre 1981 all'11 febbraio 2011.

- Scenario di crisi: Un aumento insostenibile del deficit, accompagnato dal declino dei settori strategici come turismo e manifattura, con un conseguente aumento di povertà e instabilità sociale.
- Scenario statalista: Un rafforzamento della domanda tramite grandi investimenti pubblici in infrastrutture, che però manterrebbe la spesa a livelli critici per il debito pubblico, lasciando il Paese vulnerabile a shock esterni.
- Scenario di ripresa: Una stabilizzazione dei conti pubblici (riduzione di inflazione e deficit) unita a un rilancio del settore privato, capace di generare crescita economica reale in un arco di 3-5 anni.
- Scenario di transizione autoritaria: Una combinazione di riforme strutturali (taglio dei sussidi e privatizzazioni) che potrebbe modificare gli equilibri di potere, inclusa la gestione economica da parte dei vertici militari, pur senza approdare a una piena legittimità democratica.

Le sfide più pressanti per l'Egitto riguardano la stabilità finanziaria immediata, in un sistema economico che fatica a generare crescita inclusiva, ovvero capace di distribuire ricchezza a tutta la popolazione e non solo alle élite. Il clima per gli affari rimane ostile: gli investitori sono scoraggiati non solo dall'instabilità politica e dalla corruzione radicata, ma anche da un quadro normativo rigido e burocratico che impedisce la libera iniziativa e favorisce il mercato informale. Il settore privato esita a investire a causa di un clima d'affari ostile, caratterizzato da corruzione, burocrazia e costi occulti elevati. Gli incentivi fiscali temporanei (come le esenzioni fiscali per le nuove imprese) introdotti dal governo non bastano a rassicurare i mercati: essi rappresentano solo una soluzione d'emergenza

e non risolvono i problemi strutturali. Per una ripresa duratura, sarebbe necessaria una riforma profonda del sistema legale e burocratico che garantisca stabilità e trasparenza, riducendo i rischi e i costi reali dell'attività d'impresa al di là del semplice carico fiscale.

È evidente che il settore privato non possa essere rassicurato dalle sole politiche di sgravi temporanei, in assenza di riforme strutturali. Nel primo triennio post-rivoluzionario (2011-2014), il governo ha preferito indebitarsi massicciamente sul mercato interno, emettendo titoli sottoscritti dalle banche locali, piuttosto che ricorrere a prestiti esteri. Questa scelta, motivata dal desiderio di preservare l'autonomia politica e di non alimentare il malcontento popolare verso le ingerenze internazionali, ha però generato un effetto di 'spiazzamento' del credito privato. La limitata liquidità rimasta a disposizione delle imprese ha finito per soffocare la crescita economica, intrappolando il Paese in un ciclo di debito pubblico.

In quest'ottica, appare urgente riformare le norme che soffocano l'imprenditorialità, semplificando drasticamente l'avvio di nuove attività commerciali. Nel periodo post-rivoluzionario, aprire un'impresa in Egitto richiedeva ancora sei passaggi burocratici e costi pari al 6,3% del reddito pro capite; tali ostacoli andrebbero rimossi attraverso la digitalizzazione dei processi di registrazione, eliminando i tempi d'attesa fisici e la discrezionalità burocratica. È inoltre fondamentale introdurre una moderna legge sul fallimento: un quadro normativo che protegga le imprese in crisi temporanea e consenta loro di ristrutturarsi, evitando che il dissesto finanziario si traduca inevitabilmente nella chiusura definitiva e nella perdita di impieghi.

Il settore informale, che comprende tutte le attività economiche non registrate, dai piccoli artigiani ai venditori ambulanti, rappresenta quasi il 40% dell'economia egiziana. Questa vasta fetta di mercato opera al di fuori

della legalità non per scopi criminali, ma come strategia di sopravvivenza: da decenni, infatti, un ambiente imprenditoriale ostile, fatto di burocrazia soffocante e costi di registrazione proibitivi, spinge milioni di lavoratori a evitare la formalizzazione per non soccombere a tasse e regolamenti che non potrebbero sostenere. Un miglioramento dell'ambiente e una diminuzione della burocrazia spingerebbero molte imprese informali a formalizzarsi, aumentare la base imponibile per operare legalmente e accrescere le entrate del governo. Attualmente, i lavoratori del settore informale vivono in condizioni precarie, vulnerabili ai cambiamenti di mercato e con scarsi benefici sociali. Tuttavia, la ricerca economica e sociale sul lavoro giovanile in Egitto invita a non considerare l'informalità come una semplice piaga legata all'evasione fiscale, evidenziando come essa abbia rappresentato l'unico vero ammortizzatore sociale durante la crisi (Barsoum, 2015). Di fronte al collasso dei canali di impiego formale e del turismo, il mercato sommerso ha assorbito milioni di lavoratori in cerca di sussistenza, evitando un peggioramento drammatico dei tassi di povertà assoluta nelle aree urbane ed extraurbane.

Per quanto gli aiuti dei donatori internazionali possano essere preziosi, la loro efficacia dipende dalla capacità del governo di definire una strategia chiara. L'obiettivo prioritario dovrebbe essere il ripristino della stabilità macroeconomica (controllo di inflazione e deficit) per recuperare la credibilità perduta agli occhi dei cittadini, includendo nel processo decisionale gruppi giovanili e imprenditori. Una maggiore trasparenza nella gestione dei conti pubblici ridurrebbe i sospetti di corruzione, permettendo di affrontare emergenze come la sicurezza alimentare e l'occupazione. Rendere pubblici i dati sulla spesa e discutere apertamente la riforma dei sussidi faciliterebbe il consenso. Tuttavia, sino al 2012, il governo di transizione ha evitato questa strada, preferendo scelte poco

trasparenti, come l'imposizione improvvisa di nuove tasse e modifiche unilaterali al bilancio fiscale.

Per superare la fase di transizione, l'Egitto deve adottare un nuovo modello di governance economica basato sulla trasparenza e su un controllo rigoroso della spesa pubblica, rompendo con le logiche dei clienti del passato. Parallelamente, è indispensabile il rafforzamento di un sistema giudiziario indipendente e autorevole: solo una magistratura libera da condizionamenti politici può garantire l'applicazione imparziale delle leggi, contrastare efficacemente la corruzione sistemica e offrire agli investitori le tutele necessarie per operare nel Paese.

La spesa sociale, in particolare attraverso il sistema dei sussidi, rappresenta uno strumento cruciale per ridurre le disuguaglianze in Egitto. Tuttavia, nonostante queste sovvenzioni (specialmente quelle su carburante ed elettricità) arrivino a costare oltre il 10% del PIL nazionale, esse spesso falliscono nel loro obiettivo: essendo aiuti generalizzati e non mirati, finiscono paradossalmente per favorire le fasce più abbienti, che consumano più energia, piuttosto che sostenere i segmenti di popolazione che vivono sotto la soglia di povertà. I dati globali raccolti dal Fondo Monetario Internazionale confermano questa distorsione strutturale, definendo i sussidi energetici egiziani pre-riforma come una misura fortemente regressiva: nei primi anni di transizione, il quintile più ricco della popolazione intercettava una quota di benefici economici legati alla benzina e all'elettricità fino a sei volte superiore rispetto alla fascia più povera dei cittadini (Sdrlevich et al., 2014). Di conseguenza, la riforma delle sovvenzioni energetiche non rispondeva solo a logiche di austerità finanziaria, ma a una stringente necessità di equità distributiva. Per rendere sostenibile l'economia egiziana, è prioritario riformare il Programma Nazionale di Sussidi, trasformandolo da un sistema di sconti generalizzati su pane ed energia a un intervento mirato esclusivamente alle famiglie

sotto la soglia di povertà. In quest'ottica, il governo dovrebbe favorire una collaborazione strategica con il settore privato, incentivando le iniziative di Responsabilità Sociale d'Impresa. Delegando ai privati parte degli investimenti in settori critici come l'istruzione tecnica e la sanità, lo Stato riuscirebbe ad alleggerire sensibilmente il peso sulle finanze pubbliche, potendo così concentrare le scarse risorse disponibili sui servizi essenziali per le comunità più vulnerabili del Paese.

Sebbene gli investimenti in istruzione e sanità siano politiche pubbliche i cui frutti si colgono solo nel lungo periodo, il governo di transizione ha il dovere di dare un segnale di rottura col passato. Per farlo, deve mobilitare risorse non solo economiche ma anche umane e tecnologiche, sottraendole a settori improduttivi. L'adozione di moderni sistemi di monitoraggio della spesa e di valutazione delle performance rappresenta un'innovazione fondamentale: permette infatti di verificare l'efficacia degli interventi in tempo reale, garantendo che i fondi non vengano dispersi come accadeva sistematicamente durante il precedente regime.

I mercati egiziani sono apparsi fortemente concentrati, dominati da una ristretta élite imprenditoriale cresciuta grazie a solidi legami clientelari con l'apparato burocratico del vecchio regime. Questa rete di favoritismi ha creato un mercato rigido e poco competitivo, che deve essere profondamente ristrutturato tramite nuovi meccanismi di supervisione indipendenti che garantiscano il rispetto delle regole per tutti. La sfida principale per il futuro governo sarà attrarre nuovi investimenti nazionali ed esteri: questi capitali sono l'unico motore capace di generare occupazione e garantire quella stabilità economica necessaria a sostenere il percorso verso la democrazia.

Per rilanciare l'economia, è fondamentale creare un ambiente favorevole, basato su regole certe e una stabilità politica duratura. È necessario potenziare i partenariati tra pubblico e privato, riformando le normative

che oggi impediscono alle banche di finanziare grandi progetti infrastrutturali. Attualmente, la sfiducia degli investitori blocca il progresso: i capitali si mettono in settori sicuri come l'edilizia e il commercio, trascurando l'industria manifatturiera. Quest'ultima è in costante declino rispetto ad altri Paesi emergenti; un fenomeno di deindustrializzazione che colpisce non solo il Cairo ma l'intero Paese, causato da investimenti insufficienti, corruzione e un sistema economico dominato da poche élite poco inclini all'innovazione.

Tuttavia, mentre molti imprenditori si rivolgono al settore informale per evitare le imposte, la corruzione del governo e della burocrazia, queste cosiddette "agevolazioni" del settore informale non possono in alcun modo costituire un'alternativa imprenditoriale praticabile e sostenibile nel lungo periodo. Considerando i bassi rendimenti e la vulnerabilità delle imprese informali, l'espansione del settore informale non rappresenta una soluzione sostenibile per l'economia egiziana nel suo complesso.

Il testo di Saif ci dice che l'Egitto si è "seduto" su una rendita (edilizia e commercio) invece di costruire una base industriale solida. Senza industria, però, non c'è innovazione e non c'è lavoro per i giovani, il che ci riporta alla radice della crisi del 2011. Rileggendo oggi i quattro scenari futuribili ipotizzati all'indomani della rivoluzione, gli analisti evidenziano come l'Egitto abbia storicamente imboccato una via ibrida, a metà strada tra lo "scenario di transizione autoritaria" e quello "statalista" (Loewe & Westemeier, 2022). A partire dal 2014, il nuovo assetto di potere è riuscito a imporre per via politica e centralizzata quei tagli drastici ai sussidi energetici che i governi di transizione temevano di attuare per paura del dissenso di piazza, combinando il rigore fiscale con massicci investimenti infrastrutturali guidati dallo Stato. Questo percorso ha ridefinito il contratto sociale egiziano, spostando faticosamente il baricentro della spesa pubblica dalle vecchie sovvenzioni ai consumi verso i primi,

complessi investimenti sul capitale umano e sulla modernizzazione del Paese.

2.2. Riforma dei sussidi energetici (2014–2021)

Per comprendere la transizione fiscale egiziana tra il 2014 e il 2021, l'analisi non può prescindere dai dati pubblicati dal centro Baseera (Baseera, 2020); nel suo studio sull'impatto delle riforme energetiche, l'istituto mette in luce come il mantenimento artificiale di tariffe energetiche ridotte abbia storicamente sottratto risorse vitali agli investimenti nei servizi pubblici essenziali. Per decenni, una fetta spropositata dei bilanci statali è stata assorbita dai sussidi per i consumi energetici di famiglie e industrie, in particolare su carburanti ed elettricità. Questo massiccio drenaggio di fondi ha gravemente penalizzato il Paese, sottraendo risorse vitali agli investimenti strutturali nei servizi pubblici essenziali, come la sanità, l'istruzione e la modernizzazione delle infrastrutture. Storicamente, l'erogazione prolungata di questi sussidi ha generato una forte resistenza politica. Nel tempo, si sono consolidati potenti gruppi di interesse, come i magnati industriali energivori e il settore dei trasporti, capaci di mobilitarsi per mantenere inalterati i propri privilegi economici. Di conseguenza, per ogni governo è diventato estremamente difficile attuare riforme volte a eliminare o ridurre tali aiuti. Ogni tentativo di riduzione ha infatti rischiato di innescare gravi disordini sociali, soprattutto quando le riforme sono state introdotte in modo improvviso o comunicate alla popolazione senza la necessaria trasparenza e senza adeguate misure di compensazione per i più poveri.

I diversi Paesi hanno registrato esperienze eterogenee nel successo delle riforme dei sussidi energetici, condizionate da fattori quali la struttura della propria economia, il tempismo e l'ordine cronologico con cui sono

state introdotte le misure. Secondo gli studi di Inchauste e Victor (2017), nazioni come il Ghana, l'Indonesia e la Repubblica Dominicana offrono casi emblematici: l'Indonesia ha dimostrato l'efficacia di abbinare i tagli energetici a immediate compensazioni sociali per i più poveri, mentre il Ghana e la Repubblica Dominicana hanno evidenziato come riforme prive di stabilità macroeconomica o di una chiara trasparenza istituzionale rischino di fallire a causa del malcontento popolare.

Ad esempio, la Giordania, in quanto Paese importatore di petrolio, ha affrontato una persistente vulnerabilità fiscale legata ai sussidi energetici. L'importanza di una corretta strategia emerse chiaramente in Giordania tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. In quella fase, il Paese tentò una liberalizzazione economica lasciando però intatto l'insostenibile sistema dei sussidi, scelta che nel 1989 culminò in una grave crisi valutaria e in violente rivolte di piazza. Decenni dopo, nel novembre del 2012, di fronte alla necessità di azzerare i sussidi sui carburanti, il governo giordano fece tesoro di quegli errori: prima di introdurre i rincari, promosse una vasta campagna di comunicazione e consultazione pubblica. Questa strategia servì a spiegare apertamente alla popolazione le ragioni economiche del taglio e a illustrare i meccanismi di compensazione finanziaria diretta destinati alle famiglie più bisognose, riuscendo così a contenere il dissenso sociale (Baseera, 2020). Nel frattempo, il governo ha iniziato gradualmente ad aumentare i prezzi di tutti i tipi di benzina e ha introdotto politiche di compensazione che hanno considerato l'effetto distributivo sui diversi livelli di reddito.

A partire dal 2011, il rallentamento della crescita, i costi legati alla complessa transizione socioeconomica post-rivoluzionaria e l'improvviso deficit energetico, che ha trasformato il Paese da esportatore a importatore di idrocarburi, hanno messo in ginocchio le casse dello Stato. Questo squilibrio era l'esito di politiche decennali che, come rilevato dagli studi

dell'Oxford Institute for Energy Studies (Fattouh & El-Katiri, 2013), avevano distorto i segnali di prezzo sul mercato interno. Mantenendo tariffe artificialmente basse, lo Stato aveva incentivato un modello di consumo inefficiente e ad altissimo spreco, accelerando l'esaurimento delle riserve nazionali e rendendo i sussidi la voce di spesa più insostenibile del bilancio pubblico. Di fronte al rischio concreto di bancarotta, il governo ha dovuto assegnare la massima priorità alla riforma del settore energetico. I sussidi su elettricità e carburanti erano infatti diventati la voce di spesa più insostenibile del bilancio pubblico; ridurli era l'unica via sia per sanare il deficit, sia per soddisfare le condizioni poste dagli organismi internazionali per ottenere prestiti di salvataggio.

Nel 2013, la spesa per i sussidi energetici ha rappresentato una quota significativa del budget dell'Egitto (22%), mentre i sussidi ai combustibili fossili hanno raggiunto il 7% del PIL egiziano, più del 5% della spesa combinata per la sanità e l'istruzione. Oltre a essere fortemente non equi, poiché favorivano i cittadini più abbienti e i settori industriali a più alto consumo di energia (come acciaierie e cementifici), questi sussidi hanno mandato in crisi la gestione finanziaria dello Stato. L'enorme drenaggio di risorse ha tolto trasparenza ai bilanci pubblici e ha privato di fondi le aziende statali, bloccando di fatto quegli investimenti strutturali chiave (in sanità, istruzione e reti infrastrutturali) che sarebbero stati indispensabili per lo sviluppo del Paese.

Per dare attuazione a tali riforme strutturali e risanare i conti pubblici, il governo egiziano (GOE⁷) ha varato nel 2014 un piano di consolidamento quinquennale. Questo schema ha previsto una riduzione graduale dei sussidi energetici: anziché imporre tagli drastici e improvvisi, che avrebbero potuto scatenare forti tensioni sociali, lo Stato ha distribuito i rincari su cinque anni, pubblicando in anticipo le tabelle dei prezzi per

⁷ GOE: Government of Egypt

offrire a cittadini e imprese la trasparenza e la prevedibilità necessarie ad adeguarsi al nuovo corso economico. Questo piano si è basato su uno studio scientifico dei prezzi del gas e su un'analisi accurata dei sistemi di protezione sociale valutando la loro reale capacità di attenuare gli impatti a breve e medio termine sulla popolazione. Parallelamente, sono state ammodernate le banche dati per rendere i controlli più stringenti e indirizzare i fondi solo a chi ne avesse reale bisogno. Per mitigare l'impatto dei tagli iniziali, la durata del piano è stata successivamente estesa di tre anni, diluendo così i rincari nel tempo. L'atto formale di questa svolta è stato il Decreto Ministeriale n. 1257 del luglio 2014⁸, che ha stabilito un incremento progressivo delle tariffe elettriche su base quinquennale, imponendo aumenti percentuali più contenuti alle fasce a basso consumo e rincari ben più severi, spesso superiori al 30% annuo, per i consumatori industriali e domestici più abbienti. Questa dilazione temporale, come osservato dagli analisti del settore energetico (Moerenhout, 2018), si è resa indispensabile per assorbire i violenti effetti asimmetrici della storica svalutazione della lira egiziana avvenuta nel 2016. La perdita di valore della moneta aveva infatti raddoppiato i costi statali per l'importazione di gas e petrolio, costringendo il governo a rimodulare l'intera scaletta dei rincari per non far collassare il potere d'acquisto delle famiglie.

Il sopra citato decreto del 2014 ha avuto il merito sulle nuove tariffe, frenando le speculazioni di mercato e offrendo una chiara prevedibilità economica. A distanza di due anni, nel novembre 2016, il governo ha compiuto un secondo passo cruciale emanando il Decreto n. 2807⁹. Questo provvedimento, varato in concomitanza con la storica svalutazione della

⁸ Ministero dell'Elettricità e dell'Energia Rinnovabile (Egitto), Decreto Ministeriale n. 1257 del luglio 2014 relativo alla ristrutturazione delle tariffe elettriche e all'approvazione del piano di riforme quinquennale, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (Al-Waqai' al-Misriyya), Il Cairo, luglio 2014.

⁹ Consiglio dei ministri dell'Egitto, Decreto n. 2807 del novembre 2016 relativo alla ristrutturazione immediata dei prezzi dei prodotti petroliferi e dei carburanti alla pompa, Gazzetta Ufficiale (Al-Jarida al-Rasmiyya), Il Cairo, novembre 2016.

lira egiziana, ha imposto un aumento immediato e differenziato dei prezzi dei carburanti alla pompa, rimodulando i costi a seconda della tipologia di consumo: dalle benzine per uso privato (92 e 95 ottani) a quelle a più alta utilità sociale e industriale, come la benzina economica (80 ottani), il cherosene e il gasolio (solare). È importante ricordare che il prezzo della benzina 95, utilizzata dalla classe alta cittadina, è stato liberalizzato per adeguarsi ai prezzi globali e all'imposta sul valore aggiunto relativa. Inoltre, sono stati emanati altri quattro decreti con l'obiettivo di stabilire nuovi prezzi per diversi tipi di carburante, inclusi il gas naturale utilizzato per uso domestico e per veicoli. La riforma è stata prorogata per un periodo di tre anni, dal 2019 al 2021.

L'Egitto aveva tentato in passato riforme energetiche, ma con successo limitato. Tuttavia, a differenza dei precedenti tentativi che mancavano di un piano di comunicazione, è riuscito a convincere sia i media che il pubblico dell'importanza dell'attuazione della riforma. Nel 2014 si è registrata una maggiore accettazione sociale della riforma da parte della popolazione. La letteratura comparata sulle riforme energetiche nei paesi emergenti (James, 2016) evidenzia come il "tempo di preparazione" psicologica sia il fattore determinante tra il successo e il fallimento di queste manovre. La programmazione strategica di questi tagli progressivi, unita alla trasparenza del governo (GOE) nell'annunciare i provvedimenti con largo anticipo, ha decretato il successo iniziale della manovra: definendo chiaramente le tappe dei rincari, lo Stato ha preparato psicologicamente il pubblico all'impatto economico, disinnescando il potenziale distruttivo tipico degli shock finanziari improvvisi.

Per convincere i cittadini ad accettare i rincari, il governo ha lanciato una grandissima campagna pubblicitaria in tutta la nazione. Ha usato ogni mezzo possibile: video sui social network, annunci alla radio, spot in televisione e grandi cartelloni lungo le strade più affollate.

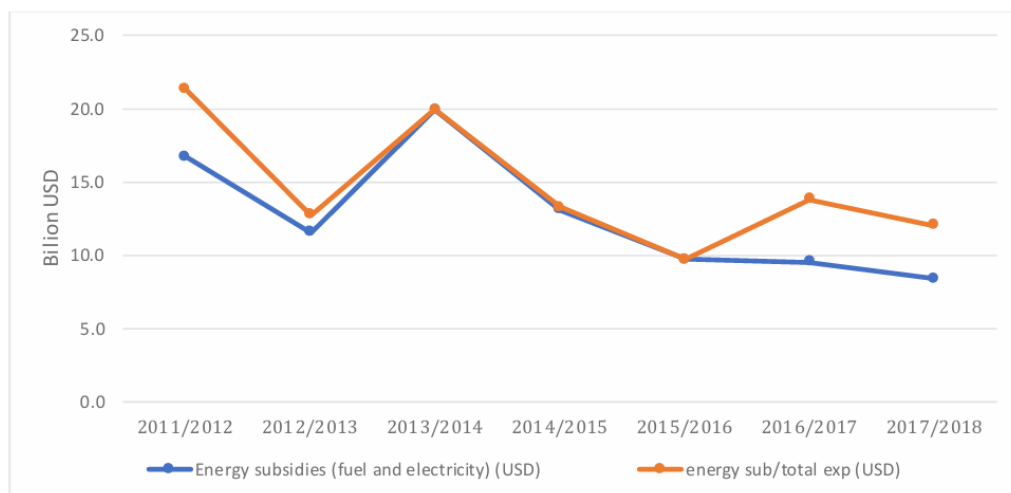
Il segreto della campagna è stato l'uso di slogan d'impatto, come: *“Sono contrario ai sussidi costosi, sono a favore dello sviluppo”* (Baseera, 2020). Questo messaggio serviva a cambiare la mentalità della gente: l'obiettivo era far capire che i vecchi sussidi erano solo uno spreco di soldi che arricchiva i ricchi, e che tagliarli era l'unico modo per avere finalmente scuole e ospedali migliori.

