



EuroMemoGroup



L'Unione europea di fronte alla policrisi: che fare?

EuroMemorandum 2024

sbilibri 31 | www.sbilanciamoci.info | maggio 2024

sbilibri 31, maggio 2024

I contenuti di questo ebook possono essere utilizzati citando la fonte:

www.sbilanciamoci.info

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci! del Rapporto EuroMemorandum 2024

"How should the EU cope with the polycrisis? "

www.euromemo.eu

L'EuroMemorandum 2024 è stato elaborato a partire dalle discussioni e dai documenti presentati al 29° Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, organizzato dal Gruppo EuroMemo e ospitato congiuntamente con l'Università di Napoli 'Parthenope' dal 27 al 28 settembre 2023 a Napoli, Italia.

Membri del Comitato Direttivo del gruppo EuroMemo:

Rosaria Rita Canale, Napoli (rorita.canale@uniparthenope.it); Claudio Cozza, Napoli (claudio.cozza@uniparthenope.it); Judith Dellheim, Berlino (judith.dellheim@web.de); Anne Eydoux, Parigi (anne.eydoux@lecnam.net); Marica Frangakis, Atene (frangaki@otenet.gr); Maria Karamessini, Atene (mariakarames@gmail.com); Heikki Patomäki, Helsinki (heikki.patomaki@helsinki.fi); Ronan O'Brien, Bruxelles (ronanob@skynet.be); Werner Raza, Vienna (werner.raza@aon.at); Magnus Ryner, Londra (magnus.ryner@kcl.ac.uk).

La traduzione è di Enrico Adalberto Ghisoni, la supervisione dei testi è di Claudio Cozza.

Grafica

Progetto di AnAlphabet

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria (www.lunaria.org) e sono autofinanziate. Per sostenerle è possibile:

- versare un contributo direttamente online dalla pagina www.sbilanciamoci.info/sostieni/
- versare un contributo sul conto corrente bancario IT49E0501803200000010017382, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"
- effettuare un versamento con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"
- destinare il 5x1000 a Sbilanciamoci!, mettendo la firma sulla dichiarazione dei redditi nel riquadro "Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale..." e inserendo nello spazio "codice fiscale del beneficiario" il codice fiscale 96192500583 di Lunaria, l'Associazione di Promozione Sociale che da sempre coordina le iniziative di Sbilanciamoci!.

Contatti e informazioni

Sbilanciamoci!, c/o associazione Lunaria, via Buonarrotti 39, 00185 Roma

Tel. 06 8841880 | Mail info@sbilanciamoci.org | Web www.sbilanciamoci.info

Indice

5	Introduzione
12	CAPITOLO 1 Il contesto macroeconomico dell'UE
24	CAPITOLO 2 Salari, occupazione, politiche sociali e crisi della distribuzione e della riproduzione sociale
36	CAPITOLO 3 Convergenza/divergenza tra gli Stati membri dell'UE dal 2008
44	CAPITOLO 4 Cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio e Green Deal europeo: un pericolo per la trasformazione socio-ecologica
52	CAPITOLO 5 La politica economica della mobilità umana: crisi o opportunità?
61	CAPITOLO 6 Il cambiamento dell'ordine mondiale e i suoi effetti sull'UE

Introduzione

Come analizzato nell'Euromemorandum 2023, gli sviluppi in corso nell'UE devono essere interpretati nel contesto di disordine e di *policrisi* affermatosi nel processo di disintegrazione dell'ordine mondiale neoliberale, all'interno del quale l'UE è stata fondata nel 1993. Rifacendosi alla definizione di Adam Tooze, il Gruppo Euromemorandum intende il concetto di *policrisi* come una molteplicità di shock che possono apparire diversi tra loro ma che interagiscono in modo tale da rendere la propria combinazione più travolgente della somma delle parti. L'Euromemorandum 2023 ha diagnosticato che la *policrisi* in Europa si sta manifestando attraverso la combinazione di numerosi effetti interattivi: il cambiamento climatico, la pandemia Covid-19, la crisi energetica, la crisi del costo della vita, la crisi dei sistemi sanitari, la crisi della riproduzione sociale, l'aumento delle disuguaglianze, la guerra in Ucraina, l'emergente rivalità egemonica tra Stati Uniti e Cina e la crisi della democrazia.

Sebbene alcuni di questi shock siano stati riconosciuti dalla Dichiarazione di Granada del Consiglio europeo il 6 ottobre 2023¹ – un punto cardine delle delibere dell'Agenda strategica dell'UE 2024-29 – gli sviluppi politici concreti, esaminati nell'Euromemorandum di quest'anno, non ispirano molta fiducia. In generale, le politiche dell'UE sono completamente inadeguate per affrontare la *policrisi*; rappresentano soluzioni sbagliate ai problemi sbagliati.

Come di consueto, il capitolo 1 dell'Euromemorandum 2024 inizia con un'analisi del contesto macroeconomico e dell'orientamento politico dell'UE. Negli ultimi anni, l'Euromemorandum ha analizzato il Green Deal europeo (EGD), criticando la sua dipendenza dai meccanismi finanziari ("finanziamenti misti") e sostenendo la necessità di un programma di investimenti pubblici a livello europeo come alternativa per affrontare il cambiamento climatico e le altre dimensioni della *policrisi*. Nonostante il fondo per la ripresa NextGeneration EU Covid-19 si possa interpretare come uno strumento embrionale per un percorso di questo tipo, è ormai chiaro che la politica economica dell'UE si sta muovendo in una direzione diversa, ovvero la direzione di sempre. Il capitolo 1 critica gli effetti di contrazione dovuti alla politica monetaria e fiscale dell'UE che, a causa

1 Consiglio europeo (2023, 6 ottobre). *Dichiarazione di Granada*. Disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

dell'ossessione per l'inflazione e per il debito pubblico, sono effettivamente controproducenti in un contesto emergenziale in cui sono necessari investimenti a lungo termine. Il capitolo è particolarmente critico nei confronti della politica di aumento dei tassi di interesse della BCE e dell'esito estremamente deludente della revisione del Patto di stabilità e di crescita (PSC). La politica dell'UE, nonostante i progressi compiuti in seguito al Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, ha condotto a una vera e propria stagnazione, esacerbando la povertà, le disuguaglianze regionali e sociali e generando una crisi della riproduzione sociale, la cui analisi è affrontata nei capitoli 2 e 3. Ciò è particolarmente preoccupante, dato che l'unico risultato concreto che potrebbe derivare dalla Dichiarazione di Granada – un rinnovato impegno per l'allargamento a est come risposta geostrategica all'aggressione della Russia all'Ucraina – si tradurrà in un'UE ancora più diseguale ed eterogenea, per la quale l'architettura istituzionale è completamente inadeguata.

La disuguaglianza regionale, lo sviluppo ineguale e la divergenza sono temi a cui viene dedicata particolare attenzione nel capitolo 3 dell'Euromemorandum 2024. Grazie alla competenze messe in campo nella conferenza di Napoli del 2023, il capitolo contiene un'analisi approfondita dell'Italia come caso di studio dei paesi del Sud Europa appartenenti agli Stati membri dell'Eurozona che, in seguito alla crisi finanziaria, *“hanno attuato duri programmi di austerità e di svalutazione interna che hanno impoverito la popolazione, ridotto i salari e i diritti dei lavoratori, indebolito il welfare e la coesione sociale e compromesso la capacità produttiva delle loro economie”* e che *“essendo ... sovraindebitati..... non hanno i mezzi finanziari per aggiornare la loro struttura industriale e il proprio welfare né per realizzare una trasformazione ecologica e sociale”*.