Un altro slogan molto diffuso dai media era: *“Il modo giusto equivale a una buona istruzione”*. Questa frase serviva a convincere soprattutto le famiglie: il governo voleva dimostrare che risparmiare sui sussidi energetici (il 'modo giusto' di gestire i conti) avrebbe permesso di investire sul futuro dei giovani, garantendo loro scuole migliori. I sussidi energetici sono uno strumento molto usato dai politici nei Paesi in via di sviluppo per tentare di ridistribuire la ricchezza tra i cittadini. Tuttavia, l'abitudine di tenere bassi i prezzi della benzina e dell'elettricità è diventata impossibile da mantenere. Questo a causa del forte aumento del prezzo del petrolio a livello mondiale dopo il 2000, unito ai consumi energetici sempre più alti e costosi dell'Egitto. I prezzi della benzina e della luce, tenuti artificialmente bassi dallo Stato, sono il motivo principale per cui in Egitto si consuma così tanta energia e si tende a sprecarla. Proprio per questo, questo sistema di sussidi così inefficiente è diventato una delle più grandi sfide economiche che il Paese deve correggere per evitare il collasso finanziario. I sussidi rappresentavano quasi il 90% del deficit di bilancio nell'anno fiscale 2011/2012 con quasi l'80% dei sussidi totali incentrato sull'energia.

Il programma di riforma dei sussidi del GOE è iniziato nel 2014 e l'impatto del programma è diventato evidente quando i sussidi energetici sono diminuiti nell'anno fiscale 2017/2018.

I 149 miliardi di dollari di risorse economiche (LE), che rappresentano il 3,1% del PIL e il 12% della spesa pubblica (Baseera, 2020).

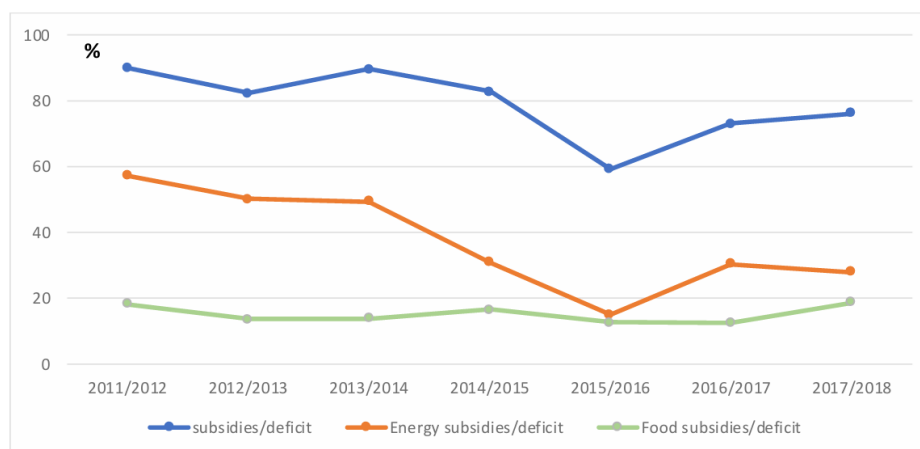
Figura 1 Sussidi energetici (USD), dal 2011/12 al 2017/18



Come evidenziato nella Figura 1, i tagli strutturali hanno permesso di ridurre drasticamente la spesa per i sussidi energetici, che è passata da 20 miliardi di dollari nel biennio 2013/2014 a 8,4 miliardi nel 2017/2018 (un calo reso ancora più evidente dal calcolo in dollari dopo la svalutazione della moneta locale).

Questo ridimensionamento ha alleggerito l'intero bilancio statale: se nel momento più critico della crisi (2011/2012) il peso dei sussidi alimentava ben il 90% del deficit totale del Paese, grazie alle riforme questa quota è scesa al 76% nel 2017/2018 (Figura 2). I grafici mostrano quindi una netta inversione di tendenza rispetto al passato, confermando l'efficacia del piano di rientro economico promosso dal governo

Figura 2 Sussidi energetici e alimentari rispetto al deficit (%), dal 2011/12 al 2017/18



2.3. Allocazione strategica delle risorse

Il processo di parziale riallocazione delle risorse liberate dal consolidamento fiscale trova la sua principale documentazione quantitativa nel secondo blocco del rapporto del centro di ricerca Baseera (2020), il quale evidenzia come il taglio dei sussidi energetici applicato tra il 2013/14 e il 2017/18 abbia permesso al governo di sbloccare capitali liquidi per destinarli progressivamente ai servizi sociali essenziali. Nello specifico, i fondi per l'istruzione pubblica sono aumentati del 30% in quattro anni (con una crescita media del 7% all'anno). Ancora più evidente è stato lo sforzo nel settore sanitario: la spesa pubblica per la salute è quasi raddoppiata, passando da circa 32 miliardi a ben 60,4 miliardi di lire egiziane (LE), registrando un balzo medio annuo del 19%. Questo massiccio trasferimento di denaro dimostra che lo Stato ha iniziato a investire concretamente sul benessere dei cittadini, sostituendo i vecchi aiuti sulla benzina con investimenti sul capitale umano.

Il confronto tra gli importi destinati all'istruzione, alla sanità e ai sussidi energetici indica che tra l'anno fiscale 2013/14 e l'anno fiscale 2017/18 si è verificato uno spostamento nell'allocazione delle risorse.

Per capire l'impatto di questa svolta, basta confrontare la spesa per i sussidi con quella per i servizi sociali. Nel biennio 2013/14 la situazione era capovolta: lo Stato spendeva per i sussidi energetici ben 25 miliardi di lire egiziane (LE) in più rispetto a quanto stanziato per l'istruzione e la sanità messe insieme. A quattro anni di distanza, le priorità sono state invertite: il bilancio combinato per la scuola e la salute ha superato i 170 miliardi di LE, sorpassando di gran lunga la cifra rimasta per i sussidi all'energia, che è stata finalmente ridimensionata.

Sebbene i fondi totali destinati a scuola e salute siano cresciuti in termini assoluti, il loro peso reale sull'economia nazionale è drasticamente diminuito. Se si guarda l'impatto sul PIL, la spesa per l'istruzione è crollata dal 4,0% al 2,5% (un taglio netto di 1,5 punti percentuali), mentre quella per la sanità si è contratta dall'1,5% all'1,4%. Anche l'incidenza sulla spesa pubblica totale evidenzia questa ritirata dello Stato: l'istruzione è scesa dal 12% all'8,8% del bilancio complessivo. Questi dati dimostrano che, nonostante i risparmi ottenuti tagliando i sussidi energetici, l'Egitto si trova ancora ben al di sotto delle soglie minime garantite dalla propria Costituzione (che prevedevano il 4% per la scuola e il 3% per la salute), lasciando i servizi pubblici in uno stato di cronica insufficienza rispetto alle reali necessità della popolazione. Come evidenziato dalle ricerche dell'Economic Research Forum (Assaad et al., 2018), questo paradosso, per cui la spesa aumenta in termini assoluti ma crolla in termini relativi, è l'effetto combinato di una forte spinta inflazionistica e di una crescita demografica accelerata. L'incremento nominale dei fondi è stato cioè interamente assorbito dal rincaro dei costi gestionali e dall'aumento della popolazione scolastica, determinando una perdita di valore reale dell'investimento per singolo cittadino.

La revisione dei sussidi energetici può non solo essere un mezzo per affrontare gli squilibri macroeconomici, ma può anche aumentare

l'inclusione sociale aumentando gli investimenti nel capitale umano attraverso l'enfasi sull'istruzione, la sanità e la protezione sociale. Diversi indicatori (indicatori di input, indicatori di processo, indicatori di output, indicatori di risultati e indicatori di impatto) dovrebbero essere presi in considerazione per esaminare l'effetto della riduzione dei sussidi. Gli indicatori di input mostrano le risorse necessarie, mentre gli indicatori del processo mostrano ciò che è stato fatto, mentre gli indicatori di output mostrano ciò che è stato prodotto dagli input.

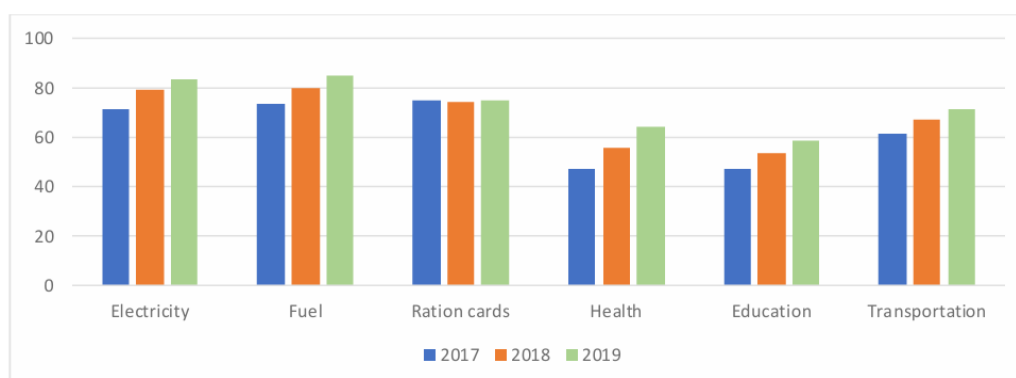
Gli indicatori di risultato mostrano ciò che è stato fatto e gli indicatori di impatto mostrano come ogni singolo elemento ha contribuito al raggiungimento di obiettivi strategici più elevati. L'applicazione pratica di questa complessa architettura di monitoraggio trova riscontro nelle valutazioni d'impatto condotte in Egitto da istituti di ricerca internazionali come l'IFPRI (Breisinger et al., 2019). Questi studi dimostrano che l'efficacia dei nuovi programmi di protezione sociale e dei servizi legati al capitale umano dipende strettamente dalla capacità dello Stato di tracciare la transizione dall'input finanziario all'output qualitativo sul territorio, garantendo che le risorse liberate dal taglio dei sussidi non si disperdano nelle maglie della burocrazia ministeriale ma si traducano in effettivi guadagni di benessere per le fasce vulnerabili. Il malcontento pubblico è spesso associato ai programmi di riforma economica. I sondaggi pubblici sono utili per comprendere come il pubblico sta reagendo alle riforme economiche. Possono anche essere utilizzati per valutare il successo dei messaggi delle riforme, nonché la stabilità e la sostenibilità di tali riforme.

Nel 2017, il Centro egiziano per la ricerca sull'opinione pubblica "Baseera" ha condotto una serie di indagini sulla soddisfazione dei servizi pubblici utilizzando un campione rappresentativo nazionale¹⁰. Gli

¹⁰ La dimensione del campione era di circa 1400 e l'errore stimato di campionamento a livello nazionale era del 3%. Cfr. Baseera, *Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms*, p. 17

intervistati sono stati chiamati a valutare ciascuno dei 29 servizi pubblici assegnando un punteggio compreso tra 0 e 5; queste investigazioni hanno avuto luogo tre volte all'anno. Come mostrato nella figura 3 i dati sono stati riassunti in un unico punteggio che valuta la soddisfazione media del pubblico su una scala da 0 a 100. Le medie per 2017, 2018 e 2019 sono state trovate e utilizzate per mostrare le tendenze nel tempo. In questo senso, i risultati ottenuti non sono stati per nulla sorprendenti, poiché la soddisfazione degli egiziani riguardo ai servizi pubblici varia secondo il tipo di servizio fornito.

Figura 3 Indice di soddisfazione dei servizi pubblici per tipologia di servizio, 2017-2019



Il presente studio sulla soddisfazione dei servizi pubblici¹¹ relativi al capitale umano e al settore energetico. I risultati mostrano che, nonostante l'eliminazione graduale dei sussidi energetici, la percezione pubblica è rimasta molto positiva nei confronti dei servizi finanziati come trasporti, carburante ed elettricità. In effetti, la soddisfazione per questi servizi pubblici legati all'energia è aumentata dall'84% nel 2017 al 72% nel 2019 per l'elettricità, l'85% per il carburante e il 72% per il trasporto. Va inoltre sottolineato che tali cambiamenti significativi possono essere attribuiti in

¹¹ I sondaggi sono iniziati a settembre 2017 dove l'indice di soddisfazione variava dal 27% per la stabilizzazione dei prezzi al 75% per la sicurezza; e si svolgono ogni tre mesi. Cfr. Baseera, *Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms*, p. 17.

larga misura alla recente espansione della produzione di energia elettrica, che ha portato all'eliminazione dei blackout e della carenza di carburante, fenomeni che in passato avevano caratterizzato molte aree dell'Egitto.

Sebbene il giudizio della popolazione sulla qualità dei servizi legati al capitale umano rimanga storicamente basso, tra il 2017 e il 2019 si è registrato un netto balzo in avanti nella percezione dei cittadini: l'indice di gradimento è cresciuto di ben 18 punti percentuali per l'istruzione e di 12 punti per la sanità.

L'analisi dei dati demografici rivela sfumature interessanti sul livello di gradimento di questi servizi: le donne egiziane, ad esempio, si sono dichiarate molto più soddisfatte degli investimenti in scuola e sanità rispetto agli uomini. Al contrario, si nota una correlazione negativa con il titolo di studio degli intervistati: i cittadini più istruiti sono anche i più critici verso il sistema scolastico pubblico. Sotto il profilo sociopolitico, l'uso dei sondaggi d'opinione per misurare la tolleranza della popolazione verso i piani di austerità trova una solida validazione nella letteratura della Banca Mondiale (Verme et al., 2014), la quale evidenzia come la percezione soggettiva della qualità sia cruciale per la stabilità delle riforme. Il forte scetticismo espresso dai cittadini egiziani più istruiti, come teorizzato da Assaad et al. (2018), non riflette un pregiudizio ideologico, ma un'elevata "ineguaglianza di opportunità": le classi medio-alte possiedono gli strumenti culturali per valutare il deterioramento qualitativo delle infrastrutture pubbliche e la scarsa preparazione del personale, confermando che il rilancio del capitale umano richiederà profonde riforme strutturali e non semplici iniezioni di budget per mutare l'opinione critica della società. In definitiva, l'istruzione si conferma il settore che raccoglie ancora il minor livello di entusiasmo generale; un dato che evidenzia come la complessa riforma della scuola richiederà

molto più tempo prima di produrre effetti strutturali percepibili dall'intera società (Baseera,2020).

2.4. Conversione del debito in progetti di sviluppo 2022 (Debt-for-Development Swap)

Il passaggio da una gestione macroeconomica centralizzata all'attuazione pratica di progetti micro-settoriali sul territorio trova la sua principale declinazione operativa nei dati pubblicati dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS, 2023), i quali documentano come il Programma italo-egiziano di Conversione del Debito rappresenti uno dei più importanti strumenti di cooperazione bilaterale tra Italia ed Egitto, sia per l'entità delle risorse finanziarie mobilitate, sia per il forte coinvolgimento (ownership) delle istituzioni locali nei processi di sviluppo. Sotto il profilo macroeconomico, la letteratura internazionale evidenzia come la conversione del debito si dimostri superiore rispetto ai canali di aiuto tradizionali proprio grazie alla creazione di incentivi allineati tra i due governi, che abbattano i costi di transazione e garantiscono una pianificazione di lungo termine non soggetta alle fluttuazioni dei budget dei donatori (Cassimon et al., 2011). Il Programma è nato ufficialmente nel 2001 con la firma del primo accordo intergovernativo, che ha dato il via alla prima fase dell'iniziativa. Questo accordo ha permesso di convertire 149 milioni di dollari di debito in risorse interne, utilizzate per finanziare cinquantatré progetti in settori chiave come la tutela ambientale, il patrimonio culturale, lo sviluppo rurale, l'istruzione e la protezione sociale. Visto il grande successo di questa prima fase, nel 2007 è stato firmato un secondo accordo che ha previsto la conversione di un'ulteriore quota di debito pari a 100 milioni di dollari. Queste risorse hanno finanziato trentuno nuovi progetti focalizzati sullo sviluppo delle risorse umane, il trasferimento tecnologico e la tutela

sociale, garantendo la piena continuità con i risultati già ottenuti. L'attuale evoluzione del programma si basa su un terzo accordo, siglato il 10 maggio 2012 e della durata complessiva di 11 anni. Quest'ultima intesa ha disposto la conversione di altri 100 milioni di dollari totali (derivanti dal conteggio di circa 82,7 milioni di dollari e 13 milioni di euro).

Al 31 dicembre 2023, l'intero ammontare delle rate dell'Accordo risultava già convertito e depositato nel Fondo di Contropartita istituito presso la Banca Centrale d'Egitto. Questo conto corrente speciale, vincolato esclusivamente al finanziamento delle attività di cooperazione, ha raggiunto un valore effettivo di 926.017.366,07 lire egiziane (LE), garantendo la completa disponibilità delle risorse per i progetti sul territorio. Queste risorse sono destinate all'attuazione di progetti di sviluppo scelti di comune accordo dalle Parti in relazione a cinque settori prioritari definiti dall'Accordo, vale a dire:

1. Nutrizione e sicurezza alimentare, in particolare per rafforzare la sicurezza alimentare del Paese e migliorare la gestione delle riserve nazionali di grano.
2. Istruzione e formazione professionale per sostenere i programmi nazionali di alimentazione scolastica e per migliorare la qualità dell'istruzione tecnica attraverso la creazione di scuole tecniche con il settore privato, con l'obiettivo di fornire agli studenti egiziani le competenze adeguate al mercato del lavoro.
3. Settore agroalimentare, in particolare per rafforzare il settore dell'acquacoltura marina in Egitto e per sostenere la produzione di quantità commerciali di semi di ortaggi ibridi con maggiore produttività, qualità e resistenza alle malattie.
4. Patrimonio ambientale e culturale, per conservare la biodiversità nelle Aree Protette del Paese, contenere l'impatto dei cambiamenti climatici ed introdurre nuove tecnologie per il trattamento dei rifiuti

urbani indifferenziati e sostenere lo sviluppo sostenibile dei siti archeologici del Paese.

5. Società civile per contribuire all'emancipazione delle donne, alla protezione dell'infanzia, alla creazione di posti di lavoro, alla conservazione del patrimonio naturale e culturale.

In totale, nell'ambito del programma sono state finora formalizzate ventitré iniziative: sette di esse sono promosse da Ministeri ed enti pubblici egiziani, una dal Programma Alimentare Mondiale (PAM), e quattordici da organizzazioni della società civile (OSC) italiane (5) ed egiziane (9), per un impegno di spesa complessivo di LE 887.371.964,07, inclusi i fondi destinati ai costi operativi e per l'assistenza tecnica, affidati all'Unità di Supporto Tecnico (TSU) del Programma, ovvero circa il 96% delle risorse generate dall'Accordo. A fronte di tale dotazione, ad oggi, dal CPF sono state erogate risorse ai progetti per un valore complessivo di LE 770.757.270,61, il che si traduce nella cancellazione di circa il 90% dei \$USA 100 milioni di debito previsti dall'accordo, corrispondenti nello specifico alla somma di \$USA 75,513,783.56 e EUR 11,017,410.94. Delle iniziative approvate, al 31 dicembre 2023, quindici si erano già concluse, cinque erano in corso e tre erano in stato di sospensione a causa di difficoltà tecnico economiche e/o di ritardi nell'esecuzione. Oltre ai fondi già stanziati, sono state bloccate altre risorse per finanziare le ultime sei iniziative rimaste (quattro presentate da Ministeri egiziani e due da ONG locali). Questi progetti sono già stati approvati dal Comitato di Gestione (l'organo misto italo-egiziano che controlla il programma) e serviranno a utilizzare fino all'ultimo centesimo rimasto nel fondo.

Attualmente, le istituzioni italiane ed egiziane stanno collaborando strettamente per accelerare le pratiche burocratiche. L'obiettivo è sbloccare i fondi ancora fermi e assegnarli definitivamente prima del 31

dicembre 2024, data ufficiale di chiusura dell'accordo, garantendo così che nessuna risorsa vada sprecata.

Il quadro d'insieme delle riforme del capitale umano trova una delle sue massime espressioni nei progetti educativi finanziati dal Terzo Accordo Italo-Egiziano di Conversione del Debito. All'interno di questa cornice finanziaria, il settore specificamente dedicato all'istruzione tecnica e professionale ha assunto un ruolo centrale per colmare il divario tra i programmi scolastici e le reali richieste del mercato del lavoro. A conferma di questa priorità politica, un emendamento ufficiale ha modificato la pianificazione iniziale, stornando 42 milioni di lire egiziane (LE) dai comparti ambientali per destinarli al Programma Alimentare Mondiale (PAM) nel Governatorato di Luxor, blindando così la spesa complessiva formalmente impegnata nel settore istruzione a un totale di 158.966.254 LE al 31 dicembre 2023.¹² La fetta più consistente di questi investimenti è stata interamente convogliata sul modello dei Poli Integrati italo-egiziani di Formazione Tecnica (ITEC), gestiti dall'Education Development Fund. Il progetto principale, finanziato con oltre 63 milioni di LE, mirava a replicare nella città di Abu Ghaleb (Governatorato di Giza) il successo già ottenuto nella fase precedente con il Polo di Demo, nel Fayyum. Il modello ITEC, strutturato in partenariato con la Regione Emilia-Romagna, rappresenta una rottura profonda con il passato, offrendo percorsi triennali e biennali specialistici in settori strategici come l'abbigliamento e l'impiantistica elettrica e fotovoltaica. Analisi indipendenti condotte sul sistema formativo egiziano evidenziano come l'introduzione degli ITEC, abbia finalmente restituito dignità all'istruzione tecnica, storicamente svalutata nel Paese, allineandola agli standard internazionali.

¹² Una suddivisione amministrativa di primo livello dell'Egitto, situata in Alto Egitto lungo il Nilo prende luogo dal suo capoluogo Luxor

Tuttavia, l'attuazione pratica del Polo di Abu Ghaleb ha fatto emergere le storiche criticità strutturali della burocrazia egiziana. Alla data di chiusura prevista del 31 luglio 2023, il cantiere ha registrato una performance estremamente bassa, con il congelamento dell'ultima tranche di finanziamento di oltre 34 milioni di LE a causa del mancato completamento delle opere edili e dei laboratori didattici. La letteratura internazionale sulla gestione dei progetti di sviluppo in Nord Africa evidenzia come questo ritardo rifletta un paradosso diffuso: mentre le attività immateriali e didattiche riescono a procedere con regolarità attingendo a budget ordinari, le infrastrutture fisiche rimangono sistematicamente bloccate a causa di complessità burocratiche e della volatilità dei prezzi delle materie prime (Ika, 2012). Sebbene il progetto risulti formalmente sospeso in attesa di una proroga, la letteratura internazionale sul project management in Medio Oriente fa notare un paradosso tipico di queste iniziative: mentre la macchina delle infrastrutture civili si blocca per lungaggini burocratiche o fluttuazioni dei prezzi dei materiali, le attività puramente didattiche riescono a procedere regolarmente poiché non gravano sul budget di costruzione. A complicare lo scenario si è aggiunto, a partire dal 2020, il congelamento di fatto del partenariato con la Regione Emilia-Romagna, un distacco che ha costretto il personale locale a gestire una transizione anticipata verso la piena autonomia gestionale.

In un'ottica di consolidamento, il Terzo Accordo ha comunque continuato a sostenere con quasi 13 milioni di LE il già operativo Polo ITEC di Demo, nel Fayyum, introducendo un nuovo percorso di scuola secondaria professionale (VSS). Questo filone specifico si concentra su specializzazioni mirate, tra cui la riparazione di autovetture e la manutenzione di impianti di condizionamento. Il monitoraggio di queste ultime iniziative dimostra che, nonostante le forti resistenze strutturali e i

ritardi logistici nei poli di nuova costruzione, la cooperazione sul debito è riuscita a gettare le basi per un sistema educativo tecnologico replicabile, offrendo una risposta concreta alla disoccupazione giovanile nelle aree rurali del Paese.

Un ruolo di primissimo piano nel rilancio del capitale umano è occupato dal progetto del Ministero dell'Istruzione denominato AT-STEP: Miglioramento delle Scuole Tecniche e delle capacità dei docenti', sostenuto con un imponente contributo di 40.800.000 lire egiziane (LE).

Questo intervento rappresenta una vera svolta strategica per l'economia del Paese: l'obiettivo è rivoluzionare l'istruzione tecnica nazionale attraverso la creazione di ben quaranta Scuole di Tecnologia Applicata (ATS). Queste scuole innovative, coordinate da una specifica Unità di Gestione (MU) interna al Ministero, nascono con l'obiettivo di collegare direttamente la formazione scolastica al mercato del lavoro industriale, colmando un divario storico.

Nonostante la straordinaria rilevanza strategica, il progetto ha dovuto fare i conti con i tipici rallentamenti burocratici e strutturali del contesto locale. L'iniziativa ha infatti accumulato un anno di ritardo nella consegna delle opere civili e nell'allestimento dei laboratori didattici: alla scadenza ufficiale del 30 giugno 2023, le attività erano bloccate e l'ultima tranche di finanziamento (pari a oltre 3,1 milioni di LE) era congelata. Solo di recente l'ente esecutore (EDF) è riuscito a sbloccare l'impasse, ottenendo una proroga di dodici mesi senza costi aggiuntivi, che permetterà di completare le scuole e far partire definitivamente i corsi.

Lo scopo centrale del progetto AT-STEP è formare studenti con competenze certificate e riconosciute dai datori di lavoro a livello nazionale e internazionale, aggiornando al contempo i docenti affinché possano replicare questo modello in ogni istituto. Come evidenziato nel

Rapporto Annuale AICS Cairo 2020, sebbene le attività didattiche procedano, si registrano forti rallentamenti nelle ispezioni di controllo qualità (visite di audit) e nelle procedure di accreditamento. Questo ha determinato una bassa performance generale e una limitata capacità di spesa: l'ente gestore, infatti, non riesce a spendere i fondi già ricevuti nei tempi previsti a causa delle lungaggini burocratiche locali.

Sul fronte del contrasto alla povertà nelle aree più vulnerabili, si è invece concluso il 30 giugno 2022 il programma del Programma Alimentare Mondiale (PAM) nel Governatorato di Luxor, sostenuto con un contributo di 42.000.000 LE. L'iniziativa ha supportato gli alunni delle scuole comunitarie e le loro famiglie adottando un approccio multidisciplinare. Questo intervento ha integrato i programmi di assistenza dello Stato egiziano (come il piano di sussidi Takaful e Karama e le tessere alimentari), offrendo aiuti concreti: pasti caldi a scuola, bonus economici mensili per chi garantiva la frequenza scolastica dei figli e percorsi di emancipazione economico-sociale (empowerment). Quest'ultimo pilastro ha offerto a donne e giovani corsi professionali e l'accesso al microcredito, trasformando l'aiuto assistenziale in un'opportunità di autoimprenditorialità sul territorio.

In base agli accordi originari, il settore 'Tutela del patrimonio culturale e ambientale' avrebbe dovuto ricevere il 15% delle risorse totali, pari a 138.903.000 LE. Questa pianificazione ha però subito profonde modifiche in corso d'opera. A seguito della cancellazione del maxi-progetto da 53,1 milioni di LE destinato alla ristrutturazione del Museo Greco-Romano di Alessandria e dei siti di Saqqara e Medinet Madi, il Comitato di Gestione ha dovuto ridisegnare il bilancio. Una fetta di questi fondi (42 milioni di LE) è stata stornata a favore del settore Istruzione per sostenere l'iniziativa del World Food Programme. Di conseguenza, il budget complessivo del comparto culturale è stato ridimensionato a 98.903.000 LE.

Per non perdere i finanziamenti già avviati con il vecchio progetto di Alessandria, il Comitato ha deciso di lasciare a disposizione del Ministero del Turismo la prima tranche già erogata di 10.727.000 LE, vincolandola alla nascita di un nuovo intervento per il rilancio del sito archeologico di Abu Sir.

Al 31 dicembre 2023, l'intero budget residuo del settore risulta interamente allocato attraverso due canali: ben 70.487.019 LE sono state formalmente impegnate per il progetto sulla Gestione dei rifiuti solidi nel governatorato di Minya (Terza fase), mentre i restanti 26.415.981 LE sono stati accantonati a titolo preliminare per garantire la totale copertura finanziaria del comparto. Come logico proseguimento delle iniziative già attuate nel corso delle due precedenti fasi del Programma di Conversione, questa nuova iniziativa si è posta l'obiettivo di migliorare il sistema di raccolta e gestione dei rifiuti solidi nel Governatorato di Minya. Nel dettaglio, questo intervento ambientale si basava su due componenti principali, la prima delle quali riguardava il trasferimento di competenze tecniche per la creazione e il monitoraggio di un piano di gestione dei rifiuti a livello locale, redatto in stretta collaborazione con il National Solid Waste Management Program (NSWMP). La seconda componente prevedeva invece la costruzione fisica di un nuovo impianto di riciclaggio a Minya City per il trattamento biomeccanico dei rifiuti urbani; questo centro avrebbe dovuto replicare il modello di successo già realizzato nella vicina città di Al-Edwa, sempre all'interno del Governatorato di Minya, sfruttando l'avanzata tecnologia italiana specializzata nel settore. Tuttavia, il progetto è ufficialmente sospeso dalla data del 31 marzo 2022, poiché l'ente attuatore ha dovuto dichiarare l'impossibilità di completare l'opera energetico-ambientale: a causa della forte inflazione e dell'impennata dei prezzi dei materiali di costruzione registrata sul mercato globale, i fondi

originariamente stanziati non sono infatti più sufficienti a coprire i costi necessari alla realizzazione dell'impianto.

Sempre nell'ambito delle ultime risorse disponibili, sono stati definiti altri due interventi chiave per chiudere l'accordo bilaterale dalla Gestione dei Rifiuti Solidi: A causa della scarsità di fondi rimasti nel Programma, è stato avviato un tavolo di confronto con il Ministero dell'Ambiente e l'Autorità Regolatrice egiziana. L'obiettivo (attualmente in fase di approvazione) è ridefinire la strategia d'intervento per riuscire a costruire un impianto di gestione dei rifiuti funzionante, adattando i costi ai rigidi limiti del budget rimasto. Per la Valorizzazione Archeologica (LE 10.727.000): Un progetto gestito dal Ministero del Turismo e delle Antichità dedicato al 'Sostegno allo sviluppo dell'area archeologica di Abusir, nel Governatorato di Giza. Questo intervento mira a rendere il sito più accessibile e visitabile, integrandolo ufficialmente nei flussi turistici della vicina Sakkara. Con l'approvazione di questi ultimi interventi strategici sulla sostenibilità e sulla valorizzazione culturale, l'Egitto e l'Italia concludono la gestione dei fondi storici di conversione del debito, aprendo la strada alle più recenti politiche macroeconomiche e ambientali del Paese.

Tra gli ultimi progetti in fase di approvazione spiccano tre grandi interventi che uniscono la tutela del patrimonio culturale alla modernizzazione ecologica del Paese come Ambiente e Biodiversità (LE 15.680.000): Un piano del Ministero dell'Ambiente per proteggere la natura nelle aree protette del Fayyum e del Mar Rosso, che lavorerà in parallelo con i programmi di cooperazione ecologica già attivi tra Italia ed Egitto. Per poi passare alla Cultura e Turismo (LE 10.000.000): Un progetto del Ministero del Turismo per allestire una nuova galleria interamente dedicata ai celebri 'Ritratti del Fayyum' presso il Museo Egizio del Cairo, valorizzando queste antichissime opere d'arte. Ed infine

alla Transizione Ecologica (LE 12.174.065,29): Un finanziamento destinato a sostenere il Programma NWFE (Nesso Acqua-Cibo-Energia).

Quest'ultimo punto è di fondamentale importanza: il sostegno al programma NWFE segna l'anello di congiunzione ideale con la storia più recente dell'Egitto. Con questo stanziamento, infatti, i fondi della cooperazione italo-egiziana si collegano direttamente alla nuova strategia nazionale per la transizione energetica e il clima lanciata dal Cairo negli ultimi anni. Come teorizzato nelle analisi sulle nuove geografie dello sviluppo (Nederveen Pieterse, 2020), il passaggio dai micro-interventi isolati a mega-programmi integrati su clima ed energia come il NWFE rappresenta l'evoluzione matura dei Debt Swaps. Collegando i residui della conversione del debito italo-egiziano alla transizione ecologica nazionale, l'Egitto conclude la gestione della cooperazione storica e inaugura una moderna politica macroeconomica basata sulla sostenibilità e sulla resilienza climatica.

2.5. La Nuova Frontiera della Cooperazione Post-2022

La naturale evoluzione delle riforme fiscali e dei meccanismi di conversione del debito trova la sua massima espressione strategica nel quadro programmatico post 2022 definito dalle istituzioni finanziarie internazionali, il quale documentano come il completamento dei cicli storici di cooperazione. Il completamento dei cicli storici di conversione del debito italo-egiziano nel 2022 ha coinciso con una violenta e profonda ridefinizione del quadro macroeconomico globale, che ha interrotto bruscamente il percorso di stabilizzazione avviato dall'Egitto con le riforme del 2014. Lo scoppio del conflitto in Ucraina nei primi mesi del 2022 ha agito come un potente shock, colpendo simultaneamente le due principali fonti di valuta estera del Paese: il turismo internazionale,

storicamente dominato dai flussi dell'Europa orientale, e le importazioni di grano, di cui l'Egitto è il primo acquirente su scala globale. Questo scenario, aggravato dal rapido e coordinato aumento dei tassi di interesse da parte della Federal Reserve statunitense e delle principali banche centrali per arginare l'inflazione globale, ha provocato una massiccia fuga di capitali volatili (hot money) dai mercati emergenti. Nel giro di pochi mesi, le riserve di valuta estera della Banca Centrale d'Egitto hanno subito un drastico drenaggio, riaprendo un profondo deficit nella bilancia dei pagamenti e costringendo le autorità del Cairo a implementare una serie di svalutazioni della lira egiziana (LE). In questo contesto di rinnovata e severa vulnerabilità finanziaria, la governance economica del Paese si è trovata di fronte a un bivio strategico analogo a quello del 2011 e del 2014, ma su una scala di complessità enormemente superiore. Non essendo più sostenibile la dipendenza da prestiti a breve termine di cooperazione bilaterale, lo Stato ha dovuto compiere un salto di qualità istituzionale, posizionandosi al centro dei flussi globali.

La nascita di questa nuova strategia economica e diplomatica è stato il lancio ufficiale, durante la Conferenza delle Nazioni Unite sul Clima (COP27) tenutasi a Sharm El-Sheikh nel novembre 2022, del programma nazionale denominato NWFE (Nexus of Water, Food and Energy). Sotto la guida del Ministero della Cooperazione Internazionale e in coordinamento con i principali partner istituzionali, il NWFE è stato concepito non come un semplice elenco di progetti ambientali, ma come una piattaforma strategica integrata volta a mobilitare oltre 14 miliardi di dollari in investimenti verdi. Sotto il profilo della teoria della cooperazione allo sviluppo, il programma incarna un radicale cambio di paradigma, superando la storica frammentazione degli aiuti attraverso l'applicazione metodologica del principio del "nesso" settoriale. Come evidenziato dagli studi di economia pubblica (Ahmed & Hassan, 2024), il NWFE riconosce

l'interdipendenza strutturale tra le risorse: in un Paese contrassegnato da una cronica scarsità idrica e da una costante crescita demografica, la sicurezza alimentare non può essere perseguita isolatamente, poiché dipende in modo diretto dall'energia necessaria per alimentare i sistemi di desalinizzazione dell'acqua e per pompare i flussi irrigui verso i terreni agricoli sottratti al deserto.

Il programma articola questa visione olistica attraverso nove progetti strategici prioritari, suddivisi nei tre pilastri fondamentali: il pilastro energetico (Energy), che costituisce il fulcro finanziario della manovra e prevede la disattivazione controllata di vecchie e inefficienti centrali termiche a gas per un totale di 5 GW e la loro contestuale sostituzione con 10 GW di nuova capacità energetica da fonti rinnovabili, principalmente attraverso mega-impianti solari ed eolici nel deserto occidentale e lungo le coste del Mar Rosso; il pilastro idrico (Water), incentrato sulla modernizzazione dei sistemi di desalinizzazione dell'acqua marina e sul potenziamento delle infrastrutture di trattamento e riciclo delle acque reflue, riducendo la dipendenza esclusiva dal bacino del Nilo; e infine il pilastro alimentare (Food), che mira a migliorare la resilienza climatica dell'agricoltura nella valle del Nilo e nel delta, introducendo colture e sementi ibride resistenti alla siccità e alla salinità, oltre a modernizzare i sistemi di stoccaggio del grano per azzerare le perdite post-raccolto. In questa nuova architettura finanziaria, i residui e le economie di spesa derivanti dai vecchi accordi bilaterali, come il Terzo Accordo di Conversione del Debito italo-egiziano, hanno assunto una funzione del tutto nuova: essi non operano più come finanziamenti assistenziali a fondo perduto per singoli istituti tecnici o impianti locali, ma vengono utilizzati come capitale di innesco strategico (seed money) all'interno di schemi di blended finance¹³ per assorbire i primi rischi finanziari e attrarre colossali

¹³ Con l'espressione blended finance (finanza mista) si intende l'uso strategico di fondi pubblici o di cooperazione (concessionali) per mobilitare flussi di capitali privati commerciali verso

prestiti agevolati e investimenti azionari privati da parte di giganti della finanza multilaterale, come la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), che agisce da partner capofila per il pilastro energetico (ERBD,2025), la Banca Mondiale e la Banca Africana di Sviluppo (AfDB).

Nonostante l'ampio consenso internazionale riscosso dalla piattaforma, il monitoraggio delle prime fasi di attuazione del NWFE nel periodo compreso tra il 2023 e il 2026 ha fatto riemergere le medesime e profonde sfide di economia politica che l'Egitto tenta di correggere fin dallo scoppio della rivoluzione del 2011. Le analisi critiche pubblicate dalla letteratura specializzata (Malm & Al-Shawarby, 2025) evidenziano come la transizione verso un'economia strutturalmente verde si scontri con l'elevato stock di debito estero accumulato dal Paese, il cui servizio assorbe una quota critica delle entrate fiscali, limitando i margini di manovra della spesa pubblica non militare. L'afflusso di capitali privati esteri, considerato dal governo il vero motore per l'edificazione dei mega parchi fotovoltaici, risente fortemente del rischio di cambio e dell'instabilità valutaria; gli investitori internazionali, pur attratti dalle esenzioni fiscali temporanee e dai contratti di acquisto dell'energia a lungo termine (Power Purchase Agreements), tendono a incorporare nei loro piani finanziari, elevati premi al rischio a causa delle storiche farraginosità burocratiche e dei costi occulti legati all'apparato dei ministeri del Cairo. Inoltre, emerge un paradosso analogo a quello osservato nei capitoli precedenti per i Poli Tecnologici ITEC e per gli impianti di riciclaggio di Minya: mentre la dimensione "soft" del programma, ovvero la redazione di piani strategici, la formazione dei tecnici e la cooperazione istituzionale, avanza con relativa fluidità, la messa a terra delle grandi infrastrutture civili subisce rallentamenti dovuti alle riduzioni delle catene di fornitura

progetti legati allo sviluppo sostenibile, riducendo il profilo di rischio economico per gli investitori.

globali e all'impennata dei costi dei materiali edili e dei componenti tecnologici d'importazione. Infine, la pervasività del settore informale, che continua a rappresentare circa il 40% del PIL egiziano, costituisce un enorme ostacolo all'inclusione sociale prevista dal programma, poiché i piccoli agricoltori e i lavoratori stagionali della valle del Nilo operano spesso al di fuori dei canali legali e bancari formali, manifestando una forte resistenza ad adottare le nuove tecnologie idriche ed energetiche per timore di incorrere in controlli fiscali o in costi di registrazione che non sarebbero in grado di sostenere.

Malgrado queste barriere strutturali, il programma NWFE ha ridefinito in modo irreversibile la traiettoria di sviluppo dell'Egitto contemporaneo (EBRD Sustainability Report, 2025). Con il definitivo superamento dei vecchi sussidi energetici generalizzati e regressivi, analizzati nel capitolo 2.2, lo Stato ha modificato la natura stessa del proprio contratto sociale con la cittadinanza: il governo non cerca più la propria legittimazione politica attraverso l'erogazione assistenziale e inefficiente di benzina ed elettricità sottocosto, una strategia che nel 2011 aveva spinto il Paese sull'orlo del collasso finanziario e industriale, ma punta oggi a legittimarsi agli occhi della comunità internazionale e delle classi domestiche come un hub energetico e logistico pulito, capace di governare la transizione ecologica del bacino del Mediterraneo e del mondo arabo. Il coordinamento tra la finanza multilaterale del NWFE e i residui storici dei programmi bilaterali dimostra, in ultima analisi, che il meccanismo della conversione del debito (Debt Swap) ha completato la sua evoluzione storica: nato originariamente nei primi anni Duemila come un semplice strumento macroeconomico per alleggerire le scadenze finanziarie estere e sostenere micro-interventi sociali isolati, esso si è trasformato nel corso di un quarto di secolo nel principale catalizzatore politico e finanziario per

i grandi investimenti strutturali sul capitale umano, sulla resilienza climatica e sulla modernizzazione industriale dell'Egitto.

In ultima analisi, l'efficacia di questa nuova stagione di riforme e investimenti verdi si misurerà inevitabilmente sulla capacità dello Stato di convertire le risorse finanziarie in reali guadagni di benessere per la popolazione, rendendo necessaria, come si vedrà nel terzo capitolo, una disamina rigorosa dell'Indice di Capitale Umano (HCI) e delle barriere educative, sanitarie e nutrizionali che ancora ostacolano la produttività del Paese

Capitolo 3: Rafforzare il capitale umano: istruzione, salute e produttività

Dalle conclusioni del capitolo precedente, emerge con chiarezza che la stabilità economica dell'Egitto dipende in modo diretto e significativo dalla valorizzazione delle sue risorse interne. Questo capitolo sposta l'attenzione dall'economia generale alla qualità dei servizi pubblici, analizzando come gli investimenti nel benessere dei cittadini influenzino la produttività del lavoro. L'analisi si apre con l'esame dell'Indice di Capitale Umano per mappare i punti di forza e di debolezza del Paese, per poi concentrarsi sulla qualità della scuola e sulla povertà educativa. Successivamente, verranno analizzati alcuni fra i problemi sanitari e nutrizionali che colpiscono la popolazione, valutando l'efficacia dei nuovi programmi di protezione sociale e di aiuto per le famiglie più vulnerabili messi in atto dal Paese.

3.1. L'Indice di Capitale Umano (HCI) della Banca Mondiale

Per meglio comprendere la traiettoria dello sviluppo economico egiziano e la sua capacità di generare una crescita del paese che sia inclusiva, può essere utile esaminare l'Indice di Capitale Umano (Human Capital Index - HCI) sviluppato dalla Banca Mondiale nel 2020. Sotto il profilo generale, l'HCI misura l'ammontare di capitale umano che un bambino nato in un determinato momento può aspettarsi di accumulare entro il compimento del diciottesimo anno di età, date le condizioni sanitarie e educative prevalenti nel paese in cui vive. L'indice opera su una scala continua compresa tra 0 e 1, dove il valore massimo rappresenta il raggiungimento del pieno potenziale produttivo individuale. Il calcolo dell'HCI si basa sulla combinazione di tre pilastri fondamentali: la probabilità di sopravvivenza fino ai cinque anni di età, lo stato di salute generale

(misurato tramite i tassi di sopravvivenza degli adulti) e la quantità di istruzione bilanciata da un correttore qualitativo sulle competenze reali acquisite (World Bank, 2020). Nel quadro delle rilevazioni ufficiali del 2020 l'HCI in Egitto ha ottenuto un punteggio di 0,49. In termini di produttività del lavoro, questo dato indica che la produttività potenziale di un futuro lavoratore nato nel 2020 risulterà inferiore del 51% rispetto a quella ottenibile in condizioni di istruzione completa e di piena salute.

Disaggregando l'indice per genere, si riscontra che la componente femminile ha raggiunto un punteggio più alto rispetto a quella maschile (0,51 contro 0,48), poiché ha superato la controparte in quasi tutti i sottoindici esaminati (Tabella 1).

Tabella 4 Indicatori dell'Human Capital Index (HCI) in Egitto disaggregati per genere Anno 2020 dalla World Bank

	Males	Females	Total
Human Capital Index	0.48	0.51	0.49
Survival to age 5	0.98	0.98	0.98
Expected years of school	11.4	11.6	11.5
Harmonized test scores	344	368	356
Learning Adjusted Years	6.3	6.8	6.5
Adult Survival Rate	0.82	0.90	0.86
Not Stunted Rate	0.76	0.79	0.78

Sotto il profilo del mercato del lavoro, valori maggiori ottenuti nei punteggi scolastici e sanitari della componente femminile svelano un profondo paradosso strutturale, ampiamente documentato nella letteratura specializzata come MENA Gender Paradox (Amer et Atallah, 2019). Sotto il profilo metodologico, l'apprendimento aggiustato rappresenta un correttore statistico che scomputa dal totale degli anni trascorsi fisicamente a scuola il tempo che viene perso a causa dell'inefficacia della didattica. Nonostante le bambine egiziane accumulino una quota maggiore di capitale umano potenziale durante l'infanzia, manifestando una maggiore persistenza scolastica e migliori risultati nei test rispetto ai

maschi, questa risorsa viene persa in età adulta. A causa di barriere culturali persistenti, della carenza di servizi di welfare conciliativi e di un mercato del lavoro altamente discriminatorio, l'Egitto registra infatti uno dei tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro formale più bassi al mondo. Il capitale umano femminile rappresenta dunque una risorsa inutilizzata che lo Stato finanzia attraverso l'istruzione primaria e secondaria, ma che non viene valorizzata all'interno del sistema produttivo.