Complessivamente, i primi tre capitoli dell'Euromemorandum 2024 propongono le seguenti alternative politiche:

- piani di investimento pubblico a livello europeo che, in stretto coordinamento con i corrispondenti piani nazionali, promuovano una trasformazione socio-ecologica e tecnologica dell'industria europea;
- una politica fiscale sostenuta dalla politica monetaria e non il contrario. La politica fiscale richiede un bilancio UE allargato equivalente al 5% del reddito nazionale lordo (RNL), finanziato da nuove risorse, tra cui la tassazione dei super ricchi e dei superprofitti delle società che hanno beneficiato della crisi, come le compagnie energetiche e le banche. Una

capacità fiscale centrale permanente dell'UE deve essere sostenuta da prestiti comuni. Come analizzato nel capitolo 3, i trasferimenti fiscali sono essenziali per permettere agli Stati periferici dell'UE di perseguire l'obiettivo cruciale della trasformazione socio-ecologica;

- il problema dell'inflazione nell'UE deve essere affrontato attuando una politica fiscale che preveda: tagli selettivi alla tassazione indiretta di beni e servizi essenziali, un aumento della tassazione per determinati settori e fasce della popolazione, il controllo dei prezzi in settori di importanza strategica (energia, canoni d'affitto, generi alimentari di prima necessità), il sostegno alle famiglie a reddito medio-basso colpite dall'aumento del costo della vita e alle imprese che hanno problemi a far fronte all'aumento dei costi energetici;
- il mandato della BCE dovrebbe essere ampliato per includere la piena occupazione oltre al controllo dell'inflazione e alla sostenibilità socio-ecologica. L'obiettivo di inflazione dovrebbe essere aumentato dal 2% al 4%;
- è improbabile che il nuovo PSC riesca dove le versioni precedenti hanno fallito. È necessario un quadro alternativo in cui: (i) l'attenzione della politica si sposti da parametri numerici a obiettivi politici più ampi; (ii) le linee guida siano stabilite da standard fiscali, piuttosto che da regole rigide; (iii) si presti attenzione al costo del servizio del debito pubblico in rapporto al PIL, piuttosto che al suo livello; (iv) si includa una «regola d'oro» che consenta l'esenzione dal saldo di bilancio degli investimenti pubblici netti necessari per la trasformazione socio-ecologica;
- si dovrebbe affrontare il declino dei salari reali tramite un accordo equo per i lavoratori, che comprenda l'aumento dei salari minimi, aumenti salariali, meccanismi più rigidi di indicizzazione dei salari, tassazione e redistribuzione dei profitti e della ricchezza in eccesso. Si dovrebbe dedicare un'attenzione specifica ai settori a prevalenza femminile, come il lavoro di cura, per il quale le competenze professionali dovrebbero essere meglio riconosciute e valorizzate. Il rafforzamento dei diritti di contrattazione collettiva è essenziale in questo contesto;
- la ri-regolamentazione dell'occupazione, la qualità del lavoro e il miglioramento delle condizioni lavorative dovrebbero essere in cima all'agenda politica. La mancata approvazione della direttiva sul lavoro

da remoto (Platform Work Directive) da parte del Consiglio dell'UE del dicembre 2023 è stata un'occasione mancata;

- il sostegno al reddito minimo dovrebbe basarsi su un approccio centrato sui diritti, che eviti condizionalità negative e punitive; si rafforzerebbe così l'autonomia dei beneficiari del sostegno al reddito e si potrebbe garantire il diritto all'occupazione. Investire nella garanzia occupazionale permetterebbe di combinare un approccio basato sui diritti con investimenti nei servizi pubblici e in infrastrutture per promuovere la trasformazione socio-ecologica;
- una parte del programma di investimenti pubblici sostenuto dal Gruppo Euromemo dovrebbe essere la promozione di un'economia della cura come parte dell'approccio basato sui diritti. Dopo decenni di austerità fiscale e all'indomani della pandemia, i servizi pubblici di assistenza sono al collasso. Negli ospedali mancano letti, medici, infermieri, assistenti; nelle scuole mancano gli insegnanti; mancano risorse nei centri per l'impiego e nei servizi sociali;
- la governance economica dell'UE dovrebbe essere inserita in un quadro di partecipazione democratica, nel quale il Parlamento europeo partecipi al processo decisionale, supervisioni l'attuazione delle leggi e chiedi conto alla Commissione europea e alla BCE del loro operato.

Negli ultimi anni, l'Euromemorandum ha presentato un capitolo dedicato alle politiche del Green Deal europeo (EGD). L'Euromemorandum 2023 ha approfondito e amplificato la nostra critica ai meccanismi finanziari su cui si basa l'EGD; la valutazione generale rispetto ad essi ne rileva l'inadeguatezza allo scopo, a causa della portata e della rapidità con cui la transizione economica deve avvenire affinché si eviti una catastrofe climatica. Tale inadeguatezza sta spingendo l'UE e la Commissione a fare sempre più affidamento sull'energia nucleare, sull'idrogeno e sull'innovazione tecnologica speculativa nel campo della cattura, stoccaggio e utilizzo del carbonio (CCUS). Quest'anno, il capitolo 4 è dedicato a una critica della politica della Commissione in materia di CCUS; si evidenzia come siano tecnologie ad alto rischio, che possono contaminare le falde acquifere e l'acqua potabile e provocare esplosioni e terremoti. Non c'è alcuna garanzia che il gas possa essere stoccato in modo sicuro nel sottosuolo per migliaia di anni; inoltre, affidarsi a queste tecnologie non è compatibile con l'immediatezza con cui è necessario agire contro il cambiamento climatico. È

necessario adottare misure più radicali e democratiche, sostenute dal gruppo Euromemorandum nel corso degli anni, anziché sperare che queste “tecnologie miracolose” rappresentino la panacea per risolvere la crisi. Più specificamente, dato il tema del capitolo, l’Euromemo di quest’anno propone:

- che venga operata una netta separazione tra riduzione delle emissioni e cattura del carbonio, che vengono fissati obiettivi ambiziosi per la riduzione delle quantità residue e che le tecnologie di cattura, stoccaggio e utilizzo del carbonio (CCS) e le altre tecnologie ad esse connesse vengono accantonate a favore di strategie ecologiche volte alla tutela ambientale;
- che la gerarchia tra prevenzione, riciclaggio e smaltimento, stabilita obbligatoriamente dalle direttive europee e dalle leggi degli Stati membri, debba coprire tutte le aree di gestione dei rifiuti, compresa l’anidride carbonica;
- la necessità di un processo di eliminazione graduale più ambizioso, che comprenda una “architettura di obiettivi” gradualmente, quantificati e vincolanti, per le emissioni consentite (per il 2030, 2040 e 2050);
- l’adempimento da parte dell’UE degli obblighi previsti dal Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal del dicembre 2023, compreso il rafforzamento dei pozzi naturali;
- il rimboschimento e la riumidificazione delle torbiere come parte integrante di ogni strategia volta a contrastare il cambiamento climatico.

Il capitolo 5 è dedicato alla questione globale della mobilità umana e delle migrazioni e si basa sui contributi dei ricercatori del progetto OPPORTUNITIES di Horizon 2020² presentati alla conferenza Euromemorandum 2023 di Napoli. Il capitolo inizia con un’analisi che evidenzia la discrepanza tra la natura razziale del panico morale nelle società europee in materia di migrazione e il regime migratorio razziale e securitario dell’UE, in contrasto con il livello relativamente contenuto di migrazione (la popolazione migrante extracomunitaria nell’UE è pari al 5,3% della popolazione totale). Il capitolo critica la Convenzione di Dublino in quanto contraria agli interessi dei migranti e dei richiedenti asilo, nonché al principio di solidarietà tra i paesi di primo approdo e gli altri stati membri. Ciò favorisce sia un mercato clandestino illegale di traffico di esseri

2 Per maggiori informazioni: <https://www.opportunitiesproject.eu/>

umani che politiche xenofobe. Sulla base della metodologia etnografica *cross-talk*, incentrata sulle voci dei migranti “dal basso”, il capitolo propone le seguenti alternative politiche:

- de-securizzare il regime migratorio e integrarlo con politiche del mercato del lavoro. Ciò potrebbe fornire una “opportunità” per affrontare gli aspetti della crisi riproduttiva dell’UE dovuti al rapido invecchiamento delle società;
- sostituire la Convenzione di Dublino con un quadro normativo basato sul principio di solidarietà. Le modalità con cui l’UE ha gestito i flussi di rifugiati durante la guerra in Ucraina indicano che questa strada è possibile.