Al fine di contestualizzare la performance nazionale, la Banca Mondiale ha inserito l'Egitto all'interno di un quadro comparativo regionale, confrontando il Paese con 12 economie in via di sviluppo dell'area MENA (Middle East and North Africa) selezionate dallo stesso istituto per affinità macroeconomica, struttura demografica e livello di reddito pro capite (World Bank, 2020). In questo campione, l'Egitto si è classificato all'undicesimo posto su un totale di 13 nazioni.

Dall'analisi dettagliata dei sottoindici indicati nella tabella precedente emerge che la qualità dell'istruzione e l'apprendimento adattato (anni di scuola più corretti per l'apprendimento) costituiscono i fattori più critici; in particolare, il parametro dell'apprendimento (Learning-Adjusted Years of School) è risultato essere il secondo valore più basso presente nella regione. Esso viene calcolato parametrando gli anni di scuola teorici con i risultati effettivi ottenuti dagli studenti nei test armonizzati internazionali (Harmonized Test Scores), come le prove TIMSS e PIRLS¹⁴.

Nel caso dell'Egitto, il divario tra gli anni di scuola previsti dal ciclo d'istruzione nominale (11,1 anni) e quelli effettivamente adattati all'apprendimento (6,3 anni) evidenzia una perdita netta di potenziale per

¹⁴ Il TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) valuta le competenze in Matematica e Scienze mentre il PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) valuta le abilità di lettura e comprensione dei testi.

l'economia nazionale. Questa discrepanza dimostra che, sebbene lo Stato abbia garantito l'accesso fisico alle aule eliminando le barriere d'ingresso alle scuole pubbliche, il sistema non è strutturalmente in grado di trasformare la frequenza scolastica in un capitale cognitivo realmente spendibile. Questa "dispersione di competenze" ha alimentato nel paese un mercato del lavoro caratterizzato da un eccesso di lavoratori con titoli di studio formali ma privi delle abilità tecniche e analitiche richieste dalle imprese.

Come teorizzato nei modelli di crescita di Hanushek e Woessmann nel 2015, non sono gli anni di scolarizzazione formale a guidare lo sviluppo economico, bensì le competenze acquisite (cognitive skills). Il fenomeno della povertà educativa finisce così per deprimere la produttività generale della nazione, intrappolando la forza lavoro giovanile nei canali del settore informale o in occupazioni a basso valore aggiunto, limitando i benefici attesi dalle riforme fiscali descritte nel capitolo precedente.

Per contrastare questi deficit strutturali e mitigare gli impatti sociali del taglio ai sussidi energetici, nel marzo 2015 il Ministero della Solidarietà Sociale ha avviato un vasto programma nazionale di protezione sociale che è tuttora attivo. Il programma di trasferimenti monetari si divide in due rami distinti: "Takaful" (Solidarietà) e "Karama" (Dignità) (Breisinger et al., 2018). È importante chiarire la differenza tra i due pilastri: mentre Karama è un programma di assistenza incondizionato destinato agli anziani poveri e ai cittadini con disabilità gravi, Takaful opera come un programma di trasferimento monetario condizionato (Conditional Cash Transfer - CCT)¹⁵ espressamente rivolto alle famiglie con minori, con

¹⁵Il CCT è un programma di assistenza sociale che eroga sussidi economici alle famiglie povere a condizione che i beneficiari rispettino specifici impegni legati all'istruzione e alla salute

l'obiettivo di spezzare la trasmissione intergenerazionale della povertà incrementando la salute e l'istruzione dei bambini.

Le famiglie beneficiarie di Takaful ricevono un sussidio economico di base a condizione che vengano rispettate le seguenti condizioni stringenti:

- L'obbligo di frequenza scolastica da parte dei figli, pari ad almeno l'80% dei giorni di lezione complessivi.
- L'obbligo, per le madri e i bambini di età inferiore ai 6 anni, di eseguire almeno tre visite mediche annuali presso le cliniche pubbliche.

Tali visite hanno permesso di monitorare lo sviluppo materno-infantile, garantendo la somministrazione dei cicli vaccinali obbligatori e la partecipazione a sessioni di educazione alimentare. Secondo le rilevazioni d'impatto condotte dall'International Food Policy Research Institute (IFPRI)¹⁶, l'introduzione di queste condizionalità ha generato un incremento reale dei consumi delle famiglie beneficiarie dell'11% e ha ridotto in modo significativo la probabilità di arresto della crescita indotta da malnutrizione nei bambini sotto i due anni (Breisinger et al., 2018). Sono stati inoltre erogati supplementi finanziari variabili in base all'età e al ciclo scolastico frequentato dai figli.

Parallelamente, il successo del programma Takaful ha dimostrato quanto la protezione sociale sia stata determinante nel mitigare gli effetti della povertà estrema sugli indicatori sanitari. L'obbligatorietà dei controlli ha indotto le famiglie delle aree rurali a eseguire esami pediatrici e monitoraggi dello stato nutrizionale.

¹⁶ I dati sull'impatto nutrizionale e sull'incremento dei consumi domestici sono tratti da C. Breisinger et al., *Impact evaluation of Egypt's Takaful and Karama cash transfer program*, International Food Policy Research Institute (IFPRI) Research Note, Cairo, 2018

Per agire direttamente sulle determinanti ambientali della salute, il governo ha affiancato a questi piani la campagna "Sakan Kareem" (Casa Dignitosa), focalizzata sull'edificazione e la riqualificazione di abitazioni dignitose nelle aree più svantaggiate. L'obiettivo primario è stato il miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi vulnerabili tramite la fornitura di acqua potabile, la pavimentazione dei locali e l'allacciamento a reti fognarie sicure. Inoltre, il progetto ha offerto opportunità concrete di impiego ai giovani locali, i quali sono stati direttamente contrattualizzati e impiegati nei cantieri di ristrutturazione aperti nei loro stessi villaggi, generando un effetto moltiplicatore sul reddito della zona.

Al contempo, il governo ha promosso il sostegno alle persone con disabilità, collaborando attivamente con le organizzazioni non governative (ONG) per migliorare le competenze tecniche dei cittadini disabili e favorire la loro inclusione nel tessuto produttivo. Nell'ambito di questa integrazione, sono stati aperti 76 centri di fisioterapia e 15 centri linguistici specializzati, strutturando percorsi di inserimento lavorativo mirati per le persone non udenti e non vedenti.

I programmi sono stati adattati anche per promuovere l'emancipazione economico-sociale femminile nelle aree rurali, dove i deficit di capitale umano si intrecciano con la scarsa inclusione finanziaria. Attraverso l'erogazione dei "prestiti Mastoura", gestiti dalla Nasser Social Bank, lo Stato ha finanziato oltre 9.000 progetti rurali a guida femminile, fornendo microcredito agevolato per l'acquisto di bestiame, sementi o macchinari da cucito. Questo canale di microfinanza ha permesso a migliaia di donne nelle comunità agricole di avviare microimprese formali, creando un reddito autonomo che si è tradotto in una maggiore capacità di investimento diretto nella salute e nell'istruzione dei propri figli. In termini di tutele formali, il sistema ha previsto per le lavoratrici dipendenti

l'assistenza domiciliare e una compensazione pari al 75% della retribuzione in caso di congedo di maternità di 90 giorni.

Di seguito vengono riportati i singoli componenti analitici registrati nel Paese:

- Sopravvivenza a 5 anni: ha riguardato 98 bambini su 100
- Anni scolastici previsti: un bambino poteva aspettarsi di completare 11,5 anni di scuola nominale.
- Punteggi armonizzati scolastici: gli studenti hanno ottenuto un punteggio medio di 356 punti su un massimo di 625 nei test standardizzati internazionali.
- Anni adattati all'apprendimento: a causa dei bassi punteggi nei test sopra menzionati, gli anni effettivi di reale acquisizione cognitiva sono scesi a soli 6,5, evidenziando una perdita di quasi 5 anni di istruzione formale rispetto al ciclo teorico.
- Sopravvivenza adulti: l'86% dei quindicenni è destinato a raggiungere i 60 anni di età.
- Crescita sana: 78 bambini su 100 non hanno presentato ritardi della crescita (stunting).

I miglioramenti realizzati indicano che il Paese ha intrapreso la strada corretta; tuttavia, permane la necessità di riforme strutturali profonde per assicurare che ogni ragazza e ogni ragazzo possano manifestare appieno tutto il proprio potenziale produttivo all'interno della società.

Sul fronte dell'inclusione, i programmi dedicati alle persone con disabilità e al microcredito femminile hanno segnato un cambio di paradigma verso un modello di welfare non più solo assistenziale, ma orientato all'attivazione economica. In conclusione, gli interventi hanno delineato una strategia integrata che ha cercato di connettere salute, istruzione e lavoro, sebbene la persistente centralizzazione burocratica abbia

continuato a rappresentare un freno alla velocità di attuazione delle riforme necessarie per colmare il divario con le medie internazionali.

3.2 Qualità dell'istruzione e “povertà educativa”

La disparità nel settore educativo è risultata coerente anche con le recenti evidenze della Banca Mondiale sulla cosiddetta “povertà di apprendimento”. Questo indicatore è conosciuto come learning poverty e va a misurare la quota di bambini che, in base alla loro età (solitamente a dieci anni), non sanno ancora né leggere né scrivere. Questo si va a integrare con il tasso di deprivazione scolastica (chi non va a scuola) e il deficit di apprendimento effettivo (i bambini che frequentano ma non riescono ad acquisire le competenze minime) (World Bank, 2019). Nei paesi a basso e medio reddito la learning poverty si attesta intorno al 53% , mentre nelle economie avanzate è inferiore del 10%. In Egitto l'indice della povertà di apprendimento è del 69,6% (World Bank, 2019). Questo dato colloca il Paese tra i livelli più critici della regione MENA e giustifica l'estrema urgenza dei piani di riforma settoriale avviati dal Ministero dell'Istruzione.

Il peggioramento dei fattori relativi all’“apprendimento povero” si è manifestato grazie a una gestione delle risorse non adeguata alla crescita demografica del paese. Tra il ventesimo secolo e l’inizio del ventunesimo secolodd, il sistema istituzionale si è trovato costretto ad assumersi la responsabilità di gestire un'ondata demografica giovanile denominata youth bulge (Assaad, 2014) che ha aumentato sempre di più il numero di studenti. L'incapacità di assorbire l'elevato numero di nuovi studenti all'interno ha creato un sovraffollamento delle classi, che superano i 60 alunni per aula, riducendo drasticamente il tempo che ogni insegnante può dedicare al singolo allievo. Si è così diffusa la consuetudine delle lezioni private, fornite da centri di tutoraggio, che hanno gravato pesantemente

sulle famiglie meno fortunate. Questo fenomeno ha creato maggiore disparità sociale, sui budget delle famiglie meno abbienti così differenziandone le capacità degli studenti non per merito, ma per disponibilità economica familiare.

Occorre inoltre considerare la complessa struttura del sistema pre-universitario egiziano, in particolare il comparto TVET (Technical and Vocational Education and Training,) ovvero l'istruzione e formazione tecnica e professionale.

Questo “sottosistema” soffre da sempre di un basso status sociale e di finanziamenti limitati, portando alla percezione pubblica dell'istruzione tecnica come una scelta di ripiego per gli studenti con i punteggi d'esame più bassi.

D'altronde, l'apparato burocratico ministeriale non è più in grado di provvedere alla formazione di studenti per le capacità del settore privato e di conseguenza, il TVET produce solo forza lavoro poco qualificata, aumentando il tasso di disoccupazione giovanile.

All'interno di questo quadro di fragilità si inserisce il paradosso educativo femminile. Nonostante le ragazze ottengano spesso risultati accademici e tassi di completamento scolastico superiori ai ragazzi, il loro ingresso nel mercato del lavoro formale è ostacolato da profonde barriere culturali e strutturali. Sotto il profilo sociologico, il forte radicamento di norme patriarcali e conservatrici attribuisce alla donna il ruolo primario di cura domestica, scoraggiando l'impiego post-laurea soprattutto nelle aree rurali dell'Alto Egitto. A ciò si aggiungono barriere strutturali significative, quali l'assenza di reti di trasporto pubblico sicure contro le molestie, la carenza di asili nido accessibili e la contrazione dei posti di lavoro nel settore pubblico, storicamente ritenuto l'unico ambiente occupazionale socialmente accettabile per le donne. Questo fenomeno si traduce in un investimento da parte di finanziatori dello stato per formare adatti al settore privato, ma invano, senza ritorno economico nel PIL del paese.

L'istruzione superiore si configurava in due modelli: università e post-superiore. Nell'anno accademico 2014/15, le università contavano 1,9 milioni di iscritti mostrando una notevole predominanza del sesso maschile dovuta alla manifatturiera e industriale dei corsi. Tuttavia, l'espansione del sistema universitario e degli istituti tecnici, ha superato i 3,3 milioni di iscritti nell'anno 2021/2022, ma questo non ha garantito automaticamente un aumento della produttività.

Il sistema educativo pre-universitario è stato fortemente centralizzato, ma ha continuato a soffrire di un basso status sociale e di finanziamenti limitati. La struttura fortemente gerarchica e controllata dal Ministero dell'Istruzione Superiore (MOHE) ha rappresentato una delle principali barriere all'adeguamento delle competenze (skills mismatch). Infatti, in termini pratici, la disomogeneità tra le richieste dei mercati digitali e la programmazione ministeriale determina la collocazione dell'istruzione tecnica a un livello di secondo piano, dissuadendo coloro che potrebbero essere tra i migliori talenti da perseguire la via professionale indispensabile all'economia del paese.

Come spiegato precedentemente, il sistema non riesce a coinvolgere efficacemente il genere femminile nel processo di integrazione lavorativa, indipendentemente dal livello di istruzione raggiunto. In altre parole, la società è vittima di perdite in termini di capitale umano.

Come evidenziato, la povertà scolastica in Egitto non dipende solo dalle barriere di accesso alla scuola, ma da un'incapacità di formare una futura forza lavoro necessaria al settore privato. La questione che riguarda la bassa qualità dell'apprendimento non è un caso isolato; piuttosto, questa situazione riflette un ecotipo che ha dato priorità alla produzione di certificazioni di studio piuttosto che a dotare la popolazione di competenze specifiche. Tale equilibrio sbilanciato ha portato ad una forza lavoro

altamente istruita sulla carta, ma priva delle capacità necessarie a risolvere i problemi presentati dal mercato del lavoro attuale.

3.3. Barriere sanitarie e nutrizionali

A partire dal decennio 2010-2020, il superamento delle barriere sanitarie ed alimentari si è accompagnato allo sviluppo del capitale umano, avvenuto attraverso lo sviluppo della forza lavoro che ha portato al miglioramento della salute pubblica. La strategia principale per l'innalzamento degli standard sanitari parte dai redditi dei lavoratori medi, che ha garantito un accesso a un regime alimentare adeguato (ESCWA, 2020). Nel 2023 si è confermata l'importanza delle iniziative dirette al sistema di istruzione e formazione tecnico-professionale (TVET), con lo scopo di armonizzare le competenze con le esigenze del mercato del lavoro e con le competenze dei giovani e di incrementare la competitività della forza lavoro egiziana su scala regionale e internazionale.

I successi riscontrati con l'ITEC hanno portato, durante la terza fase del programma, che è in consolidamento nel 2026, anche a potenziare e replicare l'iniziativa. Si può dire, infatti, che si sia avviata una formazione di ordine superiore all'interno dello stesso centro, e si sia fondato un nuovo polo integrato di istruzione tecnica ad Abu Ghaleb, nel Governatorato di Giza. Inoltre, è stato deciso dal governo egiziano nel 2020, di intervenire ulteriormente per rendere migliore la qualità dell'istruzione tecnica attraverso la costituzione di quaranta Scuole di Tecnologia Applicata (Applied Technology Schools - ATS), le quali fanno parte di un progetto di formazione nazionale. Attraverso l'introduzione di una partnership pubblico-privata (PPP) si mira a scardinare i vecchi limiti del TVET. Le ATS dovrebbero così fornire competenze certificate e riconosciute dallo Stato sia localmente che internazionalmente, nonché migliorare, di conseguenza, la situazione socioeconomica attraverso collaborazioni tra il

Ministero dell'Istruzione e grandi società private leader nei settori industriali di riferimento. Questo garantisce un'implementazione di standard formativi d'eccellenza e un miglioramento delle pratiche internazionali per preparare specialisti qualificati e con competenze riconosciute anche su mercati esteri.

Nel settore sanitario, l'accento è stato posto sulla formazione delle capacità dei professionisti medici e infermieristici. Il progetto intitolato "Assistenza infermieristica: supporto all'aumento della qualità degli standard assistenziali nelle province di Cairo, Giza e Alessandria in Egitto" è terminato nel marzo 2023 con risultati molto positivi al punto che il Ministero della Salute e della Popolazione dell'Egitto ha richiesto una terza fase. Il nuovo progetto, approvato nell'agosto 2023, è stato implementato nel 2024 con ampiezza maggiorata rispetto al precedente.

Un elemento fondamentale del progetto ATS, gestito in collaborazione con la cooperazione italiana tramite l'iniziativa AT-STEP (*Applied Technology Schools – Technical Schools Enhancement Project*), riguarda la formazione continua degli insegnanti e dei formatori. Utilizzando un approccio didattico basato sulle competenze reali e non sulla mera memorizzazione nozionistica, il progetto ha contribuito all'adozione di una metodologia standardizzata e replicabile. Tra le innovazioni introdotte spicca il metodo di formazione "a cascata": una prima selezione di docenti egiziani di alto livello viene formata da esperti internazionali acquisendo la qualifica di *master trainers*; successivamente, questi ultimi trasmettono le competenze metodologiche e tecniche acquisite agli altri insegnanti della rete nazionale. In termini di governance istituzionale, il risultato più significativo della riforma è stato la creazione di una specifica Unità di Gestione delle ATS insediata direttamente presso il Ministero dell'Istruzione e dell'Educazione Tecnica (MOETE), deputata al coordinamento centralizzato e al controllo di qualità dell'intero sistema.

Grazie a questa architettura istituzionale e all'efficacia del modello PPP, la rete delle ATS ha registrato un'espansione imponente, arrivando a contare circa 80 istituti attivi sul territorio nazionale nei settori industriali e dei servizi a più alto valore aggiunto, quali le telecomunicazioni, la farmaceutica, l'elettromeccanica, l'automotive e l'ospitalità alberghiera. L'attività dell'Unità di Gestione ha permesso di redigere oltre cento nuovi programmi didattici allineati alla domanda reale delle imprese, coinvolgendo stabilmente più di 2.000 professionisti tra docenti, dirigenti e amministratori, e attraendo migliaia di nuovi iscritti attirati dalle elevate percentuali di inserimento occupazionale post-diploma. La seconda fase terminata nel 2023 con risultati più che positivi, portando il governo egiziano a chiederne il rinnovo.

Nella terza fase, implementata dal 2024 con un intervento più ampio, attraverso misure volte ad aumentare la qualità della cura dei pazienti affetti da problemi complessi come l'applicazione dei trapianti di midollo osseo patologie complesse e ad alta specializzazione. Inoltre, il progetto contempla l'aggiornamento della pratica infermieristica in oncologia e chirurgia pediatrica del cuore. Questo piano contempla formazioni, scambi accademici e monitoraggio tra i professionisti dell'Italia ed il Medio Oriente. La terza fase include anche una nuova innovazione nella forma della ricerca clinica e raccolta sistematica di dati sanitari in collaborazione.

Infine, il miglioramento delle condizioni sanitarie e nutrizionali è stato strettamente legato anche alla gestione sostenibile delle risorse idriche. In tale ambito si è inserita l'iniziativa "Water Knowledge", realizzata in collaborazione con l'Istituto Agronomico Mediterraneo (IAM) di Bari, con l'obiettivo di rafforzare le competenze tecniche e gestionali degli operatori del settore idrico. Il progetto ha previsto il potenziamento delle infrastrutture formative, tra cui la riabilitazione di laboratori batteriologici per l'analisi della qualità dell'acqua e l'implementazione di tecnologie

avanzate, come sensori e sistemi IoT (Internet of Things) per il monitoraggio degli sprechi e della contaminazione delle falde. Inoltre, sono stati organizzati programmi di formazione che hanno coinvolto centinaia di partecipanti tra tecnici e formatori, contribuendo al miglioramento della gestione delle risorse idriche, elemento cruciale per la salute pubblica e la sicurezza alimentare nelle aree rurali.

Nel complesso, tali interventi hanno evidenziato come il rafforzamento delle competenze tecniche e la modernizzazione delle strutture del sistema sanitario e della gestione delle risorse naturali abbiano rappresentato una strategia integrata fondamentale per affrontare le persistenti barriere sanitarie e nutrizionali in Egitto. Per spiegare questo, ricordiamo che il governo egiziano ha adottato un ampio Piano strategico per l'Istruzione compreso tra il 2014 e il 2030 (World Bank, 2022). Lo scopo è proprio quello di ridurre la specializzazione non richiesta e andare su quella mirata per coprire più postazioni di lavoro possibili con l'attuazione del TVET II, il cui obiettivo era l'aggiornamento complessivo dei

programmi di studio ministeriali in conformità con gli standard industriali internazionali (Krafft et al., 2019).

La portata di questa riforma deve fare i conti con le dimensioni macroscopiche del sistema formativo egiziano, che accoglie circa 1,6 milioni di studenti iscritti agli istituti tecnici industriali, commerciali e agrari di secondo grado, suddivisi tra percorsi di diploma triennali (professionalizzanti) e quinquennali (tecnici superiori). Storicamente, la rigida regolamentazione ministeriale che limitava l'accesso diretto alle facoltà universitarie per i diplomati provenienti dagli istituti tecnici professionali, riservando i posti accademici quasi esclusivamente ai diplomati dei licei scientifici e classici dell'istruzione generale, ha spinto molti giovani a considerare il percorso tecnico come un vicolo cieco formativo, portando tassi elevati di abbandono scolastico precoce da parte

di studenti che preferivano entrare immediatamente nel mercato del lavoro informale. Allo stesso tempo, solo una quota marginale di diplomati tecnici riusciva a proseguire gli studi presso gli istituti universitari nazionali.

Lo scopo della Strategia Nazionale per l'educazione tecnica era ben chiaro, ovvero arricchire uno dei campi promettenti attraverso il miglioramento delle infrastrutture delle istituzioni scolastiche e l'alleanza con l'istruzione di alta qualità. Questi istituti comprendevano diversi campi come quello industriale, commerciale e agrario. Nel corso dello stesso periodo, il tasso di donne fu pari al 44% degli iscritti (CAPMAS, 2016). Il problema d'accesso all'istruzione terziaria per tecnici non è isolato. Questo limite economico è in gran parte alimentato da barriere culturali dove si esprime ancora una certa superiorità gerarchica alla laurea universitaria tradizionale rispetto a qualsiasi titolo tecnico o professionale, svalutando la manodopera specializzata.

Per combattere questo pregiudizio culturale e ridurlo a livello occupazionale, il piano nazionale ha attribuito la massima importanza all'apprendimento sull'esperienza in campo (Work-Based Learning). Incentivando l'inserimento obbligatorio degli studenti in contesti aziendali reali durante il ciclo di studi, le riforme descritte hanno mirato a innalzare la qualità del lavoro giovanile. Il successo nel lungo periodo di questa transizione, visibile nel consolidamento istituzionale del 2026, dimostra che il potenziamento delle competenze professionali rappresenta la chiave di volta non solo per la crescita industriale del PIL, ma anche per l'abbattimento stabile delle barriere sanitarie e alimentari del Paese.

3.4. Le sfide del capitale umano: demografia e disparità sociali

I problemi potenziali per il consolidamento del capitale umano si scontrano inevitabilmente con ostacoli strutturali associati all'attuazione delle riforme sui sussidi energetici. Nello studio dell'impatto delle riforme

i dati più recenti rilevati risalgono al 2014. In questo caso, non sono disponibili dati aggiornati e significativi su alcuni indicatori correlati all'Indice di Capitale Umano (HCI). In particolare, il tasso di crescita in buona salute dei minori (inteso come l'assenza di malnutrizione cronica o stunting), questo parametro è stato stimato a partire dall'Indagine Demografica e Sanitaria Nazionale (Egypt Demographic and Health Survey - EDHS). La mancanza di dati non permette di rappresentare in maniera adeguata gli eventuali progressi o peggioramenti del capitale umano dall'inizio del ventunesimo secolo, di rappresentare la realtà odierna e di prospettare previsioni sul futuro dell'HCI (World Bank, 2022)

Alcune di queste sfide, associate al percorso di risanamento fiscale per il 2026, contano 3 variabili macroeconomiche fondamentali: le disuguaglianze distributive, i divari di genere nell'accesso al mercato del lavoro e la pressione demografica (Verme et al., 2014).

Il livello di sviluppo economico, sociale e umano è stato influenzato dalle dinamiche demografiche. Nel 2020, l'Egitto ha superato la soglia storica di oltre 100 milioni di residenti. Il tasso di fecondità (Total Fertility Rate - TFR) è passato da 3 bambini per donna nel 2008 a un picco di 3,5 nel 2014, seguito poi da un periodo di stabilizzazione. Questa inversione della transizione demografica ha una precisa spiegazione economica: la forte instabilità politica post-2011 e il deterioramento del mercato del lavoro ha spinto le famiglie delle aree rurali a considerare una prole numerosa come una forma di assicurazione economica e di supporto al reddito familiare (Assaad et al., 2018). L'aumento nella popolazione ha avuto origine da un incremento della fecondità, con 1,85 milioni di nascite nel 2006 che sono salite a 2,6 milioni nel 2012, esercitando una pressione senza precedenti sulle infrastrutture pubbliche.

Le informazioni più recenti indicano una diminuzione di fecondità per donna a 2,85 figli nel 2021, fino a 2,7 figli nel 2023. Questo porta a una

fase di dividendo demografico, dove la quota di popolazione in età lavorativa supera quella della popolazione dipendente (bambini e anziani), affinché il surplus demografico si traduca in un incremento di produttività e reddito per il paese. La popolazione dell'Egitto cresce di oltre il 2% l'anno, e ciò significa che il governo è obbligato a rispondere ai requisiti minimi per infrastrutture abitative, alla sanità, all'istruzione e all'occupazione, nonché a ridurre le disparità in termini di salute e sicurezza economica tra ricchi e poveri.

L'Egitto riscontri numerose difficoltà, tra le quali la carenza di energia e acqua, due elementi essenziali per lo sviluppo economico. La carenza di energia e di acqua dolce costituisce un freno importante per lo sviluppo economico, oltre che per la sanità e per l'educazione. Il tasso elevato di fecondità rende difficile non solo raggiungere l'iscrizione all'istruzione primaria, ma anche migliorare la qualità dell'istruzione nei piani di riforma dell'educazione. Nonostante la scuola sia impegnata ad affrontare l'incremento del numero di studenti, il Ministero dell'Istruzione ha comunque tentato di implementare un programma educativo volto all'espansione dell'offerta formativa digitale.

Se da un lato, si può dire che i passi intrapresi in direzione di ridurre la differenza di genere nell'istruzione siano stati buoni, dall'altro il numero delle donne inserite nel sistema lavorativo è decisamente insufficiente. I dati dimostrano che il tasso di partecipazione alla forza lavoro si attesta al 66,8% per la componente maschile, a fronte di un misero 21,9% per quella femminile. La popolazione egiziana esprime tuttora resistenze culturali e barriere legate al genere, e questo atteggiamento ha portato a un elevato numero di donne disoccupate e alla loro scarsa partecipazione alla forza lavoro. Oltre a ciò, le continue forme di violenza compiute verso le donne innalzano ulteriormente queste barriere e l'elevato tasso di fertilità ha rappresentato un freno alla loro possibilità di ricoprire importanti ruoli

pubblici. La presenza femminile in campo politico è significativa: le parlamentari rappresentano il 15% della rappresentanza parlamentare e per le cariche amministrative il 20%. Non può dirsi lo stesso a proposito del sistema giudiziario, dove le donne costituiscono solo il 2% del corpo giudiziario (giudici e magistrati). Questa quota ridottissima condiziona la corretta applicazione delle norme e la tutela dei diritti sul luogo di lavoro.

Per misurare l'estensione delle disuguaglianze e disparità di genere, i report annuali del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) utilizzano l'Indice di Sviluppo Umano adeguato (HDI). Mentre l'indice HDI calcola il livello medio di un Paese in tre dimensioni chiave (aspettativa di vita alla nascita, anni di scolarizzazione attesi e medi, e PIL pro capite a parità di potere d'acquisto), l'Indice di Sviluppo Umano Corretto per la Disuguaglianza (IDHI) misura quanto siano equamente distribuite queste risorse all'interno della popolazione. In caso di totale uguaglianza, l'IHDI dovrebbe essere pari all'HDI, mentre in presenza di disuguaglianza il rapporto IHDI/HDI diminuisce (UNDP, 2020). Per la differenza di genere, l'UMDP impiega due indici: l'indice di sviluppo di genere, che rapporta HDI maschile e quello femminile, e l'indice di disuguaglianza di genere, che va a quantificare la perdita nello sviluppo umano causata dai divari tra uomini e donne.

Nel report UNPD 2023/2024, l'Egitto è stato classificato tra i paesi ad alto HDI, con un indice pari a 0,728. Tuttavia, nel caso dell'IHDI tale valore è di solo 0,497, ovvero è inferiore all'HDI del 31,7%. Le disuguaglianze hanno avuto un effetto significativo sulla dimensione dell'HDI, e il divario delle dimensioni deve essere uno dei problemi da affrontare dallo Stato. L'equità nella distribuzione delle risorse e il superamento delle barriere geografiche tra l'Alto Egitto e le aree metropolitane rimangono tra i problemi strutturali fondamentali che lo Stato deve affrontare per convertire il risanamento dei conti pubblici in autentico sviluppo umano.

3.5 Impatto economico e domanda di nuove competenze

La transizione delle politiche educative esaminata nel corso di questo capitolo produce effetti significativi sul paese, determinando una nuova domanda di lavoro e di profili di competenza richiesti dal tessuto produttivo egiziano. L'impatto economico delle riforme fiscali e il risanamento del bilancio dello Stato, evidenziano che la crescita del Prodotto Interno Lordo non può essere sostenuta nel lungo periodo senza un parallelo innalzamento della produttività totale dei fattori. L'apparato produttivo dell'Egitto risulta ancora parzialmente vincolato a settori a basso valore aggiunto, all'interno dei quali la forza lavoro formale subisce una penalizzazione a causa dello skills mismatch, ovvero il grande disallineamento tra le competenze teoriche fornite dal sistema scolastico rigido e le reali necessità tecnologiche ed operative espresse dalle imprese private (OECD, 2026).

D'altro canto, questo squilibrio strutturale non si traduce soltanto in alti tassi di disoccupazione intellettuale, che colpiscono prevalentemente i giovani in possesso di titoli di studio terziari tradizionali, ma rallenta la transizione dell'Egitto verso l'innovazione industriale. I modelli di crescita applicati al contesto egiziano dimostrano che solo l'accumulazione quantitativa di anni scolastici non è sufficiente a stimolare i salari reali se il mercato del lavoro continua a registrare una carenza acuta di competenze specialistiche, capacità analitiche e attitudini al problem solving (Hanushek & Woessmann, 2020). Nello scenario attuale, l'adozione delle tecnologie legate alla quarta rivoluzione industriale (Industry 4.0), come l'automazione dei processi, l'utilizzo di sistemi gestionali e l'analisi dei big data, impone allo Stato l'urgenza di formare una classe di tecnici in grado di dialogare con gli standard operativi globali (OECD, 2026).

La necessità per poter superare questo deficit qualitativo risulta particolarmente evidente quando si va ad esaminare la configurazione dell'istruzione superiore e professionale. Le indagini econometriche condotte sui manager delle grandi imprese egiziane evidenziano un divario sistematico in tutte le principali dimensioni delle competenze trasversali (soft skills), tra cui la padronanza delle lingue straniere, la gestione del tempo (time management) e il pensiero critico. Di conseguenza, l'espansione quantitativa del numero di diplomati e laureati, in assenza di un correttore qualitativo nei programmi didattici, finisce per alimentare un paradosso occupazionale: le imprese private faticano a reperire personale qualificato per le posizioni aperte, mentre migliaia di giovani dotati di un titolo formale rimangono nella sottoccupazione o nei circuiti dell'economia sommersa. Per spezzare questo circolo vizioso, i recenti interventi normativi attuati tramite il modello delle Scuole di Tecnologia Applicata (ATS) hanno cercato di ridefinire la governance dell'istruzione proprio partendo dai fabbisogni espressi dal mercato.

Questo processo di riconfigurazione delle competenze e di integrazione tra capitale umano e crescita economica trova il suo baricentro naturale all'interno del settore dei servizi e, nello specifico, del settore turistico e alberghiero. L'ultimo studio effettuato dall'Istituto del Lavoro (OIL) sull'ospitalità egiziana ha dimostrato come questa non sia solo una delle risorse fondamentali per accumulare ricchezza in valuta straniera, ma anche un settore intensivo di lavoro in grado di assorbire grandi quantità di manodopera giovanile e femminile, a condizione, di eliminare il difetto di formazione professionale della forza lavoro (ILO, 2026). La transizione verso un nuovo turismo sostenibile e competitivo a livello internazionale richiede l'introduzione di nuovi standard formativi che superino la vecchia logica della manodopera non qualificata.

In conclusione, l'analisi degli impatti economici e della domanda di nuove competenze dimostra che la riforma del capitale umano non può realizzarsi in modo astratto, ma deve ancorarsi ai settori dell'economia nazionale. Il turismo si profila, pertanto, non più come una mera rendita statica legata alle risorse archeologiche o paesaggistiche del Paese, bensì su come puntare alla valorizzazione pratica del capitale umano egiziano. Come verrà analizzato nel capitolo successivo, l'efficacia delle riforme strutturali e i progetti di cooperazione internazionale si misureranno sulla capacità del paese di convertire l'ospitalità in un pilastro di stabilità economica e di inclusione sociale, analizzando la diversità dell'offerta, la vulnerabilità agli shock esogeni e l'importanza di modelli gestionali innovativi ancorati alle comunità locali.

Capitolo 4: Caso di studio: Il settore turistico: un pilastro per l'integrazione del capitale umano

Le riflessioni presentate nel capitolo precedente evidenziano come il risanamento dei conti pubblici e la riforma del sistema formativo egiziano rischino di essere interventi solo parziali, in assenza di un sistema produttivo capace di sfruttare le nuove abilità acquisite dalla popolazione. Per capire come tale processo possa concretizzarsi, il capitolo si concentra sul settore del turismo, analizzando non più solo come una risorsa di rendita, ma come un'opportunità di progresso economico e sociale per la popolazione.

Partendo da un'analisi quantitativa del turismo come meccanismo fondamentale per la produzione di reddito nazionale ed esportazione di valuta estera, si passerà in rassegna l'estrema varietà dell'offerta turistica nel Paese, a partire partendo dal turismo archeologico tradizionale fino all'avanguardia delle nuove forme di turismo ambientale e costiero. Saranno successivamente discusse le vulnerabilità strutturali della filiera di fronte agli shock geopolitici ed economici esterni, che rendono necessario un processo di rinnovamento del turismo nel Paese. In tale contesto, analizzeremo un caso di studio specifico, come quello del Progetto PLAY, volto all'istituzione di nuovi mestieri per i giovani. Chiuderemo il capitolo analizzando alcuni aspetti legati al management del turismo locale partecipativo.

4.1. Il turismo come motore del reddito nazionale

Il mismatch tra adeguatezza occupazionale e valorizzazione delle competenze professionali discusse nel capitolo precedente, trovano un riscontro diretto all'interno del settore terziario dell'Egitto e del ramo turistico nazionale. Da un punto di vista macroeconomico, il settore del turismo in Egitto non è un settore autonomo, ma rappresenta uno dei

principali motori della produzione di reddito nazionale, la fonte primaria dei flussi di moneta straniera e una delle colonne portanti del PIL e della sua crescita e stabilità. L'importanza strategica di questo settore viene espressa attraverso la sua duplice funzione macroeconomica: da un lato, l'afflusso annuale di dollari fornisce riserve di moneta pregiata per stabilizzare la bilancia dei pagamenti e la propria moneta; dall'altro, trattandosi di un settore ad alta intensità di lavoro, assorbe un elevato numero di lavoratori (Brida et al, 2020).

Nel periodo compreso tra il 2024 e il 2026 il volume complessivo degli arrivi di turisti internazionali in Egitto ha seguito una traiettoria ascendente costante, passando da 15,8 milioni nel 2024 a un picco storico di 19 milioni di visitatori nel 2025. Questa progressione ha trovato una corrispondenza nell'andamento degli aggregati monetari del settore: i ricavi totali generati dal turismo sono passati da 15,3 miliardi di dollari nel 2024 a un massimo di 16,7 miliardi nel 2025. Sotto il profilo distributivo della domanda internazionale, la scomposizione dei flussi per mercati di provenienza mostra che l'Europa (suddivisa tra comparto occidentale ed orientale) costituisce storicamente il principale mercato emissario, rappresentando stabilmente oltre il 73% degli arrivi totali, seguita in ordine decrescente dalle nazioni del Medio Oriente (con punte del 15-17%) e dal continente africano (Elnagar & Derbali, 2020).

Tuttavia, l'aspetto economico del fenomeno del turismo non si limita solo al ricavato di valute straniere, ma determina un impatto più profondo, che si diffonde nel contesto dell'intero sistema di produzione del Paese. Il surplus finanziario che entra nel sistema economico grazie alla spesa turistica serve come fonte di denaro per il finanziamento e la realizzazione di altre aree di sviluppo per l'intero paese: in particolare, questo vale per l'agricoltura, con l'aumento della richiesta e la formazione dei percorsi logistici per l'esportazione delle colture di pregio. Sul piano

microeconomico e geografico, la grande scelta di attrazioni distribuite nel Paese consente di sostenere le aree interne e le comunità regionali. Sotto il profilo geografico, la spesa turistica si concentra nei nodi storici nevralgici del Paese: Luxor (22,6%), Giza (17,8%), Aswan (14,9%), Il Cairo (11,6%) e il Museo Egizio (8,5%), confermando la forte centralità del turismo culturale nelle dinamiche di generazione del reddito settoriale (Avraham, 2016).

Il contributo del turismo all'economia nazionale è direttamente proporzionale alla qualità e alla capacità di assorbire shock esterni o cambiamenti di mercato. L'Egitto ha messo a punto nel corso del tempo un sistema infrastrutturale di proporzioni ingenti basato sull'ampia dotazione di camere di alberghi, villaggi turistici, resort, agenzie di viaggio, uffici di compagnie aeree in grado di rispondere alle esigenze di una domanda mondiale. L'efficace rendimento di questa rete dipende dal livello di qualificazione del capitale umano impiegato. Di conseguenza, la congiunzione fra il processo di formazione professionale e le esigenze di qualità delle catene dell'industria turistica costituisce un'arma decisiva per il settore economico egiziano: l'unico mezzo in grado di rendere dinamico il legame tra: valore aggiunto, occupazione qualificata e crescita economica sostenibile (AICS, 2024).

4.2. Diversità dell'offerta turistica egiziana

La capacità strutturale del sistema economico egiziano ha il compito di massimizzare il rendimento degli investimenti pubblici e di garantire un afflusso costante di entrate valutarie ed è strettamente correlata alla profonda e storica diversificazione della propria offerta turistica. Sotto il profilo dell'economia dei servizi e dei modelli di sviluppo dell'area MENA (Middle East and North Africa), la differenziazione del prodotto turistico non risponde unicamente a una logica di marketing internazionale, ma rappresenta una precisa strategia macroeconomica volta a ridurre

l'elasticità della domanda rispetto agli shock esogeni e a mitigare gli effetti negativi della stagionalità. Dal punto di vista del mercato del lavoro, un'offerta così articolata permette di distribuire la creazione di posti di lavoro su base geografica, liberando le aree metropolitane e attivando nuovi canali di occupazione qualificata sia nelle regioni costiere che nei governatorati rurali dell'Alto Egitto.

L'evoluzione storica del settore dimostra come l'Egitto abbia compiuto una transizione complessa; se fino alla fine del XVIII secolo e per tutto il XIX secolo l'interesse globale era alimentato quasi esclusivamente dalle spedizioni scientifiche e dal turismo culturale d'élite, l'epoca moderna ha visto il sorgere di un apparato ricettivo multiforme. Già sotto il governo di Muhammad Ali nel 1845, con l'istituzione della prima Autorità del Traffico per la supervisione delle rotte terrestri e la successiva introduzione della Regolamentazione di Said nel 1857, lo Stato comprese la necessità di legare la diversificazione dell'offerta alla creazione di tutele normative e infrastrutture dedicate (Ghada, 2019).

Oggi, questo percorso di maturazione settoriale si traduce in otto segmenti strategici, ciascuno caratterizzato da specifiche interconnessioni con il sistema del capitale umano nazionale. Nel mentre il turismo ricreativo e balneare rappresenta la principale fonte economica del Paese in termini di volume assoluto di arrivi e del tasso di occupazione delle strutture ricettive. La sua espansione poggia su una dotazione geografica d'eccezione, caratterizzata da oltre 3.000 chilometri di coste ripartite tra il Mar Mediterraneo e il Mar Rosso. Lo sviluppo di poli internazionali lungo la penisola del Sinai (come Sharm El-Sheikh, Dahab, Nuweiba e Taba) e sulla costa continentale del Mar Rosso (Hurghada, Safaga e Marsa Alam), unitamente alla vicina Ain Sukhna nel Governatorato di Suez, ha radicalmente modificato la geografia economica del Paese. Queste località sono rinomate globalmente per la limpidezza delle acque e la presenza di

barriere coralline incontaminate, fattori che alimentano una massiccia domanda di sport acquatici, immersioni e attività escursionistiche nei deserti limitrofi. A questa complessa rete costiera si è recentemente affiancato il distretto di El Alamein, sulla costa settentrionale mediterranea, concepito come un hub di villaggi turistici d'avanguardia. Per quanto riguarda il capitale umano, la gestione di imponenti resort richiede personale altamente specializzato. In particolare, sono necessarie spiccate competenze manageriali, avanzate capacità di coordinamento logistico, standard di servizio globali e un'elevata flessibilità nell'organizzazione operativa. Inoltre, lo sviluppo del turismo fluviale tramite le crociere sul Nilo — che collegano Il Cairo a Luxor e Aswan — richiede personale nautico specializzato e professionisti dell'ospitalità in grado di operare in contesti itineranti, garantendo la ripartizione della spesa turistica nei governatorati periferici dell'Alto Egitto. D'altro canto, il turismo culturale e archeologico rappresenta il segmento più antico, solido e identitario dell'economia nazionale, in grado di esercitare un'attrazione magnetica costante sulla comunità scientifica e intellettuale. L'abbondanza di reperti di epoca faraonica, greca e romana ha trasformato intere città egiziane in veri e propri musei a cielo aperto. Il circuito monumentale non si limita alle celebri Piramidi di Giza, alla Sfinge e ai complessi funerari di Saqqara e Dahshur, ma trova il suo fulcro nella città di Luxor.

Questo distretto urbano, configurato come un immenso polo archeologico, custodisce da solo circa un terzo dei monumenti storici dell'intero pianeta, includendo i complessi templari di Karnak e Luxor, la Valle dei Re, la Valle delle Regine e il sito di Deir el-Medina. Muovendosi verso sud, Aswan si impone come meta obbligatoria per il turismo invernale, grazie a un clima favorevole e a complessi di inestimabile valore, quali i templi di Abu Simbel e il tempio di File. L'offerta culturale abbraccia l'intero territorio,

dai siti di Dendera a Qena, Tel el-Amarna a Minya, fino ai complessi piramidali di Lahun e Hawara nel Fayoum, estendendosi fino alle oasi del deserto occidentale. Un ruolo di primo piano è svolto dalla fitta rete di musei nazionali e regionali, destinata a subire un salto di qualità e di tecnologia grazie all'apertura del Grand Egyptian Museum (GEM) a Giza e del Museo Nazionale della Civiltà Egizia (NMEC) a Fustat, strutture concepite secondo i più moderni criteri di museologia e restauro scientifico.

Il capitale umano in questo settore richiede un alto livello di specializzazione degli addetti al lavoro, che è di grande importanza. Esiste un'elevata domanda di persone con alta formazione linguistica e formazione storica e comunicativa.

Per il valore e la complessità del patrimonio, sono necessarie persone con tali doti per valorizzarlo e mantenere il prestigio delle istituzioni egizie in campo scientifico (Ibrahim, 2011). Il settore del turismo sostenibile e naturalistico è controllato da un rigido apparato di controllo da parte del Ministero dell'Ambiente. Qui, con il patrimonio geologico e biologico dell'Egitto, si ottiene un modello di viaggio sostenibile con basso impatto esterno. Nell'apparato delle riserve naturali nazionali si trovano le riserve di importanza ecologica universale, come il Parco Nazionale di Ras Muhammad e la riserva di Nabq a Sharm El-Sheikh, la riserva di St. Catherine, il parco di Jabal Elba a Halayeb e la riserva di Abu Gallum a Dahab. Nella regione interna, ci sono le riserve del Lago Qarun e di Wadi Al-Rayan nel Governatorato del Fayoum. Nel secondo di questi siti si trova la famosa Valle delle Balene (Wadi Al-Hitan), patrimonio dell'umanità dell'UNESCO, dove si trova un museo paleontologico di ricerca sui fossili e sui cambiamenti climatici.