Le delibere dell’Agenda strategica 2024-29 si basano sul fatto che “il mondo sta diventando più instabile e complesso”³; il capitolo 6 è dedicato all’analisi di questa instabilità e complessità, amplificata dalla tragedia umana della guerra tra Israele e Hamas a Gaza. Questa guerra minaccia di coinvolgere non solo tutto il Medio Oriente ma di produrre un confronto militare diretto tra l’Occidente e una coalizione guidata dall’Iran. Collocando la guerra in Ucraina in un contesto più ampio di rivalità geopolitica tra Stati Uniti e Cina, il capitolo 6 offre un resoconto alternativo all’autocompiacimento che traspare dalla Dichiarazione di Granada, nella quale si afferma che sono state ridotte le dipendenze, che è stata fortificata la resilienza e che sono state prese “importanti decisioni per proteggere i nostri popoli e le nostre economie”⁴. Si mette in guardia dal rischio che la cosiddetta “trappola di Tucide” diventi una profezia autoavverantesi che alimenterebbe la probabilità di una guerra tra Stati Uniti e Cina: uno scenario in cui l’UE, sempre più militarizzata, verrebbe coinvolta a causa della crescente dipendenza dagli Stati Uniti e dall’alleanza transatlantica, mentre la Russia si allineerebbe progressivamente alla Cina. Il capitolo evidenzia gli effetti nocivi della militarizzazione, in vista della prospettiva di raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo e della dipendenza dalla Cina per la transizione rinnovabile, sia in termini di materie prime che di dominio del mercato cinese in settori strategici per questa transizione.

Date le pericolose dinamiche securitarie attuali, il capitolo 6 propone le seguenti alternative:

3 Consiglio europeo (2024). *Agenda strategica dell’UE 2024-2029*. Disponibile all’indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-agenda-2024-2029/> (consultato il 5 gennaio 2024).

4 Consiglio europeo (2023). Dichiarazione di Granada

-
- misure di rafforzamento della fiducia e della sicurezza, insieme a un cessate il fuoco e a un accordo di pace tra Russia e Ucraina; è necessario un cessate il fuoco anche a Gaza, dove si deve porre fine alla violenza. In Asia orientale sono necessarie misure di sicurezza e di rafforzamento della fiducia per allentare le tensioni;
 - una sensibilità post-imperiale in Occidente, affinché si eviti di ripetere i cicli storici di rivalità egemonica globale;
 - affrontare il potere del complesso militare-industriale nei vari paesi;
 - la cooperazione dell'UE con la Cina su questioni quali la sostenibilità ambientale, l'evasione fiscale e il commercio, senza rinunciare a fare appello al rispetto dei diritti umani;
 - una riorganizzazione fondamentale della politica economica mondiale che preveda:
 - a. la costituzione di istituzioni e meccanismi globali che garantiscano a tutti la possibilità di accedere a quantità sufficienti di cibo e di nutrienti;
 - b. un regime commerciale che consenta politiche di sviluppo pluraliste e un maggiore spazio alla politica economica autonoma;
 - c. la costituzione di nuove istituzioni globali comuni, da una Stanza di compensazione a organizzazioni fiscali globali fino a un parlamento mondiale.

CAPITOLO 1 Il contesto macroeconomico dell'UE

Nel 2023 la politica macroeconomica dell'UE è stata di contrazione, sia nella sfera monetaria che in quella fiscale. La BCE ha continuato a combattere la “bestia” dell’inflazione, anche se la sua diagnosi della causa di quest’ultima è sbagliata; inoltre, le linee guida di politica fiscale stabilite dalla Commissione Europea per gli Stati membri miravano a combattere la “bestia” del debito pubblico, oltre a quella dell’inflazione. È di queste due “bestie” che principalmente l’UE si occupa in termini di politica macroeconomica, anche se si trova nel mezzo, come da premessa, di una policrisi sempre più acuta. La decisione del Consiglio sulla riforma del patto di stabilità (PSC), a seguito della sua revisione, conferma e fossilizza queste priorità. Di conseguenza, l’economia dell’UE ha sviluppato un evidente rischio di evoluzione negativa già nel 2022, ristagnando quindi nel 2023. Il PIL è cresciuto in media di un misero 0,6%, mentre dieci Stati membri hanno registrato tassi di crescita negativi, tra cui la Germania (-0,3%) (Tabella 1). Secondo l’ultimo rapporto della Commissione Europea, non c’è stato un “solido motore di crescita”, poiché l’aggregato dei consumi privati ha ristagnato, gli investimenti sia privati che pubblici sono aumentati solo marginalmente, mentre i prestiti bancari sono diminuiti in molti Stati membri⁵.

1.1 Soluzioni sbagliate a problemi sbagliati nella politica macroeconomica

Per quanto riguarda la politica monetaria, la BCE ha proseguito la stretta quantitativa (QT) avviata a metà del 2022. Tra luglio 2022 e settembre 2023, ha aumentato i tassi di riferimento per dieci volte consecutive, dallo 0% al 4,5%, raggiungendo un livello che non si vedeva dalla fine degli anni Novanta⁶. Sebbene i tassi di interesse a zero siano un’anomalia, questi rialzi aggressivi rischiano di indurre una recessione. Inoltre, la BCE sta rimuovendo liquidità dal sistema attraverso il rimborso da parte delle banche dei prestiti ottenuti

5 Commissione europea (2023, 23 novembre). *Previsioni economiche europee. Autunno 2023*, Documento istituzionale 258. Disponibile all’indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-autumn-2023_en

6 Tasso delle operazioni di rifinanziamento principali (aste a tasso fisso), che forniscono la maggior parte della liquidità al sistema bancario dell'Eurozona.

a condizioni favorevoli durante la pandemia (PEPP) e tramite la liquidazione delle partecipazioni obbligatorie acquisite nell'ambito dei programmi di acquisto di attività (APP)⁷. Nell'ottobre 2023, la BCE aveva perso 1,77 mila miliardi di euro, pari al 20% delle sue attività totali dal picco di giugno 2022. Nel complesso, le politiche di QT della BCE hanno portato a un aumento dei tassi di interesse nominali e a una riduzione dei prestiti bancari, danneggiando così sia le famiglie che le imprese, oltre a pesare sulle finanze pubbliche e a sottrarre risorse ad altri impieghi.

I cosiddetti “effetti di secondo impatto” di una rapida inflazione dei salari sono chiaramente una delle principali preoccupazioni della BCE in questo contesto. Ma questa è la soluzione sbagliata al problema sbagliato. Più specificamente, il tasso di inflazione che è apparso alla fine del 2021 è stato in gran parte il risultato degli alti prezzi dell'energia e delle materie prime, delle interruzioni della catena di approvvigionamento e dei maggiori costi di trasporto derivanti dalla revoca dei lockdown durante la pandemia e di altre restrizioni nel 2020-2021. Una volta che questi fattori estranei sono stati in gran parte rimossi, il tasso di inflazione è prevedibilmente diminuito, suggerendo chiaramente che il timore di effetti di secondo impatto era fuori luogo. Nell'ottobre 2023 il tasso d'inflazione, misurato dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo, si è attestato al 2,9% nell'Eurozona e al 3,6% nell'UE, scendendo rispettivamente dal 10,6% e dall'11,5% di un anno prima. Durante questo periodo, il tasso annuo di inflazione dei prezzi dell'energia è sceso dal 41,5% nell'ottobre 2022 al -11,2% nell'ottobre 2023, rappresentando una parte significativa della tendenza al ribasso dell'inflazione nell'UE. Pertanto, l'inflazione nell'UE non può essere attribuita a fattori di “attrazione della domanda” o al rischio che una spirale salari-prezzi si radichi nell'economia dell'UE. I salari nominali sono rimasti indietro rispetto all'inflazione sia nel 2022 che nel 2023, mentre il rapporto tra i redditi da lavoro dipendente (salari e contributi sociali dei datori di lavoro) e il PIL è diminuito dello 0,3% nel ventennio 2002-2022⁸. Nello stesso periodo, invece, il rapporto tra profitti e PIL è aumentato dello 0,6%.

7 Il Programma di acquisto di attività (APP) è iniziato nel 2014, mentre il Programma di acquisto di emergenza per le pandemie (PEPP) è iniziato nel marzo 2020.

8 Eurostat (2023). *Conti nazionali annuali – evoluzione delle componenti del reddito del PIL*. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_national_accounts_-_evolution_of_the_income_components_of_GDP

La politica monetaria restrittiva della BCE è stata accompagnata da una corrispondente politica fiscale a livello europeo, che si prevede continuerà per tutto il 2024 e il 2025. In particolare, le misure temporanee legate alla pandemia sono state gradualmente eliminate, così come le misure legate all'energia e i sussidi fiscali per gli investimenti privati. Facendo eco alle preoccupazioni della BCE, il Rapporto 2024 della Commissione sull'Eurozona avverte che *“... l'area dell'euro è incerta sulla possibilità di adeguare i salari per recuperare le perdite di potere d'acquisto senza far salire l'inflazione. I rischi di un'inflazione più alta del previsto rimangono quindi elevati. Questo, a sua volta, comporterebbe una reazione monetaria più forte che avrebbe un impatto negativo sulla crescita”*⁹. Quindi, anche la Commissione solleva la prospettiva di un'inflazione generata da una spirale salari-prezzi, anche se le prove non supportano questa affermazione.