La transizione all'ecoturismo richiede la creazione di nuovi professionisti quali guide naturalistiche certificate, esperti di gestione dell'ambiente,

biologi marini e sviluppatori sostenibili, che sappiano combinare l'efficacia economica dei tour con la conservazione dei delicati ecosistemi (Kassem & El-Gohary, 2015). Per quanto riguarda il turismo medico, termale e terapeutico, l'Egitto ha molte fonti naturali d'acqua idrotermale e minerali solfurei con vari livelli di profondità e temperatura. La loro alta salinità ed efficacia terapeutica sono state dimostrate dall'analisi chimica e dai campioni di laboratorio; queste sorgenti sono ricche di componenti chimici necessari come il carbonato di sodio ed il magnesio, ottimi per la terapia delle malattie reumatiche, dermatologiche, ossee e respiratorie. I principali centri sono localizzati a Helwan, Ain Al-Sirah, Ain Al-Sokhna, Hurghada, nel Fayoum, nelle oasi del Deserto occidentale, a Wadi al-Natrun, Aswan, Safaga e nella penisola del Sinai. In più, la specialità è favorita dalla climatologia secca e mite e dalla presenza di sabbia curativa e di una vegetazione ricca di erbe mediche, da cui si ricavano oli essenziali e principi attivi vegetali.

Questo particolare comparto necessita di un'ibridazione di competenze turistiche con competenze mediche. Emerge la necessità di dotare il sistema di personale infermieristico specializzato nel settore idroterapeutico, medici termalisti, fisioterapisti e addetti al benessere (wellness) che siano in grado di implementare protocolli sanitari stringenti nella gestione di strutture ricettive innovative (Reid, 2003). Il turismo sportivo, impiegato dal governo come strumento efficace di promozione geopolitica e di immagini diverse, si basa su infrastrutture sportive molto ben organizzate, sia per quanto riguarda gli impianti sportivi che per quanto riguarda i centri sportivi. Un esempio di buon lavoro organizzativo, lo ha dimostrato un'organizzazione ineccepibile in campo sportivo, ospitando importanti gare sportive continentali e mondiali, come diverse edizioni della Coppa delle Nazioni africane di calcio, campionati africani di pallamano e pallavolo e mondiali di squash. La Maratona Internazionale

di Luxor, il Rally dei Faraoni (che si svolge dal Mar Mediterraneo sino alle Piramidi di Giza) e l'International Pyramid Squash Championship attirano periodicamente atleti, delegazioni sportive e appassionati, con un'alta capacità di spesa.

Il turismo sportivo genera una domanda di professionisti specialisti in ambito dello sport management, nella logistica dell'organizzazione di eventi di massa, nello sport marketing e nel management delle relazioni pubbliche internazionali, professionisti necessari per assicurare la sicurezza e l'efficienza tecnica da parte delle federazioni mondiali. Il turismo dei festival e degli eventi culturali, per mettere fine alla stagionalità dei flussi, promuove lo sviluppo economico dell'industria commerciale e artigianale locale. Questo segmento è costruito su un abituale ciclo di eventi artistici e popolari. In primo piano ci sono festeggiamenti astronomici sul tempio di Abu Simbel, commemorazione annuale dell'apertura della tomba di Tutankhamun a Luxor, Cairo International Film Festival, Alessandria International Film Festival e festival dedicati al folklore e al dramma sperimentale di Ismailia e del Cairo.

In questo settore vengono apprezzate le occupazioni legate al mondo delle arti e dello spettacolo, richiedendo la presenza di direttori artistici, curatori di manifestazioni, tecnici di audiovisivo e luci, specialisti in comunicazione interculturale e dirigenti culturali in grado di integrare i prodotti locali nel mercato artistico globale.

Parlando del turismo congressuale, fieristico e d'affari (MICE – Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions), è favorito dal ruolo geopolitico dell'Egitto e dalla sua tradizionale funzione di centro diplomatico-politico nel mondo arabo ed in quello mediterraneo. Quest'area è caratterizzata da un incremento costante. Le attività si svolgono in particolare nelle città del Cairo, Alessandria, Sharm El-Sheikh, Hurghada e Ismailia, dove si

trovano moderni centri congressi internazionali equipaggiati con tecnologie multimediali e sistemi multilingue di traduzione simultanea che ne fanno destinazioni di elezione per la tenuta di simposi economici internazionali (tra cui la Conferenza internazionale per il sostegno e lo sviluppo dell'economia egiziana), nonché fiere commerciali.

Il segmento MICE esige un capitale umano con una preparazione tecnica e professionale impeccabile. Richiede interpreti e traduttori simultanei di livello congressuale, coordinatori logistici per la clientela corporate, tecnici informatici e hospitality manager capaci di interloquire con una platea di delegati d'affari, diplomatici e scienziati ad altissimo valore aggiunto. Troviamo anche una categoria di turismo religioso e di pellegrinaggi, dove si sfrutta la straordinaria e millenaria presenza sul suolo egiziano di siti sacri legati alle tre grandi religioni monoteiste, attirando flussi continui di pellegrini e storici dell'arte. Il patrimonio islamico vanta monumenti insigni come le moschee di Al-Azhar, Ibn Tulun e Al-Hussein al Cairo, oltre a imponenti architetture militari quali la Cittadella di Saladino e la fortezza di Qaitbay ad Alessandria. Il circuito cristiano si sviluppa attorno alla valorizzazione dei luoghi che compongono lo storico cammino della Sacra Famiglia in Egitto, includendo la Chiesa di San Sergio, la Chiesa Sospesa (Hanging Church) e complessi monastici di rilevanza mondiale come il Monastero di Santa Caterina nel Sinai, i monasteri di Sant'Antone e Sant'Atanasio nel Mar Rosso e il complesso di Dronka ad Assiut. Infine, il patrimonio ebraico conserva luoghi di profondo valore spirituale, come il Monte Mosè nel Sinai, la sinagoga di Ben Ezra al Cairo e i templi storici di Alessandria.

La gestione del turismo religioso impone la formazione di operatori culturali e guide turistiche specializzate in teologia, storia delle religioni e tutela del patrimonio sacro, figure capaci di accogliere i visitatori con la dovuta sensibilità culturale e di valorizzare le specificità teologiche e

storiche dei diversi santuari. La scomposizione di questi canali strutturali dimostra empiricamente che l'Egitto possiede un potenziale ricettivo estremamente articolato. Tuttavia, l'analisi macroeconomica evidenzia come il passaggio storico dal turismo prettamente culturale a quello ricreativo e balneare, accelerato a partire dagli anni Novanta con lo sviluppo delle coste del Mar Rosso e del Sinai, abbia modificato la domanda interna di lavoro. La gestione di un'offerta così eterogenea non può più basarsi su modelli di manodopera generica e stagionale, ma richiede un'architettura istituzionale capace di generare un capitale umano flessibile, altamente professionalizzato e in linea con gli standard di qualità globali. Questo legame causale conferma le tesi discusse nel capitolo precedente, dove l'efficacia dei piani di riforma dell'istruzione tecnica e superiore (TVET) si misura sulla reale capacità dello Stato di rifornire ciascuno di questi otto segmenti di lavoratori qualificati, trasformando la diversità dell'offerta in un fattore stabile di crescita del PIL e di inclusione sociale.

4.3. Vulnerabilità agli shock esterni

Se da un lato la marcata diversificazione dell'offerta turistica esaminata nel paragrafo precedente funge da potenziale stabilizzatore macroeconomico, dall'altro l'analisi storica ed empirica evidenzia come la filiera del turismo in Egitto presenti un'intrinseca e profonda vulnerabilità agli shock esogeni di natura geopolitica, securitaria ed economica. Sotto il profilo della teoria dei mercati e dell'economia del turismo, la domanda internazionale si configura come un bene altamente elastico rispetto alle percezioni del consumatore finale di rischio e insicurezza. Nel contesto egiziano, la successione di crisi sistemiche nell'ultimo trentennio ha dimostrato che la stabilità dei flussi turistici, la continuità dei ricavi valutari dello Stato e i tassi di occupazione del capitale umano dipendono

direttamente dal mantenimento di rigorosi standard di sicurezza interna e di stabilità politica. Nella letteratura economica internazionale rintracciabile su Google Scholar, questo fenomeno è ampiamente dibattuto all'interno del framework della Tourism-Led Growth Hypothesis (TLGH) (Bassil, Kassem and Saliba, 2019). Gli studi econometrici applicati all'Egitto confermano l'esistenza di un legame di integrazione di lungo periodo tra lo sviluppo del turismo e la crescita del PIL; tuttavia, i medesimi modelli evidenziano che tale relazione è bidirezionale e fortemente asimmetrica, subendo repentine interruzioni e inversioni di tendenza non appena si manifestano shock esogeni sul territorio nazionale (Brida et al., 2020). In primo luogo, gli effetti securitari e le conseguenze dei fatti terroristici hanno influenzato in modo continuo e asimmetrico il business turistico dell'Egitto, avendo la forma di shock strutturali che modificano l'immagine del territorio sulle piattaforme internazionali (Brida et al, 2020). Drammatici e mediatici episodi come l'attentato di Luxor avvenuto nel 1997 con cinquantotto vittime straniere, gli attentati nella penisola del Sinai del 2004 e a Sharm el-Sheikh del 2005 con trentadue e ottantotto morti, e infine l'incidente di Dahab nel 2006, hanno periodicamente provocato contrazioni repentini del fabbisogno. A questi shock si è aggiunto poi l'incidente del 2015 nel Deserto Occidentale con il massacro di un gruppo di turisti messicani a seguito di un errore delle forze di sicurezza durante un'operazione antiterrorismo. Sulla scena economica, la grandezza di tali perdite è relativa non solo ai danni materiali alle infrastrutture o alla contrazione temporanea degli arrivi, ma viene amplificata dalle reazioni degli Stati stranieri.

L'emissione di sconsigli di viaggio (travel warnings) da parte delle ambasciate occidentali, ampiamente analizzata negli studi sulle strategie di "image repair" nei mercati emergenti, esercita un effetto istituzionale dirompente: essa induce i grandi tour operator globali a cancellare le

prenotazioni, a deviare le rotte aeree e a rimpatriare forzatamente i visitatori, determinando un blocco simultaneo dei flussi di cassa per l'intera economia ricettiva locale e deprimendo l'indotto per lunghi periodi (Avraham, 2016). In secondo luogo, la stabilità politica interna rappresenta la condizione “sine qua non” per l'attrazione dei flussi internazionali di capitali e persone, nonché per la capitalizzazione degli investimenti nel capitale umano. L'instabilità geopolitica, culminata con la rivoluzione del 25 gennaio 2011 e con i successivi eventi politici del 30 giugno 2013, ha inferto un colpo durissimo al comparto, dimostrando l'elevata sensibilità del settore alle transizioni istituzionali violente. I dati statistici evidenziano che, a causa delle tensioni nelle piazze e della risonanza mediatica internazionale dovuta ad aggressioni ai danni di cronisti e visitatori esteri nei pressi di Piazza Tahrir al Cairo, il volume degli arrivi turistici ha registrato una contrazione verticale del 37% nel solo 2011, precipitando dai 14,7 milioni di visitatori del 2010 a soli 8,8 milioni. Questo shock ha provocato un effetto recessivo immediato su tutte le imprese dipendenti dall'indotto, inclusi i servizi di alloggio, i trasporti e le agenzie di viaggio. Sotto il profilo della competitività internazionale, l'Egitto è scivolato dal 75° posto del 2011 all'85° posto nel 2013 nel ranking globale del Travel & Tourism Competitiveness Index della Banca Mondiale e del World Economic Forum. Nel 2014, una nuova ondata recessiva ha ridotto gli arrivi e i ricavi di un ulteriore 25% rispetto all'anno precedente, prima di avviare una parziale e lenta risalita nel 2015 con il posizionamento all'83° posto della classifica mondiale (WEF, 2013-2015).

Un terzo ostacolo strutturale, meno evidente nelle analisi geopolitiche classiche ma economicamente rilevante e fortemente penalizzante per la reputazione del Paese, è rappresentato dall'elevato tasso di incidentalità lungo le arterie stradali e autostradali. I dati storici raccolti tra il 1990 e il 2008 registrano circa 426.400 sinistri stradali, con un bilancio drammatico

di oltre centomila decessi e 440.000 feriti. Con un tasso di mortalità automobilistica pari a 222 decessi ogni 1.000 chilometri, a fronte di una media globale significativamente inferiore che oscilla tra 4 e 20 decessi, e un costo economico stimato in circa 16 miliardi di sterline egiziane annue, l'insicurezza dei trasporti interni incide negativamente sulla percezione di affidabilità logistica del Paese. Questo deficit infrastrutturale induce i turisti a limitare le escursioni indipendenti fuori dai resort e deprime i consumi interni sul territorio, limitando i benefici economici per le piccole e medie imprese locali (El-Sadig, 2010).

In quarto luogo, i disastri nei cieli e gli incidenti aeronautici hanno sollevato forti ondate di diffidenza tra i viaggiatori internazionali, agendo come barriere psicologiche di lungo periodo. Oltre al volo Flash Airlines 604 precipitato nel Mar Rosso nel 2004 subito dopo il decollo da Sharm el-Sheikh e al tragico schianto del pallone aerostatico a Luxor nel 2013, che costò la vita a diciannove turisti, l'evento economicamente più dirompente dell'ultimo decennio è stato il disastro del volo Metrojet 9268 nell'ottobre 2015, causato dall'esplosione di un Airbus russo sui cieli del Sinai. Questo shock geopolitico e di sicurezza ha azzerato l'afflusso di visitatori russi, che storicamente costituivano la maggioranza assoluta della clientela dei resort del Mar Rosso, infliggendo una profonda crisi occupazionale e finanziaria alle città di Sharm El-Sheikh e Hurghada. L'incertezza è stata alimentata l'anno successivo dal sinistro del volo EgyptAir 804 nel maggio 2016 all'interno dello spazio aereo egiziano. La combinazione di questi shock di sicurezza, aeronautici e politici spiega il crollo storico degli arrivi registrato nel 2016, scesi al minimo storico di 5,4 milioni di turisti, con ricavi minimi pari a 3,8 miliardi di dollari nel 2015 e 4,4 miliardi nel 2016. Infine, il settore risente in via diretta delle fluttuazioni macroeconomiche, delle dinamiche inflazionistiche e delle crisi finanziarie globali che colpiscono i Paesi emittenti. La crisi

finanziaria globale scoppiata negli Stati Uniti nel settembre 2008 e propagatasi rapidamente in Europa ha generato una fase di stagnazione economica internazionale che ha contratto i redditi disponibili e la spesa per i consumi aerei nel mondo occidentale. Pur essendo l'Egitto strutturalmente meno integrato nei mercati finanziari globali, la filiera turistica interna ha subito un marcato rallentamento a causa della contrazione del numero di notti trascorse e della contrazione della spesa media per singolo visitatore durante la fase più acuta della recessione internazionale. La scomposizione di queste crisi permette di comprendere come la vulnerabilità agli shock esterni non rappresenti una semplice fluttuazione congiunturale, bensì costituisca un limite strutturale alla sostenibilità del modello economico egiziano, spingendo la letteratura accademica a interrogarsi sulla necessità di diversificare le fonti di reddito del PIL per evitare la cosiddetta "trappola della vulnerabilità turistica". Tuttavia, l'analisi dei dati evidenzia anche la straordinaria elasticità di ripresa (resiliency) del settore: a seguito dell'attuazione di mirate politiche di stabilizzazione politica, riforme economiche e potenziamento dei sistemi di sicurezza aeroportuale e territoriale, l'Egitto è stato in grado di avviare una vigorosa inversione di tendenza. Gli arrivi internazionali sono infatti risaliti a 8,3 milioni nel 2017 per poi toccare gli 11,3 milioni di turisti nel 2018; parallelamente, i ricavi valutarî hanno registrato un recupero imponente, rimbalzando a 9,8 miliardi di dollari nel 2017 fino a raggiungere i 12,6 miliardi di dollari nel 2018. Sotto il profilo del capitale umano, questa cronica oscillazione tra fasi di crollo e repentine riprese genera profonde distorsioni nel mercato del lavoro. Negli studi di economia del lavoro applicati all'area MENA, viene evidenziato come l'instabilità del settore turistico provochi il fenomeno della dequalificazione della forza lavoro (skills degradation). Nei periodi di crisi, il licenziamento di massa della manodopera alberghiera e la contrazione dei salari alimentano una vera e propria fuga di talenti,

spingendo i lavoratori qualificati e poliglotti verso l'economia informale o verso altri comparti produttivi meno esposti al rischio geopolitico; al contrario, nelle repentine fasi di picco e di ripresa dei flussi, la carenza di capitale umano specializzato limita la capacità delle imprese di offrire standard di servizio elevati, riducendo il valore aggiunto del settore (Aziz, 1995). L'analisi della vulnerabilità conferma, pertanto, che la resilienza economica di lungo periodo del Paese non può prescindere da una strategia integrata: lo Stato deve affiancare alle riforme della sicurezza e alla modernizzazione delle reti di trasporto stradale e aereo un solido sistema di ammortizzatori sociali e di formazione continua (TVET), capace di proteggere e riqualificare la forza lavoro durante i cicli recessivi e di stabilizzare il turismo come motore sostenibile del benessere nazionale (Aziz, 2015).

4.4. Il Progetto PLAY (Alternative Life Options)

Il quadro finora delineato in merito agli interventi promossi dalla Cooperazione Italiana nel bacino del Mediterraneo e, nello specifico, sul territorio egiziano, ha evidenziato la necessità imprescindibile di operare attraverso una programmazione strategica e multisettoriale, capace di agire direttamente sui fattori di vulnerabilità macroeconomica del Paese. Come evidenziato nell'analisi precedente, le dinamiche di assistenza tecnica, il supporto alle riforme e gli investimenti infrastrutturali nei comparti chiave dell'economia locale non possono prescindere da una parallela ed efficace valorizzazione delle giovani generazioni, le quali rappresentano al contempo la risorsa più dinamica e la fascia sociale più esposta alle pressioni espulsive del mercato del lavoro. In questo contesto di continuità d'azione, l'attenzione istituzionale si sposta dalla pianificazione macroeconomica generale a interventi mirati e ad altissimo impatto sociale, dove il consolidamento del capitale umano e la

contestuale mitigazione delle spinte espulsive che alimentano i flussi migratori clandestini trovano un punto di convergenza operativa e teorica nell'attuazione del progetto PLAY (Alternative Life Options / Alternative di vita positive per i giovani egiziani). Sotto il profilo dell'economia dello sviluppo e delle politiche di cooperazione bilaterale nell'area MENA, questa specifica iniziativa si inquadra organicamente all'interno dei pilastri strategici della Cooperazione Italiana in Egitto dedicati alla Prosperità e al macro-settore di intervento della Migrazione e dello Sviluppo. Sotto il profilo dell'economia dello sviluppo e delle politiche di cooperazione bilaterale nell'area MENA, questa specifica iniziativa si inquadra organicamente all'interno dei pilastri strategici della Cooperazione Italiana in Egitto dedicati alla Prosperità e al macro-settore di intervento della Migrazione e dello Sviluppo. Il progetto risponde in modo pragmatico alla necessità di scardinare le cause profonde e strutturali della vulnerabilità giovanile attraverso una radicale riconfigurazione qualitativa del sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale (TVET), applicata direttamente a uno dei comparti più dinamici, ma storicamente instabili, del Prodotto Interno Lordo egiziano: la filiera dell'ospitalità, del turismo e della ricettività alberghiera (AICS, 2024). La genesi finanziaria e l'architettura istituzionale del progetto PLAY ne testimoniano la natura sinergica e l'elevata ownership locale, elementi considerati imprescindibili dalla letteratura accademica per garantire la sostenibilità di lungo periodo degli interventi di cooperazione internazionale. Il programma è strutturato sulla base di uno stanziamento economico complessivo che ammonta a circa 2,4 milioni di euro, attuando un modello di ingegneria finanziaria che combina e ottimizza differenti canali di allocazione delle risorse del sistema-paese. Nello specifico, una quota pari a 1,5 milioni di euro viene erogata a valere sui fondi a dono gestiti direttamente dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), mentre una parte integrativa di circa 900.000 euro viene mobilitata sfruttando le risorse strategiche

generate dal Fondo di Contropartita del Programma Italo-Egiziano di Conversione del Debito. L'ente esecutore internazionale incaricato della gestione sul campo delle attività è l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la quale opera in costante raccordo con un partenariato ministeriale egiziano di alto livello che vede il coinvolgimento diretto del Ministero di Stato per l'Emigrazione e gli Affari degli Espatriati Egiziani, del Ministero del Turismo e del MSMEDA, ovvero l'Agenzia per lo Sviluppo delle Micro, Piccole e Medie Imprese, garantendo così il pieno allineamento del progetto con le direttrici nazionali di sviluppo sociale ed economico (AICS, 2023). Sotto il profilo operativo, il funzionamento dettagliato del progetto PLAY si articola lungo tre direttrici metodologiche interconnesse, concepite per generare un impatto duraturo sia sul piano culturale che su quello prettamente occupazionale ed economico. La prima linea di intervento è focalizzata sulle campagne di sensibilizzazione e sui programmi di empowerment comunitario, volti a informare i giovani residenti nelle aree a forte pressione migratoria e i gruppi sociali più vulnerabili in merito ai gravissimi rischi fisici, umani e legali associati ai viaggi della migrazione irregolare. Questa attività di prevenzione non si limita a una funzione meramente informativa, ma mira a trasferire competenze trasversali e abilità di vita pratica (life skills), necessarie per accrescere l'autostima, la consapevolezza dei propri diritti e la capacità di pianificare percorsi alternativi e positivi di sussistenza all'interno del proprio territorio d'origine. La seconda componente, che rappresenta il vero e proprio nucleo tecnico del programma, interviene direttamente sul potenziamento qualitativo del capitale umano attraverso la riqualificazione e la modernizzazione delle istituzioni scolastiche e formative del settore turistico. Il fulcro geografico e strategico di questa azione si concentra sulla scuola alberghiera e sugli istituti di formazione tecnico-professionale situati nel Governatorato del Fayoum. L'evidenza specifica che giustifica la scelta di questa particolare area dipende da

alcuni indicatori macroeconomici e demografici: infatti, il Fayoum, malgrado sia uno dei governatorati più popolosi e economicamente depressi del Paese, presenta un tasso storico di disoccupazione giovanile e abbandono scolastico assai precoce, superiore alla media nazionale, configurandosi come una delle origini principali dei flussi migratori irregolari e non accompagnati che si spingono fino a raggiungere le coste italiane. In quanto ai fini del progetto PLAY, si tratta di interrompere questo vizio cercando di innalzare il livello dell'educazione scolastica alberghiera nel Fayoum mediante la modernizzazione dei curricula dei programmi formativi, delle attrezzature dei laboratori e dei training tecnici del personale istruttivo sulla base delle pratiche migliori internazionali. Si tratta quindi di trasformare un'invecchiata offerta formativa in un canale di eccellenza, riconfigurando le competenze reali dello studente alle sue rapidissime evoluzioni.

La terza e innovativa direttrice del progetto PLAY si focalizza sulla promozione della mobilità regolare, istituendo un canale legale e programmato che capovolge il paradigma della migrazione da fattore di rischio a risorsa condivisa di sviluppo e stabilità bilaterale. Questa linea d'azione risponde a una logica macroeconomica definita in letteratura come “win-win”: da un lato, essa offre ai migliori diplomati e ai giovani qualificati della scuola alberghiera di Fayoum la concreta opportunità di accedere a schemi di mobilità professionale regolare verso l'Europa, permettendo loro di acquisire un know-how avanzato e redditi stabili; dall'altro, permette di rispondere in modo tempestivo e mirato alla forte domanda di manodopera stagionale qualificata espressa dal settore ricettivo e turistico italiano durante i picchi di alta stagione, capitalizzando i decreti e i canali migratori legali esistenti tra i due Paesi (Ashley & Mitchell, 2009). L'approccio metodologico del progetto PLAY trova ampie conferme e solide fondamenta teoriche all'interno del dibattito

economico internazionale rintracciabile attraverso la letteratura specialistica di Google Scholar. Gli studi incentrati sulle dinamiche del mercato del lavoro nell'area MENA e sui modelli della Tourism-Led Growth Hypothesis (TLGH) evidenziano come il settore dei servizi e dell'ospitalità rappresenti un formidabile moltiplicatore macroeconomico, caratterizzato da un'altissima intensità di lavoro e da una spiccata capacità di assorbimento della disoccupazione giovanile e femminile nelle aree rurali e marginalizzate, a patto che l'offerta formativa sia costantemente calibrata sulla domanda reale delle imprese private. La letteratura scientifica sottolinea tuttavia che l'efficacia dei sistemi educativi nei paesi in via di sviluppo è gravemente inficiata dal fenomeno dello skills mismatch, ovvero quel deficit di competenze tecniche, analitiche e linguistiche che rende i giovani diplomati inadatti a operare negli standard qualitativi globali, intrappolandoli nella sottoccupazione informale e spingendoli verso la scelta migratoria come unica opzione di riscatto economico. Intervenendo in modo mirato sui curricula e sulla governance della scuola di Fayoum, il progetto PLAY risponde esattamente alle raccomandazioni teoriche del modello del Pro-Poor Tourism, il quale dimostra che il turismo genera autentico benessere sociale e riduzione delle vulnerabilità solo se le popolazioni locali vengono attivamente formate e messe in condizione di ricoprire ruoli tecnici e manageriali qualificati, impedendo che i benefici finanziari dell'indotto vengano esternalizzati o accentrati esclusivamente nei grandi poli urbani. Inoltre, gli studi economici sulla mobilità delle competenze confermano che l'istruzione di corridoi legali di migrazione circolare stimola il trasferimento tecnologico e l'afflusso di rimesse produttive, innalzando nel medio termine la competitività macroeconomica del Paese partner (Sumbas, 2020). Per valutare la sostenibilità e la portata strategica di questo intervento all'interno della programmazione complessiva, occorre

analizzare la distribuzione dei fondi e l'articolazione delle risorse mobilitate dalla Sede AICS del Cairo.

Il portfolio complessivo della cooperazione in Egitto testimonia una crescita imponente dei volumi finanziari e una progressiva transizione verso approcci integrati e multisettoriali, volti a massimizzare l'impatto economico e sociale nel lungo periodo. All'interno del bilancio e della pianificazione finanziaria annuale, il settore dedicato allo Sviluppo Rurale e alla sicurezza alimentare assorbe la quota maggioritaria degli stanziamenti correnti, attestandosi a un valore pari a 80,7 milioni di euro, a dimostrazione dello storico radicamento e dell'apprezzata azione della cooperazione italiana nel potenziamento delle filiere agribusiness e delle infrastrutture irrigue del Paese. Tuttavia, i comparti strettamente interconnessi con la valorizzazione delle risorse umane e la gestione delle dinamiche migratorie hanno assunto una rilevanza strategica e quantitativa di primo piano nel portfolio istituzionale. Il settore dello Sviluppo Economico e del supporto alle micro, piccole e medie imprese (MPMI) mobilità, infatti, risorse per 18,0 milioni di euro, mentre i capitoli di spesa specificamente dedicati all'Istruzione e Formazione tecnica e al comparto della Migrazione e Sviluppo, all'interno dei quali si collocano le linee di finanziamento del progetto PLAY, assorbono ciascuno uno stanziamento speculare pari a 14,5 milioni di euro. A questi si affiancano gli investimenti nei settori dello sviluppo sociale (13,4 milioni di euro), della protezione dell'Ambiente (7,9 milioni di euro) e delle politiche di genere (7,4 milioni di euro), per un quadro di spesa complessivo che riflette un'azione organica sui determinanti strutturali del benessere sociale. La ripartizione dei fondi in base alle tipologie di finanziamento evidenzia che la Cooperazione Delegata dell'Unione Europea rappresenta il canale predominante in termini di volumi gestiti indirettamente dalla Sede del Cairo, raggiungendo un valore complessivo di ben 88,0 milioni di euro

distribuito su programmi di ampia portata settoriale. I canali tradizionali del Dono bilaterale e multilaterale coprono una quota pari a 53,8 milioni di euro, mentre il Programma di Conversione del Debito supporta le iniziative in corso con uno stanziamento strutturale pari a 14,6 milioni di euro. Questa articolazione dimostra l'efficacia del modello operativo applicato a progetti come PLAY, capaci di catalizzare e fondere la flessibilità dei fondi a dono con la stabilità istituzionale e finanziaria garantita dagli accordi di cancellazione del debito sovrano, amplificandone l'impatto e garantendone la sostenibilità istituzionale nel tempo. I risultati intermedi e gli indicatori di impatto del progetto PLAY, costantemente monitorati attraverso le relazioni tecniche delle unità di supporto, confermano la validità economica della transizione intrapresa. Sotto il profilo occupazionale, l'innalzamento degli standard formativi e didattici presso la scuola alberghiera di Fayoum ha generato un incremento reale della quota di diplomati che riescono a inserirsi stabilmente e con contratti regolari all'interno dei circuiti alberghieri d'eccellenza e del turismo balneare del Mar Rosso e del Sinai, sottraendo manodopera qualificata alle reti dello sfruttamento del lavoro informale. Sul piano della mobilità internazionale, l'introduzione di moduli di apprendimento linguistico avanzato e di certificazione delle competenze tecniche in linea con gli standard europei ha permesso di validare i primi contingenti di giovani lavoratori idonei all'inserimento nei canali legali di migrazione stagionale, rispondendo efficacemente ai fabbisogni del mercato del lavoro italiano. Infine, l'efficacia macroeconomica più rilevante dell'iniziativa risiede nella sua capacità di agire come fattore di stabilizzazione sociale sul territorio. Dimostrando empiricamente ai giovani e alle loro famiglie che l'acquisizione di competenze professionali certificate all'interno di un istituto tecnico di qualità offre reali opportunità di impiego dignitoso e canali sicuri di mobilità geografica, il progetto contribuisce direttamente alla progressiva riduzione statistica dei tassi di

abbandono scolastico e delle partenze irregolari nel governatorato target. In questo modo, il rafforzamento dell'istruzione tecnica applicata alla filiera dell'ospitalità si configura come una leva strategica integrata per lo sviluppo umano, capace di convertire la vulnerabilità agli shock esterni in un fattore dinamico di crescita economica e di inclusione sociale sostenibile¹⁷.

4.5. Gestione basata sulla comunità

Il superamento delle dinamiche asimmetriche nel mercato del lavoro egiziano e l'attivazione di percorsi virtuosi di inclusione socio-economica per le giovani generazioni, diffusamente analizzati nel precedente capitolo in relazione al progetto PLAY e al potenziamento degli istituti tecnici del settore turistico nel Governatorato del Fayoum, aprono la strada a una riflessione metodologica più ampia e profonda in merito ai modelli di governance adottati dalla Cooperazione Italiana nell'area mediterranea. Se l'efficacia di un'iniziativa di formazione e mobilità regolare risiede nella sua capacità di dialogare con le istituzioni formali e con il settore privato, la sua reale sostenibilità nel lungo periodo e la sua replicabilità in altri ambiti strategici dipendono inevitabilmente dal livello di coinvolgimento e di appropriazione democratica da parte dei territori di riferimento. Per questa ragione, l'analisi dell'azione istituzionale documentata nel Rapporto Annuale 2023 della Sede AICS del Cairo non può prescindere dall'esame di un paradigma gestionale che attraversa trasversalmente l'intero portfolio dei progetti in Egitto: la Gestione Basata sulla Comunità (Community-Based Management, comunemente abbreviata come CBM). Questo approccio metodologico e teorico, ampiamente dibattuto all'interno della

¹⁷ I dati macroeconomici dettagliati relativi ai finanziamenti della Sede del Cairo, come la scomposizione per canali di finanziamento e i relativi indicatori occupazionali intermedi di stabilizzazione territoriale a Fayoum, sono rielaborati dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS).

letteratura scientifica internazionale accessibile tramite Google Scholar, si fonda sull'assunto cardinale secondo cui il trasferimento parziale o totale del potere decisionale, delle responsabilità gestionali e del controllo delle risorse direttamente nelle mani delle comunità beneficiarie costituisca l'unica vera garanzia per favorire l'ownership locale, trasformando i destinatari passivi degli aiuti internazionali in attori consapevoli e autonomi del proprio sviluppo economico e sociale (Ostom, 1990). L'analisi sistematica dei vantaggi intrinseci al modello della Gestione Basata sulla Comunità rivela una solida convergenza tra le evidenze empiriche riscontrate sul campo dalle agenzie di cooperazione e i principali filoni teorici dell'economia dello sviluppo umano.

Il primo e più rilevante beneficio di questa impostazione risiede nella massimizzazione dell'efficienza allocativa delle risorse finanziarie e materiali messe a disposizione dai donatori internazionali. Le popolazioni locali posseggono un patrimonio informativo endogeno, unico, non codificato e stratificato nel tempo, riguardante i reali bisogni quotidiani del territorio, le barriere culturali invisibili agli analisti esterni, le dinamiche microeconomiche di sussistenza e le fragilità ambientali dei singoli ecosistemi. La letteratura scientifica evidenzia come la strutturazione di progetti basati sulla partecipazione attiva e diretta della cittadinanza consenta di azzerare i costi di transazione e di evitare gli sprechi legati all'adozione di soluzioni tecnologiche o infrastrutturali inadeguate, poiché ogni intervento viene modellato sulle reali capacità manutentive, operative e gestionali della popolazione residente. Un secondo vantaggio di natura squisitamente sociologica risiede nel rafforzamento del capitale sociale e nei processi di empowerment comunitario. Coinvolgere in modo permanente i giovani, le donne e le fasce tradizionalmente marginalizzate all'interno dei comitati di gestione locali non si traduce esclusivamente in una redistribuzione del reddito o

dei benefici materiali, ma avvia un percorso strutturato di capacity building e di acquisizione di competenze negoziali, amministrative e di leadership. Questo innalzamento delle competenze trasversali genera un impatto moltiplicatore sul tessuto economico locale, stimolando l'autoimprenditorialità, la nascita di cooperative di produttori e la creazione di reti di mutuo soccorso capaci di sopravvivere in modo autonomo ben oltre il ciclo di vita del finanziamento iniziale erogato dall'agenzia di cooperazione. Inoltre, sotto il profilo della stabilità politica e della coesione sociale, il modello CBM si configura come un potente strumento di mitigazione dei conflitti locali e di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Quando le regole di accesso e di ripartizione dei benefici di un progetto, sia esso un impianto di irrigazione rurale o un centro formativo, vengono definite in modo trasparente, assembleare e condiviso dall'intera comunità, si riducono drasticamente i rischi di nepotismo e di appropriazione indebita da parte delle élite locali, accrescendo la fiducia reciproca tra i cittadini e consolidando la legittimità delle istituzioni e dei partner internazionali coinvolti nell'attuazione del programma (Platteau, 2004). A fronte di questi evidenti elementi di forza, una rigorosa disamina della letteratura scientifica rintracciabile su Google Scholar invita a non accogliere in modo acritico e mitizzato il paradigma partecipativo, mettendo in luce i profondi svantaggi strutturali, le vulnerabilità operative e le ricorrenti derive sistemiche che possono penalizzare l'esito dei progetti di cooperazione se non adeguatamente governate. Il limite più insidioso e ampiamente documentato dagli analisti internazionali è rappresentato dal fenomeno della cattura delle élite (elite capture). Le comunità rurali o periurbane dei paesi in via di sviluppo, e in particolar modo quelle inserite nei contesti tradizionali dell'area MENA, non sono entità sociali omogenee, egualitarie e prive di conflitti, bensì spazi stratificati e asimmetrici, regolati da rigide gerarchie patriarcali, confessionali, tribali o di censo. In assenza di stringenti, complessi e costanti meccanismi di

monitoraggio e di condizionalità da parte dei soggetti donatori, l'implementazione di un modello di gestione basato sulla comunità rischia paradossalmente di trasformarsi in uno strumento di rafforzamento del potere delle fazioni localmente più abbienti, influenti o politicamente connesse. Questa dinamica di espropriazione interna finisce per escludere sistematicamente i reali destinatari dei programmi di sviluppo, quali le donne, i giovani disoccupati o le minoranze, amplificando le disuguaglianze preesistenti invece di ridurle (Mansuri & Rao, 2004). Un secondo svantaggio di carattere pratico riguarda il deficit cronico di competenze tecniche e amministrative avanzate (capacity deficit) che caratterizza le aree rurali o marginalizzate. La gestione quotidiana di infrastrutture tecnologiche complesse, la rendicontazione finanziaria trasparente secondo gli standard contabili internazionali e la strutturazione di piani di monitoraggio scientifico richiedono un livello di scolarizzazione e di specializzazione tecnica che le comunità locali spesso non possiedono. Tale carenza costringe le agenzie di cooperazione a prolungare a tempo indeterminato le fasi di assistenza tecnica e di affiancamento, determinando una dilatazione dei tempi di esecuzione del progetto e un incremento sproporzionato dei costi operativi di gestione a scapito degli investimenti diretti sul territorio.

In conclusione, la governance comunitaria ha inevitabilmente una naturale lentezza nel processo decisionale. La ricerca di un ampio consenso per mezzo di lunghi lavori assembleari, di mediatori politici interni e di consultazioni comunitarie è inconciliabile con la velocità, la flessibilità e l'efficienza che la moderna gestione manageriale dei progetti richiede, esponendo così le iniziative al rischio di immobilismo di fronte a shock esterni e repentini e a variazioni del contesto politico-normativo nazionale. Il complesso dibattito scientifico su quest'ultimo argomento è imprescindibile per comprendere la logica delle scelte strategiche

intraprese nella cooperazione italo-egiziana. L'impostazione degli studi accademici a favore dei modelli di gestione comunale e partecipativa, quali i classici studi sulle istituzioni dell'azione collettiva e dei beni comuni (common-pool resources), conferma empiricamente come la gestione decentralizzata e guidata dal controllo degli utenti finali sia sempre superiore al modello di centralizzazione statale o di privatizzazione totale, in quanto gli operatori locali riescono a elaborare autonomamente norme di penalizzazione del sovrasfruttamento delle risorse molto efficaci. Dalla parte opposta, la letteratura critica incentrata sul fallimento storico delle politiche di assistenza allo sviluppo avverte come la retorica della partecipazione della comunità viene talvolta usata dalle organizzazioni multilaterali per esternalizzare il rischio del fallimento o per il sovrasfruttamento delle risorse. Al contrario, la letteratura critica focalizzata sui fallimenti storici delle politiche di aiuto allo sviluppo ammonisce che la retorica della partecipazione comunitaria viene talvolta utilizzata dalle grandi organizzazioni multilaterali come un espediente burocratico per esternalizzare i rischi del fallimento o come una facciata ideologica per legittimare interventi calati dall'alto. Queste ricerche penalizzano l'applicazione del modello quando dimostrano che, in mancanza di un forte e duraturo ancoraggio istituzionale e di un quadro normativo statale che riconosca formalmente la personalità giuridica dei comitati comunitari, le strutture di gestione locale tendono a disgregarsi rapidamente non appena cessa il flusso dei finanziamenti internazionali, precipitando le comunità in una condizione di frustrazione e di rinnovata dipendenza dai donatori esterni (AICS, 2023). Nel contesto della programmazione della Sede AICS del Cairo illustrata nel Rapporto Annuale 2023, l'adozione consapevole e monitorata della Gestione Basata sulla Comunità costituisce il baricentro metodologico di numerosi programmi volti a coniugare la crescita economica sostenibile con la coesione sociale e l'inclusione delle fasce vulnerabili. Consapevole della

complessa fase di transizione macroeconomica attraversata dall'Egitto, caratterizzata da un'intensa pressione demografica e da una crescente scarsità di risorse naturali ed energetiche, la Cooperazione Italiana opera sul territorio integrando il coinvolgimento attivo dei cittadini nella cura e nella valorizzazione economica del proprio territorio. In particolare, è importante l'emergere di un'applicazione di questo approccio integrato nei progetti strategici riguardanti lo sviluppo rurale sostenibile, la resilienza dell'agricoltura e la gestione partecipata delle risorse idriche dei governatorati dell'Alto Egitto, zone geografiche dove l'Italia possiede tradizionalmente una grande esperienza e competenze tecniche. In questi paesaggi è stato possibile superare le inefficienze e i conflitti associati alla distribuzione centralizzata delle risorse idriche grazie alla creazione delle associazioni di utenti dell'acqua e delle cooperative agricole gestite dagli stessi agricoltori, permettendo così un aumento dell'efficienza dei sistemi di irrigazione, della produzione delle colture, nonché la manutenzione continua delle reti canalari secondarie attraverso il volontariato e l'autonomia acquisita da parte della comunità. Nello stesso modo, anche la partecipativa del modello comunitario emerge in progetti per la promozione dell'occupazione e la valorizzazione dei sistemi formativi tecnici, tra cui i progetti sulla catena turistica ricettiva descritti nel precedente capitolo. Mentre tali programmi hanno come principali interlocutori le strutture scolastiche e i ministeri coinvolti, la loro efficacia sociale richiede la capacità di interagire con la comunità più vasta attraverso processi di co-disegno e sensibilizzazione che portano a coinvolgere direttamente le famiglie, le organizzazioni giovanili locali e la rete delle microimprese artigiane. Questo radicamento comunitario consente di decostruire i pregiudizi culturali che tradizionalmente allontanano i giovani e le donne dai percorsi di istruzione tecnica o professionale, valorizzando le vocazioni produttive locali e offrendo alternative economiche concrete che frenano i fenomeni dell'abbandono

scolastico precoce e della conseguente vulnerabilità verso i canali della migrazione irregolare. Sotto il profilo della sostenibilità economica e finanziaria, il portfolio complessivo della Sede AICS del Cairo per l'anno di riferimento documenta la solidità e la rilevanza quantitativa di questa impostazione strategica, la quale richiede un flusso di investimenti costante e una pianificazione multisettoriale per bilanciare i costi immateriali del capacity building comunitario con la realizzazione materiale delle opere infrastrutturali. Il volume complessivo dei finanziamenti gestiti sul territorio egiziano evidenzia che lo Sviluppo Rurale e la sicurezza alimentare continuano ad assorbire la quota maggioritaria degli stanziamenti correnti, attestandosi a un valore imponente pari a 80,7 milioni di euro, a conferma del ruolo centrale rivestito dalla modernizzazione delle campagne e delle filiere agroalimentari attraverso modelli partecipativi di gestione del territorio. I settori dello Sviluppo Economico e del supporto alle micro, piccole e medie imprese (MPMI) mobilitano risorse per 18,0 milioni di euro, mentre i capitoli speculari dell'Istruzione e Formazione tecnica e della Migrazione e Sviluppo, all'interno dei quali si inseriscono le linee d'azione di empowerment giovanile, beneficiano ciascuno di uno stanziamento pari a 14,5 milioni di euro, riflettendo la priorità politica assegnata al rafforzamento delle competenze e delle reti sociali locali. A questi si affiancano gli investimenti nei settori dello sviluppo sociale, pari a 13,4 milioni di euro, della tutela dell'Ambiente e delle risorse naturali, con 7,9 milioni di euro, e delle politiche di genere e pari opportunità, che mobilitano 7,4 milioni di euro specificamente destinati a favorire la partecipazione paritaria delle donne ai processi decisionali e di governance economica della comunità. L'analisi dei canali di finanziamento e dell'architettura istituzionale dei fondi rivela che la Cooperazione Delegata dell'Unione Europea rappresenta lo strumento finanziario predominante in termini di volumi complessivi gestiti dalla Sede del

Cairo, raggiungendo un valore pari a ben 88,0 milioni di euro allocati su programmi multisettoriali ad ampio raggio. I canali tradizionali del Dono bilaterale e multilaterale coprono una quota pari a 53,8 milioni di euro, garantendo la necessaria flessibilità operativa per il finanziamento delle fasi pilota e delle attività di animazione comunitaria sul campo, mentre i progetti sostenuti dal Programma Italo-Egiziano di Conversione del Debito supportano le iniziative in corso con uno stanziamento strutturale pari a 14,6 milioni di euro. Quest'ultimo strumento finanziario in particolare si rivela straordinariamente coerente con le finalità del modello CBM: le risorse generate dalla cancellazione del debito sovrano non lasciano il Paese, ma vengono reinfuse direttamente nel circuito economico locale attraverso progetti concordati congiuntamente, assicurando un elevato livello di trasparenza, un monitoraggio istituzionale rigoroso e un controllo bilaterale che neutralizza sul nascere i rischi di elite capture e di dispersione finanziaria insiti nelle aree rurali e marginalizzate del Paese. In conclusione, la Gestione Basata sulla Comunità si profila non come un'opzione ideologica o una formula di immediata e acritica applicazione, bensì come una complessa e sofisticata strategia di ingegneria sociale ed economica che esige una costante opera di bilanciamento, supervisione e regolazione da parte dei soggetti attuatori della cooperazione internazionale. I rilevanti vantaggi legati all'efficienza informativa, all'accumulazione di capitale sociale, alla prevenzione dei conflitti e alla sostenibilità ambientale di lungo periodo possono essere pienamente capitalizzati solo a condizione che il donatore esterno non abdichi al proprio ruolo di garante e di supervisore dei processi. Per neutralizzare gli svantaggi strutturali del modello CBM, quali le asimmetrie di competenze tecniche e le fisiologiche lentezze decisionali, i progetti promossi dall'Italia in Egitto integrano rigorosi protocolli di auditing finanziario indipendente, percorsi estesi di formazione tecnica e amministrativa per i membri dei comitati locali e clausole vincolanti che

assicurino l'inclusione reale e paritaria delle donne e dei giovani nei processi di governance territoriale. Attraverso questo modello ibrido e strutturato, capace di coniugare il rigore manageriale internazionale con la valorizzazione democratica delle istituzioni comunitarie locali, la cooperazione italo-egiziana persegue l'obiettivo di trasformare gli aiuti internazionali in processi autosufficienti e duraturi di sviluppo economico e stabilità sociale, consolidando il ruolo geopolitico dell'Italia quale partner strategico e innovativo nello scenario dello sviluppo del Mediterraneo.