La Commissione si preoccupa inoltre della sostenibilità fiscale e della ricostruzione dello “spazio fiscale” dopo che le misure legate alla pandemia e alla crisi energetica hanno aumentato la spesa pubblica. Chiede agli Stati membri di *“adottare politiche fiscali coordinate e prudenti per mantenere il debito a livelli prudenti o per portare il rapporto debito/PIL in una direzione plausibilmente discendente”*.¹⁰ Questo requisito non tiene conto del fatto che le economie degli Stati membri dell'UE sono interconnesse e che quando tutti cercano di risparmiare, nessuno sarà in grado di farlo, come ci insegna il paradosso della parsimonia.

Nel 2023, sei Stati membri hanno registrato un livello di debito superiore al 100% ciascuno (Tabella 1); la loro quota collettiva del PIL totale dell'UE era pari al 44%¹¹. Altri sei Stati membri hanno registrato un livello di debito superiore al 60% ciascuno, con una quota collettiva del PIL dell'UE pari al 31%. Quindi, a 12 economie che rappresentano il 75% del PIL totale dell'UE viene consigliato di seguire simultaneamente politiche di bilancio di contrazione!

Ciò non significa che un debito pubblico elevato non sia fonte di preoccupazione, soprattutto a causa del dominio dei mercati finanziari, desiderosi di speculare laddove percepiscono un potenziale di investimento ad alto rendimento e ad alto rischio. Tuttavia, tentare di ridurre il debito pubblico in condizioni di stagnazione economica e di aumento dei tassi di interesse,

9 Commissione europea (2023b, 21 novembre). *Relazione 2024 sull'area dell'euro*. Disponibile all'indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-euro-area-report_en

10 *Ibidem*, pag. 5

11 Le ultime statistiche disponibili sul PIL si riferiscono al 2022.

nonché in un sistema politico diviso, mentre l'estrema destra guadagna terreno in Europa e nel mondo, è una ricetta socialmente dannosa e politicamente indesiderabile per l'economia e la società dell'UE.

1.2 Disparità, disuguaglianze e povertà

La Commissione europea ha rilevato che “la forza del mercato del lavoro è la principale forza alla base delle prospettive di crescita” nel 2023¹². Questa visione, tuttavia, tende a trascurare le disparità nei tassi di disoccupazione tra gli Stati membri e tra i gruppi sociali. Mentre il tasso aggregato di disoccupazione a livello europeo è sceso al 6,6% della forza lavoro, in alcuni Paesi è notevolmente più alto (Tabella 1). In aggiunta, gruppi specifici di lavoratori – donne, giovani, persone con disabilità – devono affrontare tassi di disoccupazione più elevati e condizioni di lavoro più difficili rispetto alla media. Inoltre, più posti di lavoro non significano necessariamente posti di lavoro migliori. Solo il 15,6% dell'occupazione dell'UE è nel settore industriale, mentre il 73,5% è nel settore dei servizi¹³. Anche se in tutti i settori ci sono posti di lavoro buoni e non, la maggior parte di quelli temporanei, a tempo parziale e meno retribuiti si trova nel settore dei servizi. Le difficili condizioni in cui versano ampie fasce della popolazione si riflettono anche in alti livelli di disuguaglianza e povertà. Nell'UE, il reddito medio del quintile superiore (20%) della popolazione è quasi 5 volte quello del quintile inferiore. Questo rapporto è notevolmente più alto in alcuni Paesi, in particolare nell'Europa meridionale e nell'Europa centrale e orientale (CEE) (Tabella 1). Inoltre, nel 2022 il 22% della popolazione dell'UE era a rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre il 31,5% non era in grado di far fronte a spese finanziarie impreviste e il 28,6% non poteva permettersi di pagare una settimana di vacanza lontano da casa¹⁴. Per quanto schematici, questi indicatori sociali evidenziano l'urgente necessità di servizi pubblici adeguati e di un sostegno efficace alle fasce vulnerabili della società.

12 Commissione europea (2023a). *Previsioni economiche europee dell'autunno 2023*, Documento istituzionale 258, pag. 3.

13 I dati sull'occupazione settoriale si riferiscono al 2022

14 Commissione europea (2023). *Cifre chiave sull'Europa*. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/17706595/KS-EL-23-001-EN-N.pdf/5df7a393-8461-9270-7eaa-91a4b1c2acc6>

Una politica sbagliata di austerità fiscale per combattere l'inflazione non può che esacerbare una situazione sociale già tesa nell'UE. Come argomentato nel Capitolo 2, le politiche macroeconomiche di contrazione e la prevedibile stagnazione dell'economia dell'UE hanno portato a una crisi generale della distribuzione, della riproduzione sociale e dell'assistenza sociale. Inoltre, il ritorno alla disciplina di bilancio, che si manifesta con la riattivazione del PSC a partire dal 2024, limita fortemente la capacità degli Stati membri di attuare politiche sociali progressiste.

1.3 La revisione del quadro di governance fiscale dell'UE

Il PSC è stato istituito con un Protocollo allegato al Trattato sull'UE nel 1997. Il 20 dicembre 2023 il Consiglio ha approvato una revisione del Patto, a seguito di una revisione avviata già nel febbraio 2020. Formalmente, la revisione era obbligatoria ai sensi delle legislazioni Two Pack e Six Pack, ma era anche generalmente riconosciuto che il Patto non fosse adatto allo scopo e necessitasse di una revisione. La stessa Commissione ha riconosciuto la necessità di migliorare l'equilibrio tra i requisiti di stabilità e quella di mobilitare gli investimenti di capitale per la transizione digitale e verde. Tra le altre necessità evidenziate vi sono la semplificazione e il chiarimento delle regole e il rafforzamento della partecipazione degli Stati membri al processo del PSC¹⁵.

Il PSC è stato sospeso con la cosiddetta clausola di salvaguardia generale (General Escape Clause, GEC) nel marzo 2020, in quanto sarebbe stato impossibile condurre la politica macroeconomica in conformità con le sue regole nelle condizioni di pandemia Covid 19. Inoltre, a causa della guerra in Ucraina, la sospensione del PSC è stata estesa fino alla fine del 2023; le nuove regole fiscali sarebbero quindi dovute entrare in vigore a partire dal 2024.

Nell'aprile 2023, la Commissione europea ha pubblicato le sue proposte legislative, introducendo i seguenti elementi principali:

15 Commissione europea (2021). *L'economia dell'UE dopo la COVID-19: Implicazioni per la governance economica*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM (2021) 662 definitivo; Friis, J., Torre, R. e Buti, M. (2022). *Come rendere il quadro fiscale dell'UE adatto alle sfide di questo decennio*. Vox EU. Disponibile all'indirizzo: <https://cepr.org/voxeu/columns/how-make-eu-fiscal-framework-fit-challenges-decade>.

- piani nazionali di bilancio/strutturali a medio termine di 4 anni, che possono essere estesi a 7 anni a determinate condizioni;
- il punto di partenza di tali piani nazionali è la cosiddetta “traiettoria tecnica” o percorso di aggiustamento fiscale, elaborato dalla Commissione sulla base dell’Analisi della sostenibilità del debito (DSA);
- gli Stati membri con un disavanzo pubblico superiore al 3% del PIL o con un debito pubblico superiore al 60% del PIL devono garantire che il debito sia stato indirizzato su una traiettoria “plausibilmente discendente”, o che sia rimasto a livelli “prudenti”, e che il disavanzo sia stato ridotto e mantenuto al di sotto del 3% del PIL nel medio termine;
- il principale indicatore operativo è l’obiettivo di spesa primaria netta (spesa al netto degli interessi, della disoccupazione ciclica, della spesa previdenziale e delle entrate una tantum), che servirà come base per condurre una sorveglianza fiscale annuale nel corso della durata dei piani nazionali.

Sebbene questi elementi costituiscano un miglioramento rispetto alle regole esistenti, i principi fondamentali del PSC non sono stati modificati nella proposta della Commissione. In particolare, i parametri del 3% e del 60% per i rapporti deficit/PIL e debito/PIL sono rimasti intatti, mentre sono stati aggiunti ulteriori obiettivi numerici, per lo più a titolo di concessione alla Germania:

- l’aggiustamento fiscale deve essere proporzionale nei primi quattro anni del piano;
- il rapporto debito/PIL deve essere inferiore alla fine del periodo del piano rispetto all’inizio;
- quando il deficit supera il 3% del PIL, è richiesto un aggiustamento fiscale minimo dello 0,5% del PIL all’anno;
- la crescita della spesa netta deve essere inferiore alla crescita del prodotto potenziale a medio termine.

Dopo lunghi negoziati, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo il 21 dicembre 2023, da negoziare con il Parlamento europeo¹⁶. Questo contiene ulteriori vincoli alle politiche fiscali degli Stati membri. In particolare, viene introdotta la nozione di “salvaguardia”:

16 Consiglio europeo (21 dicembre 2023). *Riesame della governance economica: Il Consiglio raggiunge un accordo sulla riforma delle regole di bilancio*, [Comunicato stampa]. Disponibile all’indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules>

- la “salvaguardia della sostenibilità del debito” consiste in una riduzione annuale minima del rapporto debito/PIL pari all'1% del PIL, se il debito supera il 90% del PIL, e allo 0,5% del PIL se è compreso tra il 60% e il 90% del PIL;
- la “salvaguardia per la resilienza del disavanzo” è fissata all'1,5% del PIL rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL, mentre la riduzione annuale per raggiungere questo margine è pari allo 0,4% del PIL o allo 0,25% se il periodo di aggiustamento è di 7 anni.

Inoltre, la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) scatta quando il disavanzo *non è prossimo al pareggio o in avanzo*; il disavanzo è considerato prossimo al pareggio se non supera lo 0,5% del PIL. Come palliativo, nel periodo 2025-2027 l'aggiustamento fiscale previsto dalla procedura per i disavanzi eccessivi terrà conto dell'aumento dei tassi di interesse, posticipando così di qualche anno il pieno effetto delle nuove regole fiscali e l'avvicinarsi del ciclo elettorale per molti governi dell'UE.

Anche la spesa militare pubblica è considerata un “fattore rilevante nel valutare l'esistenza di un deficit eccessivo”¹⁷. Questo per “riconoscere le crescenti tensioni geopolitiche e le sfide alla sicurezza e la corrispondente necessità per gli Stati membri di rafforzare le proprie capacità”¹⁸. In questo senso, la militarizzazione sembra essere prioritaria rispetto all'affrontare il cambiamento climatico e altri elementi della policrisi, che da anni gravano sull'Europa e sul mondo.

Nel complesso, la proposta di riforma del PSC approvata dal Consiglio europeo rappresenta per molti aspetti un ritorno al passato. In particolare, il PSC revisionato non solo presenta molti dei paradossi associati alla sua versione precedente ma ne contiene altri, i più importanti dei quali sono i seguenti:

- i piani nazionali dovrebbero promuovere la sostenibilità del debito e la sostenibilità socio-ecologica. Tuttavia, la sostenibilità del debito ha una chiara precedenza;
- i parametri di Maastricht per il rapporto deficit/PIL e debito/PIL,

17 Commissione europea (2023) Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi COM/2023/241 final, pag. 7. Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0241>

18 Ibidem

rispettivamente il 3% e il 60%, vengono mantenuti nonostante la loro arbitrarietà, mentre la proliferazione di obiettivi numerici rafforza la nozione di politica fiscale e di sorveglianza a “taglia unica”;

- il PSC rimane di concezione pre-keynesiana, nella misura in cui enfatizza parametri fiscali bassi e decrescenti, ignorando così il “paradosso della parsimonia”;
- nonostante le dichiarazioni delle istituzioni europee e l'enfasi che i piani nazionali dovrebbero porre sulla trasformazione verde e digitale, nonché sul cambiamento climatico, non è previsto alcun trattamento fiscale speciale per gli investimenti necessari. Le proposte dei movimenti della società civile e dei sindacati di includere una regola d'oro, per la quale gli investimenti pubblici che promuovono la transizione verso un'Europa verde e digitale siano esentati dalle regole fiscali, sono state respinte;
- un trattamento speciale è invece riservato agli investimenti governativi nella difesa, il che è sintomatico non solo della crescente militarizzazione dell'UE, ma anche del suo ordine di priorità in un momento di policrisi che affligge la società europea;
- il ruolo predominante della Commissione e l'assenza del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel processo decisionale sollevano preoccupazioni sulla legittimità politica. L'analisi della sostenibilità del debito dipende in larga misura dalle ipotesi sui tassi di crescita e d'interesse, ipotesi che vedono la Commissione in una posizione privilegiata¹⁹.

1.4 Proposte alternative

La politica macroeconomica dell'UE ha una tendenza deflazionistica intrinseca e continuerà a essere particolarmente dannosa per la capacità degli Stati membri della periferia europea di attuare la trasformazione tecnologica e socio-ecologica (si veda il capitolo 3). Affinché questo cambi, il paradigma politico deve passare

19 Wyplosz, C. (2022). Riforma del Patto di stabilità e crescita: La proposta della Commissione potrebbe essere un'occasione mancata. VoxEU. disponibile all'indirizzo: <https://cepr.org/voxeu/columns/reform-stability-and-growth-pact-commissions-proposal-could-be-missed-opportunity>.

dall'austerità monetaria e fiscale alla sostenibilità su tutti i fronti. Allo stesso modo, l'attenzione deve spostarsi dalla politica fine a se stessa alla politica come mezzo per raggiungere un fine, che dovrebbe essere quello di sostenere una crescita ecologicamente sostenibile, socialmente equa e inclusiva, con piena occupazione e posti di lavoro di qualità.

In particolare, l'UE deve intensificare gli sforzi per affrontare la crisi del cambiamento climatico. La graduale eliminazione della dipendenza dai combustibili fossili richiederà una pianificazione meticolosa e l'impiego di ingenti risorse. Per questo motivo, ribadiamo il programma alternativo di investimenti pubblici delineato negli ultimi tre Euromemoranda. Alcuni progetti dovranno essere realizzati a livello europeo, mentre altri a livello nazionale richiederanno il sostegno dell'UE, date le diverse capacità fiscali degli Stati membri. Anche la dimensione sociale della transizione verso un ambiente più pulito e verde deve essere seriamente presa in considerazione e soddisfatta. L'impoverimento di strati della società in questo processo non è solo eticamente inaccettabile, ma anche politicamente pericoloso.

Se da un lato la trasformazione ecologica e sociale è di fondamentale importanza, dall'altro l'avanzamento tecnologico dell'economia dell'UE è fortemente in ritardo. Mentre gli Stati Uniti sono entrati con successo nell'era della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale, l'Europa è in ritardo rispetto a Stati Uniti e Cina in un numero crescente di settori ad alta tecnologia. Nonostante le iniziative dell'UE, come il Green Deal, il Just Transition Fund, la nuova Strategia digitale e il RRF, l'austerità fiscale continua a frenare gli investimenti nell'UE se paragonata a Stati Uniti e Giappone. Ad esempio, nel 2023 gli investimenti totali sono aumentati dell'1,6% negli USA e del 2% in Giappone, ma solo dell'1,2% in media nell'UE e ancora meno in dieci Stati membri.