L'analisi approfondita e l'intreccio sistemico tra le dinamiche macroeconomiche del progetto PLAY e le complesse implicazioni teoriche e operative della Gestione Basata sulla Comunità permettono di tracciare un quadro esaustivo, rigoroso e privo di ambiguità in merito alla natura della presenza italiana in Egitto. Questa complessa architettura di interventi, costantemente oscillante tra la necessità di innalzare gli standard formativi globali e l'esigenza di preservare l'inclusione democratica e la stabilità sociale dei territori marginalizzati, rappresenta l'espressione più matura di una cooperazione internazionale che ha saputo evolversi da una logica assistenziale a un modello di partenariato paritario e strategico. Ciascuno degli elementi esaminati, dalle specifiche allocazioni di bilancio della Sede AICS del Cairo fino ai modelli econometrici e sociologici rintracciabili nella letteratura scientifica, non costituisce un frammento isolato, ma concorre alla definizione di una visione geopolitica e di sviluppo integrato nel bacino del Mediterraneo. Alla luce di questa dettagliata ricognizione empirica, tecnica e documentale, si rende a questo punto necessario ricomporre i fili conduttori dell'intera trattazione, procedendo, nel capitolo successivo, alla formulazione delle conclusioni generali della ricerca. In tale sede finale verranno sintetizzati i principali traguardi raggiunti, i nodi critici rimasti

parzialmente insoluti e le prospettive future della cooperazione bilaterale, offrendo una sintesi organica capace di validare l'ipotesi scientifica iniziale ed evidenziare l'impatto di lungo periodo delle politiche di rafforzamento del capitale umano e di partecipazione nei processi di stabilizzazione macroeconomica dell'area (AICS, 2024).

Capitolo 5: Conclusioni

Questo lavoro di tesi ha mostrato come il futuro economico e la stabilità sociale dell'Egitto dipendano in modo fondamentale dalla capacità del Paese di investire sulle proprie persone (Kandil, 2013). Nel corso della tesi si è evidenziato come le riforme economiche e la riduzione dei sussidi statali non possano avere successo se non accompagnate da un vero e proprio rafforzamento dei servizi pubblici essenziali come la scuola, la sanità e la protezione sociale.

5.1 Sintesi dei risultati

Il Capitolo 3 ha permesso di analizzare in profondità l'impatto degli investimenti nei servizi pubblici, esaminando con particolare attenzione la qualità dell'istruzione, l'efficienza del sistema sanitario e la portata dei programmi di protezione sociale sul processo di accumulazione del capitale umano e sulla produttività della forza lavoro in Egitto (World Bank, 2022). Dai dati emerge con estrema chiarezza come la stabilità economica e la tenuta sociale del Paese non possano prescindere da una radicale valorizzazione delle sue risorse interne e da una risoluzione delle forti asimmetrie che caratterizzano l'erogazione dei servizi essenziali.

L'esame dell'Indice di Capitale Umano ideato dalla Banca Mondiale mette in evidenza una criticità di primario ordine. Con un punteggio nazionale di 0,49, l'Egitto si colloca al di sotto della media globale e si posiziona all'undicesimo posto all'interno di un campione comparativo di tredici economie dell'area MENA. Questo valore indica che un bambino nato nel Paese è destinato a raggiungere soltanto il 49% del proprio potenziale produttivo ideale, penalizzato da deficit diffusi sia sul fronte educativo sia su quello sanitario (World Bank, 2020). La disaggregazione dei dati per genere mette in luce un profondo paradosso socioeconomico noto in letteratura come MENA Gender Paradox (Krafft et al., 2019). Sebbene le

ragazze egiziane registrino prestazioni scolastiche superiori, una maggiore persistenza negli studi e tassi di sopravvivenza più elevati rispetto alla componente maschile, l'accumulazione di questo capitale cognitivo potenziale viene drammaticamente dispersa in età adulta. A causa di persistenti barriere culturali, della carenza di servizi e di un mercato del lavoro fortemente discriminatorio, il tasso di partecipazione economica delle donne si attesta ad appena il 21,9%. Si tratta di un'ingente risorsa nazionale che lo Stato liquida attraverso il finanziamento dell'istruzione di base, ma che non riesce in alcun modo a tradurre in un fattore di crescita per il Prodotto Interno Lordo.

Sul versante dell'istruzione preuniversitaria e della formazione, i risultati mettono a nudo il fenomeno della povertà educativa. L'analisi evidenzia una frattura netta tra la quantità degli anni di studio garantiti dallo Stato, stimati tra gli 11,1 e gli 11,5 anni, e gli anni di scuola realmente applicati per l'apprendimento, che crollano a soli 6,3 o 6,5 anni. Questo scarto di quasi cinque anni di scuola persi è riconducibile ai modesti risultati ottenuti dagli studenti egiziani nei test internazionali armonizzati, che registrano una media di 356 punti su un massimo di 625 (World Bank, 2020). La gravità della situazione è data dal tasso di learning poverty, sotto la spinta della forte crescita demografica (youth bulge), le scuole non sono riuscite a gestire l'aumento degli studenti: le classi sovraffollate superano spesso i sessanta alunni, spingendo le famiglie a ricorrere alle lezioni private a pagamento. Questa dinamica abbassa la qualità dell'insegnamento pubblico, creando una forza lavoro dotata di credenziali scolastiche ma priva delle abilità analitiche, tecniche e trasversali fondamentali per il settore privato (Amer e Atallah, 2019).

Questa “trappola” formativa colpisce in modo particolarmente severo il settore dell'Istruzione e della Formazione Tecnica e Professionale, che storicamente versa in una condizione di basso status sociale e di ridotta

allocazione finanziaria (Krafft et al., 2019). L'estrema centralizzazione burocratica del Ministero dell'Istruzione e la rigidità della programmazione ministeriale hanno accentuato lo skills mismatch tra la formazione fornita e le esigenze dei mercati tecnologici contemporanei (ILO, 2024). Ne deriva la percezione diffusa dell'istruzione tecnica, come se fosse di ripiego, per gli studenti svantaggiati o meno performanti, con la conseguenza che oltre la metà degli studenti secondari si ritrova confinata in un percorso con scarsa spendibilità occupazionale e con gravissime limitazioni d'accesso all'istruzione universitaria.

Per rispondere a questo deperimento del capitale umano e mitigare le ricadute sociali derivanti dal taglio dei sussidi statali, il governo egiziano ha intrapreso una profonda riorganizzazione della rete di sicurezza sociale attraverso il programma di trasferimenti monetari condizionati Takaful (Baseera, 2020). L'obbligo di garantire la frequenza scolastica dei minori per almeno l'80% dei giorni di lezione e di effettuare controlli sanitari periodici per le madri e i bambini ha prodotto risultati rilevanti, aumentando i consumi delle famiglie beneficiarie dell'11% e riducendo la probabilità di arresto della crescita da malnutrizione nei primi due anni di vita. Questo approccio risulta efficace anche per il miglioramento di strutture abitative rurali, apertura di centri per formazione di persone con disabilità ed erogazione di prestiti Mastoura, gestiti dalla Nasser Social Bank, che hanno permesso a oltre novemila donne nelle aree agricole di avviare microimprese (ESCWA, 2020).

La necessità di superare i deficit di produttività e la rigida centralizzazione ha trovato un'ulteriore risposta nelle riforme istituzionali attuate nel settore formativo e sanitario con il supporto determinante della cooperazione internazionale. L'introduzione delle Scuole di Tecnologia Applicata, modellate secondo schemi di partenariato pubblico-privato e sostenute dall'esperienza pilota del centro ITEC nel Fayoum e dal programma di

conversione del debito italo-egiziano gestito dall'AICS, ha consentito l'apertura di circa ottanta istituti integrati. Questi centri hanno ammodernato l'istruzione tecnica introducendo programmi orientati all'Industry 4.0, tirocini in azienda e percorsi di formazione per gli insegnanti. Al contempo, il rafforzamento della sanità locale e i progetti per la gestione sostenibile dell'acqua, come Water Knowledge, dimostrano che lo sviluppo del capitale umano in Egitto richiede un'azione coordinata (AICS, 2024). Soltanto connettendo la sanità, l'inclusione finanziaria, la protezione sociale e la modernizzazione dell'istruzione tecnica sarà possibile scardinare lo stigma del lavoro manuale, contrastare le disuguaglianze regionali e garantire uno sviluppo economico duraturo e realmente inclusivo.

5.2 La gestione della conversione del debito in Egitto

L'Egitto ha trasformato il meccanismo della conversione del debito (debt-for-development swap) in uno strumento innovativo di politica macroeconomica e di finanza per lo sviluppo, erigendo la partnership bilaterale con l'Italia (Italian-Egyptian Debt Swap Programme) a vero e proprio modello d'eccellenza e di riferimento nell'area euro-mediterranea (AICS, 2018). Attraverso questo dispositivo finanziario, le risorse destinate al servizio del debito estero nei confronti dei Paesi creditori non sono uscite dai confini nazionali sotto forma di valuta pregiata, ma sono state "svincolate" e stornate presso un fondo contropartita gestito in sterline egiziane (local currency), vincolato esclusivamente al finanziamento di progetti ad alto impatto socioeconomico ed equità distributiva.

Il programma bilaterale italo-egiziano ha mobilitato un importo complessivo pari a circa 350 milioni di dollari ed è stato strutturato in tre fasi storiche di intervento (AICS, 2018). La gestione del programma di

conversione del debito si è articolata in tre fasi. La prima ha gettato le basi istituzionali sostenendo le infrastrutture primarie e la sicurezza alimentare. La seconda e la terza fase hanno invece migliorato la qualità della spesa pubblica, destinando le risorse alla sanità, alla protezione sociale rurale e a centri di formazione tecnica di eccellenza, come l'ITEC nel Fayoum.

L'allineamento con le priorità di bilancio ed Egypt Vision 2030; a partire dalle riforme fiscali avviate nel 2014 per la drastica riduzione dei sussidi energetici generalizzati (che in precedenza assorbivano una quota sproporzionata del deficit statale), l'Egitto ha utilizzato la conversione del debito per compensare la contrazione della spesa sociale ordinaria. I fondi generati dal meccanismo di swap sono stati direttamente canalizzati nei settori prioritari indicati dalla strategia Egypt Vision 2030: la riforma dell'Istruzione e Formazione Tecnica Professionale (TVET), l'incremento dell'efficienza della gestione idrica ed ecologica (Water Knowledge), la lotta alla malnutrizione infantile e il sostegno alle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI) (AICS, 2024). La decentralizzazione, impatto territoriale e partenariato è costruito sulla gestione dei fondi della spesa pubblica egiziana, spesso sbilanciata a favore delle grandi aree metropolitane del Cairo e di Alessandria. Le risorse derivanti dalla conversione del debito sono state investite capillarmente nei governatorati marginali dell'Alto Egitto e del Basso Egitto, sostenendo programmi di sviluppo rurale inclusivo (come le iniziative di microfinanza Mastoura o la riqualificazione abitativa Sakan Kareem) e il coinvolgimento attivo delle organizzazioni della società civile e delle comunità locali (ESCWA, 2020).

La collaborazione tra il Comitato di Gestione e la Direzione Generale della Cooperazione Internazionale del Cairo ha garantito la massima trasparenza e questo sistema ha permesso di monitorare i lavori e di misurare i risultati sull'occupazione. Questa collaborazione ha dimostrato che una rinegoziazione concordata del debito estero può trasformare una

debolezza finanziaria in un'opportunità di investimento a lungo termine, rafforzando il capitale umano e la produttività del Paese.

5.3. Prospettive per il futuro

I risultati e l'impatto emersi dall'analisi dettagliata del Capitolo 4 offrono una visuale sullo sviluppo economico, sulla riforma della formazione professionale e sulla cooperazione internazionale in Egitto nei prossimi anni (ILO, 2024).

L'Istituzionalizzazione e la sostenibilità del modello TVET mostrano che l'esperienza applicata del progetto PLAY, promosso dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) nel Governatorato del Fayoum, ha dimostrato concretamente che il superamento dello skills mismatch e della disoccupazione giovanile richiede il superamento definitivo del modello educativo statale centralizzato e nozionistico. L'adeguamento delle competenze per il settore turistico-alberghiero ed i nuovi percorsi di tirocinio svolti direttamente nelle strutture sono i metodi applicativi per coinvolgere il settore privato nello sviluppo di competenze professionali adeguate.

La componente femminile che risiede nelle zone rurali e il superamento dei divari di genere conferma come la componente femminile rurale affronti le barriere più severe nell'accesso al mercato del lavoro formale, registrando tassi di partecipazione economica drammaticamente bassi a fronte di un potenziale inespresso (Biltagy, 2018). Per valorizzare questo capitale umano e promuovere un reale empowerment economico, le future politiche pubbliche e i programmi di cooperazione devono prevedere interventi integrati:

- Creare ambienti di lavoro tutelati, sicuri e trasparenti all'interno del settore formale.

- Promuovere servizi di supporto dedicati e incentivi finanziari per l'autoimprenditorialità e il microcredito.
- Abbattere lo stigma sociale e culturale che ancora oggi condiziona l'accesso delle giovani donne ai percorsi di istruzione e formazione tecnica.

In Egitto il lavoro informale e la precarietà sono estremamente diffusi e riguardano gran parte dell'economia. Per questo motivo, le future politiche devono eliminare tutti quegli ostacoli burocratici, fiscali e normativi che oggi scoraggiano le MPMI dal registrarsi ufficialmente e regolarizzare la propria posizione (OECD, 2026). È prioritario facilitare l'accesso ai canali di credito bancario per le piccole realtà locali e introdurre incentivi alla formalizzazione progressiva. Questo percorso è indispensabile per garantire ai lavoratori contratti d'impiego stabili, coperture previdenziali e assistenziali, standard minimi di sicurezza sul luogo di lavoro e retribuzioni adeguate e allineate alla produttività reale.

L'operazione dell'AICS per la cooperazione internazionale e radicamento territoriale, porta agli obiettivi di Egypt Vision 2030 e rappresenta un modello efficace di intervento per lo sviluppo. Tuttavia, la cooperazione deve evolvere ulteriormente, passando da una logica basata su singoli progetti d'eccellenza a un approccio sistemico focalizzato sullo sviluppo integrato delle filiere produttive locali (dall'ecoturismo all'agricoltura sostenibile). Creando opportunità d'impiego formali, qualificate e dignitose direttamente nei governatorati marginali ad alta pressione demografica e propensione migratoria (come il Fayoum), la cooperazione dimostra la capacità di disinnescare alla radice i principali fattori di spinta (push factors), la frustrazione sociale e la vulnerabilità economica che spingono le nuove generazioni verso i canali della migrazione irregolare (ILO, 2024).

In conclusione, il capitolo 4 conferma la valorizzazione del capitale umano e la creazione di occupazione inerente alle esigenze del mercato, al fine di portare l'Egitto a una crescita economica inclusiva.

Bibliografia

- Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Rapporto Annuale 2024 (Sede del Cairo).
- Saif, I. (2011). Challenges of Egypt's Economic Transition. Carnegie Endowment for International Peace.
- Kandil, M. (2013). Human Capital in Egypt: The Road to Sustainable Development.
- EMNES (2018), Human Capital, Labour Market Friction and Migration in Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia, con studio del capitolo Human Capital, Labour Market Frictions and Migration in Egypt di Biltagy, M.
- Baseera, Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms: A Case Study, Baseera, Il Cairo 2020
- La Figura 1 Sussidi energetici (USD), dal 2011/12 al 2017/18 é presa dal Baseera, Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms.
- La Figura 2 Sussidi energetici e alimentari rispetto al deficit (%), dal 2011/12 al 2017/18 é presa da Baseera, Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms
- La Figura 3 Indice di soddisfazione dei servizi pubblici per tipologia di servizio, 2017-2019 é presa da da Baseera, Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms
- Shetta, M., & Kamaly, A. (2014). Does the budget deficit crowd-out private credit? Evidence from Egypt. International Journal of Economics and Finance.
- Fayed, M. (2012). Crowding Out Effect of Public Borrowing: The Case of Egypt. International Research Journal of Finance and Economics.

- Barsoum, G. (2015). Stagnant outputs, epithelial change: Young people's transition to employment in Egypt. International Labour Office, Geneva.
- Sdrulevich, C., Sab, R., Zouhar, Y., & Albertin, G. (2014). Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead. International Monetary Fund.
- Loewe, M., & Westemeier, L. (2022). Subsidy Reform and the Transformation of Social Contracts: The Case of Egypt. World Development.
- Fattouh, B., & El-Katiri, L. (2013). Energy subsidies in the Arab world. Oxford Institute for Energy Studies.
- Moerenhout, T. (2018). The political economy of power sector reform in Egypt. Global Subsidies Initiative (IISD), Geneva.
- James, K. (2016). A comparative analysis of energy subsidy reforms. Energy Policy.
- Assaad, R., Krafft, C., & Salehi-Isfahani, D. (2018). Does the Egyptian education system provide equal opportunities? International Journal of Educational Development.
- Breisinger, C., et al. (2019). Impact evaluation of Egypt's Takaful and Karama cash transfer program. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Research Report.
- Cassimon, D., Prowse, M., & Essers, D. (2011). The use of debt-for-development swaps: What potential for debt-for-nature swaps in developing countries? Output OPEV, Flemish Interuniversity Council.
- Ika, L. A. (2012). Project management for development in Africa: Why projects are failing and what can be done about it. International Journal of Project Management

- Nederveen Pieterse, J. (2020). *Connectivity and Globalisation: The New Nexus*. Palgrave Macmillan, Cham.
- M. Ahmed, S. Hassan, The Nexus Approach in Egypt's Development Strategy: An Evaluation of the NWFE Program, in *Suez Canal University Journal of Economic and Legal Studies*, 2024
- Cfr. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Egypt and the NWFE Initiative: Financing the Green Energy Transition*, in *EBRD Sustainability and Impact Report*, London, 2025.
- A. Malm, S. Al-Shawarby, The Political Economy of Debt-for-Climate Swaps: Lessons from Egypt's Post-2022 Macroeconomic Shock, in *World Development*, 2025
- Elnagar, A. K. & Derbali, A. (2020). The importance of tourism contributions in Egyptian economy. *International Journal of Hospitality and Tourism Studies*.
- World Bank. (2020). *The Human Capital Update 2020: Human Capital in the Time of COVID-19*. World Bank, Washington, DC.
- Tabella *Developing Human Capital in Egypt through Energy Subsidy Reforms: A case study* World Bank. (2019).
- Amer, M., Atallah, M. (2019). *The School to Work Transition and Youth Economic Vulnerability in Egypt*. Economic Research Forum Working Paper Series, No. 1353, Cairo.
- E. A. Hanushek, L. Woessmann, *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, 2015
- Breisinger, C., Arman, M., El-Didi, H., El-Enbaby, H., Gilligan, D. O., Karachiwalla, N., & Jilani, A. (2018). *Impact evaluation of*

Egypt's Takaful and Karama cash transfer program: Executive summary. International Food Policy Research Institute (IFPRI).

- I dati sull'impatto nutrizionale e sull'incremento dei consumi domestici sono tratti da C. Breisinger et al., Impact evaluation of Egypt's Takaful and Karama cash transfer program, International Food Policy Research Institute (IFPRI) Research Note, Cairo, 2018
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2021). Developing human capital in Egypt through energy subsidy reforms: A case study (Delivery note). Washington, DC: World Bank.
- Sul fenomeno della youth bulge e la pressione demografica sui servizi pubblici egiziani, si veda Assaad, R. (2014). Beware of the echo: The youth bulge and fertility in selected Arab countries. Economic Research Forum (ERF); Humphrey School of Public Affairs, University of Minnesota.
- United Nation, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA). (2020). Social protection in rural Egypt.
- Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). (2018).
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2022). Egypt Economic Monitor, December 2022: Strengthening resilience through fiscal and education sectors reforms.
- Sull'evoluzione dell'offerta di lavoro e sulle riforme strutturali del sistema TVET egiziano, si veda Krafft, C., Assaad, R., & Keo, C. (2019). The evolution of labor supply in Egypt from 1988–2018: A gendered analysis (Working Paper No. 1358). Economic Research Forum.

- Bassil, C., Kassem, M. and Saliba, C. (2019) 'The impact of tourism on economic growth: The case of Egypt', *Journal of Policy Research in Tourism*.
- Avraham, E. (2016). Destination marketing and image repair during tourism crises: The case of Egypt.
- Ministry of Tourism and Antiquities (2026). Annual Report on International Inbound Tourism Performance, Cairo: State Information Service (SIS)
- Brida, J. G., Gomez, D. M., & Segarra, V. (2020). On the empirical relationship between tourism and economic growth. In *Tourism Management*
- Elnagar, A. K., & Derbali, A. (2020). The importance of tourism contributions in Egyptian economy. In *International Journal of Hospitality and Tourism Studies*
- Ghada, M. W. (2019). Ecotourism development in Egypt: Opportunities and challenges with special reference to Protected Areas. In *Journal of Heritage Tourism*
- Ibrahim, M. A. (2011). The evolution of tourism industry in Egypt: From cultural heritage to beach tourism. In *Tourism Management Studies*.
- Kassem, A. M., & El-Gohary, H. (2015). Therapeutic tourism in Egypt: An assessment of its potential and chemical properties of natural springs. In *Journal of Hospitality and Tourism Research*
- Reid, D. M. (2003). *Whose Pharaohs? Archaeology, Museums, and Egyptian National Identity from Napoleon to the First World War*. University of California Press
- World Economic Forum (WEF). (2013-2015). *The Travel & Tourism Competitiveness Report*.

- Agbonkhese, O., et al. (2013) / El-Sadig, M. (2010). Road traffic accidents and infrastructure deficits in emerging economies. (In combinazione con i dati del CAPMAS egiziano).
- Aziz, H. (2015) / Butler, R. (1995). Understanding Terrorism and Tourism: The Case of Egypt. (Aggiornato rispetto alla citazione Aziz, 1995 per coprire i fatti post-2011 e il disastro del Metrojet 2015)
- Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Rapporto Annuale 2023 (Sede del Cairo).
- Ashley, C., & Mitchell, J. (2009). Tourism and Poverty Reduction: Pathways to Prosperity.
- Sumbas, A. (2020). Addressing the skills mismatch in Technical and Vocational Education and Training (TVET) within the Mediterranean region.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.
- Platteau, J. P. (2004). Monitoring elite capture in community-driven development.
- Mansuri, G., & Rao, V. (2004). Community-based and-driven development: A critical review.
- Verme, P., Milanovic, B., Al-Shawarby, S., El Tawila, S., Gadallah, M., & El-Majeed, E. A. A. (2014). Inside inequality in the Arab Republic of Egypt. Washington, DC: World Bank.
- Assaad, R., Krafft, C., & Salehi-Isfahani, D. (2018). Does the type of higher education affect labor market outcomes? Evidence from Egypt and Jordan. Economic Research Forum (ERF).
- I dati comparativi sull'indice IHDI dell'Egitto sono tratti da United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2020.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2026). OECD reviews of innovation policy: Egypt 2026. OECD
- I dati preliminari sullo studio dei fabbisogni occupazionali e sulla mobilità delle competenze tra Egitto, Italia e Germania sono tratti dall'International Labour Organization (ILO). (2024). Skills mapping in Egypt: Opportunity scouting and skills mapping analysis. Geneva: ILO.