L'UE si trova in una fase critica, caratterizzata da una molteplicità di crisi; è indispensabile una svolta politica radicale e progressista. Gli elementi di tale svolta sono i seguenti:

- un piano a livello europeo, in stretto coordinamento con i corrispondenti piani nazionali, per promuovere la trasformazione socio-ecologica. Inoltre, è essenziale accelerare la trasformazione tecnologica del settore industriale dell'UE per sostenere il necessario adeguamento economico e sociale;

-
- per realizzare le suddette priorità politiche, la politica fiscale deve essere sostenuta dalla politica monetaria, piuttosto che il contrario, come avviene attualmente. Inoltre, la politica fiscale deve abbandonare l'approccio deflazionistico prevalente e l'ossessione per l'inflazione;
 - come già sottolineato nel nostro Memorandum 2023, il problema dell'inflazione dovrebbe essere affrontato attraverso una politica fiscale che preveda tagli selettivi all'imposizione indiretta di beni e servizi essenziali, una maggiore tassazione per particolari settori e fasce della popolazione, il controllo dei prezzi in settori di importanza strategica (energia, affitti, generi alimentari di prima necessità), il sostegno alle famiglie a reddito medio-basso che soffrono per l'aumento del costo della vita e alle imprese che hanno problemi a far fronte all'aumento dei costi energetici;
 - allo stesso modo, la politica monetaria deve preoccuparsi della sostenibilità economica e socio-ecologica come obiettivo generale. Il mandato della BCE dovrebbe essere ampliato per includere la piena occupazione oltre al controllo dell'inflazione, mentre il ritorno a un obiettivo di inflazione del 2% non è più appropriato alla situazione in corso. Un obiettivo del 4% sembrerebbe invece più vicino alle attuali esigenze politiche;
 - allo stesso tempo, saranno necessarie misure di finanziamento a livello europeo, tra cui: (i) un fondo di investimento che copra le esigenze dei progetti di transizione, sia a livello europeo che quelle nazionali complementari; (ii) un bilancio UE allargato corrispondente al 5% dell'RNL, finanziato da nuove risorse fiscali, tra cui la tassazione dei super ricchi e dei superprofitti delle società che hanno beneficiato della crisi, come le società energetiche e le banche; (iii) una capacità fiscale centrale permanente dell'UE sostenuta da prestiti comuni;
 - l'approccio sopra descritto è contrario alla filosofia del Patto di stabilità e crescita, sia nella sua versione precedente che in quella riveduta. È improbabile che le regole di bilancio riviste dall'UE riescano dove le precedenti versioni del PSC hanno fallito. È necessario un quadro alternativo in cui: (i) l'attenzione della politica si sposti dall'osservazione di parametri numerici a obiettivi politici più ampi; (ii) le linee guida siano stabilite da standard fiscali, piuttosto che da regole rigide; (iii)

si presti attenzione al costo del servizio del debito pubblico rispetto al PIL, piuttosto che al suo livello; (iv) si includa una “regola d’oro” che esenti gli investimenti pubblici netti finalizzati alla transizione ecologica e sociale dalle regole di equilibrio di bilancio;

- per ultimo, ma non meno importante, è necessario sottolineare ancora una volta che la governance economica dell’UE dovrebbe essere inserita in un quadro di partecipazione democratica, nel quale il Parlamento europeo partecipi al processo decisionale, supervisioni l’attuazione delle leggi e chieda conto alla Commissione europea e alla BCE del loro operato.

TABELLA 1 INDICATORI ECONOMICI E SOCIALI DI BASE DELL'UE, 2023

Regione	Paese	PIL reale variazione % rispetto all'anno precedente	Variazione % media annua dell'IPC rispetto all'anno precedente	Disoccupazione Numero di disoccupati in % della forza lavoro	Retribuzione reale pro capite dei dipendenti Variazione % rispetto all'anno precedente	Rapporto tra il 20% superiore e il 20% inferiore dei percettori di reddito (2021)	Accreditamento (+) o indebitamento netto (-), amministrazioni pubbliche in % del PIL	Debito lordo, delle amministrazioni pubbliche in % del PIL
Paesi nordici	Area euro	0.6	5.6	6.6	-0.3	4.79	-3.2	90.4
	UE	0.6	6.5	6.0	-0.4	4.74	-3.2	83.1
	Finlandia	0.1	4.4	7.2	0.7	3.75	-2.4	74.3
	Danimarca	1.2	3.6	4.6	0.4	4.03	2.6	30.3
	Svezia	-0.5	5.7	7.6	-3.7	4.36	-0.2	30.4
Europa occ.	Austria	-0.5	7.7	5.3	1.4	4.27	-2.6	76.3
	Belgio	1.4	2.4	5.6	2.2	3.57	-4.9	106.3
	Francia	1.0	5.8	7.2	-0.9	4.6	-4.8	109.6
	Germania	-0.3	6.2	3.1	-0.6	4.35	-2.2	64.8
	Irlanda	-0.9	5.3	4.2	-0.1	4.07	0.9	43.0
	Lussemburgo	-0.6	3.2	5.5	2.1	4.54	-1.9	26.8
Europa merid.	Paesi Bassi	0.6	4.6	3.6	-2.3	3.94	-0.5	47.1
	Cipro	2.2	4.1	6.4	0.9	4.28	2.3	78.4
	Grecia	2.4	4.3	11.4	1.1	5.25	-2.3	160.2
	Italia	0.7	6.1	7.6	-1.4	5.62	-5.3	139.8
	Malta	4.0	5.7	2.7	-1.4	4.75	-5.1	53.3
	Portogallo	2.2	5.5	6.5	2.4	5.13	0.8	103.4
Europa orientale	Spagna	2.4	3.6	12.1	1.1	5.63	-4.1	107.5
	Cechia	-0.4	12.2	2.4	-1.6	3.48	-3.8	44.7
	Estonia	-2.6	9.4	7.0	-1.0	5.39	-2.9	19.2
	Lettonia	-0.2	9.6	6.8	0.8	6.33	-3.2	41.7
	Lituania	-0.4	8.8	6.8	1.2	6.39	-1.6	37.3
	Slovacchia	1.3	10.8	5.7	-0.4	3.12	-5.7	56.7
	Slovenia	1.3	7.5	3.6	1.6	3.28	-3.7	69.3
	Bulgaria	2.0	8.8	4.2	1.7	7.3	-3.0	23.5
	Croazia	2.6	8.1	6.5	2.6	4.58	-0.1	60.8
	Ungheria	-0.7	17.2	4.1	-2.6	3.99	-5.8	69.9
	Polonia	0.4	11.1	3.0	0.2	3.91	-5.8	50.9
	Romania	2.2	9.8	5.4	4.8	6.0	-6.3	47.9
Non UE	REGNO UNITO	0.6	7.3	4.3	-0.7	6.2	-3.7	97.8
	Giappone	1.9	3.3	2.5	0.7	6.2	-6.6	263.0
	STATI UNITI D'AMERICA	2.4	4.2	3.7	0.0	8.6	-8.0	123

Fonte: Commissione europea (2023). "Previsioni economiche europee. Autunno 2023", Documento istituzionale 258.

CAPITOLO 2 Salari, occupazione, politiche sociali e crisi della distribuzione e della riproduzione sociale

Come analizzato nei precedenti Euromemoranda, le politiche macroeconomiche di contrazione e la stagnazione dell'economia dell'UE, descritte nel capitolo precedente, giungono alla fine di un lungo periodo di deregolamentazione del mercato del lavoro, di compressione dei salari e di austerità, alimentando ulteriori disuguaglianze di reddito e insicurezza sociale. La crisi dei sistemi sanitari e la crisi del costo della vita, analizzate nell'Euromemorandum 2023, sono state le ultime di una catena di crisi, che rivelano una crisi generale della distribuzione, della riproduzione sociale e dell'assistenza. Si sono registrati alcuni progressi nello sviluppo delle politiche sociali dell'UE, per lo più in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017. Tuttavia, il ritorno dell'austerità è incompatibile con gli obiettivi sociali dell'UE. Le attuali politiche sociali dell'UE sono troppo deboli per affrontare le sfide economiche, sociali, democratiche e ambientali del nostro tempo. Nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo del 2024, ciò rappresenta un problema politico enorme, data l'importanza fondamentale di un'agenda inclusiva e progressista che contrasti l'ascesa dei partiti di estrema destra.

2.1 Una crisi della distribuzione e della riproduzione sociale

Dal 1975 al 2000 si è assistito a un forte ridimensionamento della sindacalizzazione e della quota salariale, nonché a un corrispondente aumento della quota di profitto (Figura 2.1, e con un aumento della quota di profitto, Figura 2.2)²⁰, un riflesso della debolezza dei lavoratori nei rapporti tra capitale e lavoro. Inoltre, dal 2007 la povertà lavorativa è aumentata in molti Paesi dell'UE²¹.

Nel 2017, circa il 10% dei lavoratori erano “lavoratori poveri”, a

20 Schnabel, I. (2022, 30 settembre). *La politica monetaria in una crisi del costo della vita*. Banca Centrale Europea, Osservazioni a un panel sulla “Lotta all'inflazione” alla IV Edizione del Foro La Toja. Disponibile all'indirizzo: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220930_annex~b1ca1312f6.en.pdf

21 Circa il 10% dei lavoratori dell'UE è stato classificato come “lavoratore povero” nel 2017. Cfr. Ahrend, D., Sandor, E., Revello, A., Jungblut, J.-M., Anderson, R. (2017). *In-work poverty in the EU, Research report*, Eurofound. Disponibile all'indirizzo: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/work-poverty-eu>

dimostrazione che i salari minimi e il sostegno al reddito non sono sufficienti a proteggere i lavoratori dalla povertà o dalle privazioni materiali. I lavoratori poco qualificati, a tempo parziale e a breve termine e i microimprenditori sono particolarmente esposti. Come illustrato nel capitolo 1, nel 2023 circa il 6% della popolazione attiva era disoccupata e il 22% della popolazione dell'UE era a rischio di povertà o di esclusione sociale.

L'impennata dell'inflazione ha intensificato il conflitto distributivo tra capitale e lavoro. In quasi tutti i Paesi dell'UE ha provocato un'improvvisa crisi del costo della vita che ha colpito in particolare le famiglie che si trovano nella fascia inferiore della distribuzione del reddito. Ciò è in parte dovuto al risultato di una crisi di distribuzione sociale di lunga data. Nel 2022, i lavoratori dell'UE che avevano già affrontato anni di compressione salariale hanno subito un calo del loro potere d'acquisto²². L'entità di questo calo varia tra i Paesi dell'UE (cfr. capitolo 3).

Nel 2023, la decelerazione dell'inflazione non ha posto fine alla crisi del costo della vita. Come indicato nel capitolo 1, i salari reali hanno continuato a diminuire del -0,4% nell'UE e del -0,3% nell'Eurozona, ma con grandi differenze tra i Paesi. Dall'inizio della crisi della sanità pubblica legata al Covid-19, la quota di profitto è aumentata del 4%, mentre *“i pagamenti dei dividendi agli azionisti [sono] aumentati fino a 13 volte più velocemente dei salari in tutta l'UE”*.²³

L'inflazione ha anche esacerbato la crisi in corso della riproduzione sociale e dell'assistenza sociale²⁴, portata alla ribalta dalla pandemia di Covid-19. La lotta per la vita quotidiana non si riferisce solo alle difficoltà nel pagare le bollette della spesa, l'energia, dei prestiti, ecc. ma anche all'accesso ai servizi sociali essenziali, come l'assistenza sanitaria, l'assistenza all'infanzia, l'assistenza a lungo termine o l'istruzione. È una crisi dell'assistenza nel suo senso più ampio, che riguarda *“tutto ciò che facciamo per mantenere, continuare e riparare il nostro mondo in modo da poter vivere in esso nel miglior modo possibile”*.²⁵

22 Countouris, N., Jagodzinski, R., Bérastégui, P., De Spiegelaere, S., Degryse, C., Franklin, P., ... & Zwysen, W. (2020). Benchmarking Working Europe 2020, pag. 177.

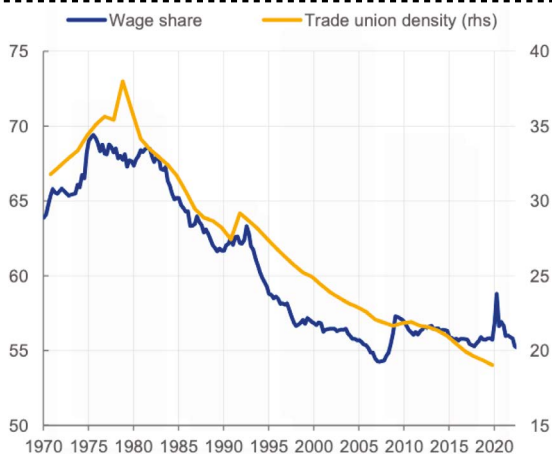
23 Confederazione europea dei sindacati (2023, 15 novembre). *Salari reali in calo nonostante i profitti in crescita*, [Comunicato stampa]. Disponibile all'indirizzo: <https://etuc.org/en/pressrelease/real-wages-falling-despite-inflation-busting-profits>.

24 Fraser, N. (2016). Contraddizioni del capitale e della cura, in *New Left Review*, 100: 99-117. Luglio/Agosto.

25 Tronto, J. C. (2013). *Democrazia solidale: Mercati, uguaglianza e giustizia*. New York University Press, pag. 228.

FIGURA 2.1 QUOTA SALARIALE E SINDACALIZZAZIONE

(LATO SINISTRO: QUOTA DEL PIL, PERCENTUALE; LATO DESTRO: QUOTA DELL'OCCUPAZIONE, PERCENTUALE)



Fonte: Eurostat, modello Area-Wide, OCSE ed elaborazioni della BCE. Nota: la sindacalizzazione per l'area dell'euro è una media ponderata per il PIL dei dati di Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Ultima osservazione: 2022Q2 per la quota salari; 2019 per la sindacalizzazione.

FIGURA 2.2 QUOTA DI PROFITTO (QUOTA DEL PIL, PERCENTUALE)



Fonte: Eurostat, modello Area-Wide ed elaborazioni BCE. Ultima osservazione: 2022Q2.

La crisi dell'assistenza incide sul benessere della popolazione. Tra le espressioni di questa crisi vi sono le crescenti disparità nell'accesso alle cure (all'interno dei Paesi e tra di essi), i crescenti bisogni non soddisfatti in tempi di crisi sanitaria e migratoria, l'espansione dei divari assistenziali in società che stanno invecchiando, la diminuzione della capacità di cura delle persone e l'erosione delle norme legate alle forme assistenziali²⁶.

La crisi dell'assistenza e della riproduzione sociale è fortemente legata alla questione di genere. Le donne sono state in prima linea nella pandemia e nella crisi del costo della vita, poiché sono sovrarappresentate nelle occupazioni di cura essenziali e poco retribuite e si fanno carico della maggior parte delle cure non retribuite e della lotta quotidiana per arrivare a fine mese²⁷.

2.2 Sviluppi politici: i progressi sociali dell'UE devono fare i conti con le tempeste fiscali

Gli sviluppi della politica dello Stato sociale dell'UE sono ambivalenti. Da un lato, si registrano importanti progressi in seguito all'adozione del piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Questi cambiamenti riguardano le normative salariali (direttive sui salari minimi adeguati e sulla trasparenza delle retribuzioni), la regolamentazione dei regimi di reddito minimo e la strategia europea di assistenza. D'altro canto, il ritorno dell'austerità fiscale, come descritto nel Capitolo 1, contraddice l'obiettivo della Commissione di promuovere una “crescita sostenibile e inclusiva” e limita fortemente la capacità degli Stati membri di attuare gli orientamenti progressivi della politica sociale dell'UE.

La pubblicazione, nel marzo 2021, di un Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 e l'adozione, nell'ottobre 2022, della Direttiva sui salari minimi adeguati sono tappe importanti che possono comportare cambiamenti cruciali per i lavoratori a basso salario e ridurre gli

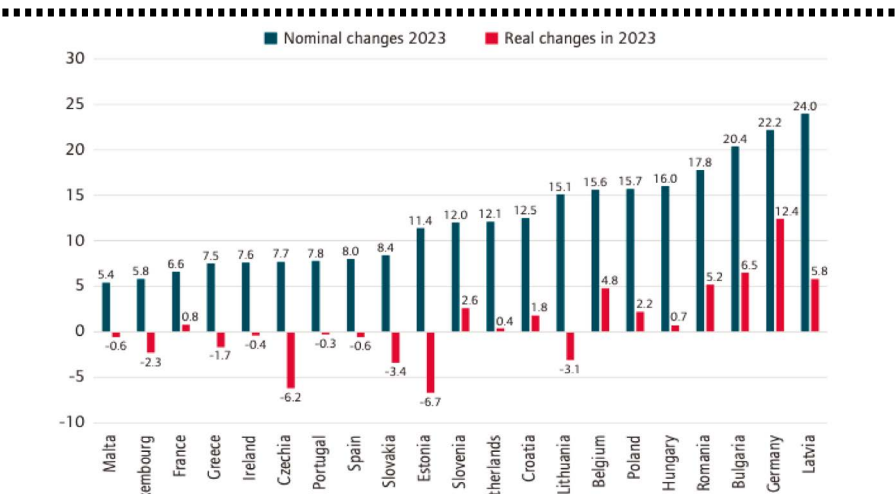
26 Ilkkaracan, I. (2023). *La crisi della riproduzione sociale nell'UE. Prospettive politiche emergenti dai dibattiti economici femministi sulla cura*, presentazione alla conferenza Euromemo, 27-28 settembre, Università Parthenope, Napoli. Disponibile all'indirizzo: https://euromemo.eu/wp-content/uploads/2023/10/Euromemorandum.Ilkkaracan.FINAL_.pdf

27 Dossier Europa Sociale (2021). *Le donne e la crisi del coronavirus*. Friedrich Ebert Stiftung, Hans Böckler Stiftung, Social Europe Publishing, Berlino, pag. 50. Disponibile all'indirizzo: <https://socialeurope.eu/wp-content/uploads/2021/09/Women-and-the-Coronavirus-Crisis-final.pdf>

attuali divari salariali di genere²⁸. Tuttavia, la direttiva è rimasta troppo debole per far fronte alla crisi del costo della vita, in particolare perché ha concesso agli Stati membri un termine di ratifica di due anni e non ha previsto meccanismi di indicizzazione rigorosi.

Dal gennaio 2022 al gennaio 2023, i salari minimi legali sono aumentati in termini nominali, ma non in modo tale da garantire il mantenimento del potere d'acquisto dei salari minimi nella crisi del costo della vita (Figura 2.3)²⁹.

FIGURA 2.3 ANDAMENTO DEI SALARI MINIMI ORARI NOMINALI E REALI
(%, 1° GENNAIO 2022-1° GENNAIO 2023)³⁰



Fonte: Banca dati sui salari minimi WSI (WSI 2023), in Müller T. (2023)

28 Grünberger, K., Narazani, E., Filauro, S., & Kiss, Á. (2021). Impatto sociale e fiscale dei salari minimi legali nei Paesi dell'UE: un'analisi di microsimulazione con EUROMOD. *IZA Journal of Labor Policy*, 12(1), pag. 46.

29 Müller, T. (2023). Sviluppi del salario minimo nel 2022: combattere la crisi del costo della vita. *ETUI Research Paper-Policy Brief 02*, European Economic, Employment and Social Policy, disponibile all'indirizzo: https://www.etui.org/sites/default/files/2023-03/Minimum%20wage%20developments%20in%202022-fighting%20the%20cost-of-living%20crisis_2023.pdf.

30 Calcolo basato sulle valute nazionali. L'andamento dei salari minimi reali si riferisce all'andamento dei salari minimi nominali deflazionati dalle variazioni medie annuali dell'IPCA. Poiché i salari minimi reali rappresentano il potere d'acquisto dei salari minimi, ossia il rapporto tra i salari minimi nominali e i prezzi, i salari minimi reali sono stati calcolati secondo la seguente formula: Indice dei salari minimi nominali X 100 diviso per l'indice dei prezzi al consumo (per maggiori dettagli si veda WSI Tarifarchiv 2023). Fonte: WSI Minimum Wage Database (WSI 2023), in Müller T. (2023).

In quasi la metà degli Stati membri con un salario minimo legale, i salari minimi orari reali sono diminuiti. Sono diminuiti di oltre il 6% in Estonia e Repubblica Ceca, di oltre il 3% in Slovacchia e Lituania, di oltre l'1,5% in Lussemburgo e Grecia e di meno dell'1% a Malta, in Spagna, Irlanda e Portogallo.

Nei Paesi Bassi, in Ungheria e in Francia il salario minimo orario reale obbligatorio è aumentato di meno dell'1% (rispettivamente +0,4%, +0,7% e +0,8%). Al contrario, l'aumento è stato molto più consistente in Germania (+12,4%), a seguito della decisione del governo a giugno 2020 di aumentare gradualmente il salario orario minimo a 12 euro entro ottobre 2022. Il caso del Belgio illustra bene l'efficacia di meccanismi di indicizzazione rigorosi: il salario minimo orario nominale si adegua automaticamente all'andamento dei prezzi non appena l'indice dei prezzi al consumo aumenta di oltre il 2% rispetto all'ultimo aumento. Di conseguenza, nel 2022 ci sono stati sei aumenti del salario minimo, mentre il salario minimo orario reale è aumentato del +4,8%.

La Direttiva sulla trasparenza retributiva (UE 2023/970) del 10 maggio 2023 (Box 2.1) mira a far rispettare il principio della parità retributiva tra uomini e donne; contribuisce ad affrontare le disuguaglianze retributive strutturali tra i sessi, che sono molteplici. Queste disuguaglianze sono legate alla segregazione del mercato del lavoro (occupazionale e settoriale) e a stereotipi o discriminazioni di genere. Le donne sono particolarmente sovrarappresentate in settori o occupazioni caratterizzati da bassi salari, quali il lavoro di cura, l'assistenza sociale o le pulizie. Poiché donne e uomini non sono generalmente impiegati negli stessi settori o occupazioni, non è sempre possibile confrontare il loro lavoro. La mancanza di informazioni sui criteri che determinano i livelli retributivi rende più difficile identificare la fonte della sottovalutazione del lavoro delle donne; la trasparenza delle retribuzioni è quindi fondamentale per affrontare il divario retributivo di genere.³¹

La direttiva sulla trasparenza retributiva promuove una valutazione delle mansioni neutrale dal punto di vista del genere e consente di stabilire un "comparatore ipotetico" nelle situazioni in cui le lavoratrici non possono

31 Arabadjieva, K. (2021). È tempo di colmare il divario retributivo di genere: la necessità di una direttiva UE sulla trasparenza retributiva. ETUI Research Paper-Policy Brief, 2. Disponibile all'indirizzo: <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/Time%20to%20close%20the%20gender%20pay%20gap%20The%20need%20for%20an%20EU%20Directive%20on%20pay%20transparency.pdf>.

confrontarsi con le controparti maschili, il che avviene in particolare nelle occupazioni a prevalenza femminile. Basandosi sulle buone pratiche dei sindacati che adottano confronti intersettoriali – ad esempio, uno studio della CFDT in Francia che ha contribuito a rivelare la sottovalutazione dei posti di lavoro nelle professioni di assistenza sanitaria e sociale – Jane Pillinger (2023) sostiene che la direttiva *“dovrebbe consentire ai sindacati di essere proattivi nel sostenere la necessità di affrontare in modo più efficace le disuguaglianze retributive basate sul genere nei settori e nelle professioni segregate per genere, in particolare in quelli a prevalenza femminile come l’assistenza”*³².

BOX 2.1 LA DIRETTIVA SULLA TRASPARENZA RETRIBUTIVA

La direttiva sulla trasparenza retributiva del 10 maggio 2023 mira a rafforzare l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne. Essa stabilisce che *“gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché i datori di lavoro dispongano di strutture retributive che garantiscano la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore”* (art. 4.1). La direttiva garantisce ai lavoratori il diritto all’informazione sulla retribuzione e stabilisce che i datori di lavoro debbano informarli sui criteri utilizzati per determinare i livelli retributivi e la progressione salariale. Inoltre, la direttiva richiede che i datori di lavoro riferiscano periodicamente sui divari retributivi tra uomini e donne e collaborino con i rappresentanti dei lavoratori per condurre una valutazione retributiva congiunta, volta a individuare e colmare i divari esistenti *“che non sono giustificati sulla base di criteri oggettivi e neutri rispetto al genere”* (art. 10.2). Secondo la direttiva, gli Stati membri hanno la responsabilità di sostenere i datori di lavoro con meno di 250 lavoratori, di promuovere il ruolo delle parti sociali e di difendere i diritti di *“tutti i lavoratori che si ritengono lesi dalla mancata applicazione del principio della parità retributiva”* (art. 14). Gli Stati membri devono attuare la direttiva entro giugno 2026.

32 Pillinger, J. (2023). La direttiva sulla trasparenza retributiva: Il ruolo dei comparatori ipotetici nel determinare la parità di retribuzione per un lavoro di pari valore. *Documento di ricerca dell’ETUI* – Brief politico.

In linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 che prevede il diritto a un reddito minimo adeguato (principio 14), il 30 gennaio 2023 il Consiglio ha adottato una raccomandazione *“per un reddito minimo adeguato che garantisca l’inclusione attiva”*³³. L’obiettivo è promuovere *“una vita dignitosa in tutte le fasi della vita”* e combattere la povertà e l’esclusione sociale. A tal fine, i regimi di reddito minimo (MIS) dovrebbero non solo fornire un adeguato sostegno al reddito e un accesso effettivo ai servizi abilitanti, ma anche favorire l’integrazione nel mercato del lavoro di coloro che sono in grado di lavorare.

La raccomandazione incoraggia gli Stati membri a *“stabilire il livello di sostegno al reddito attraverso una metodologia trasparente e solida definita nella legislazione e coinvolgendo le parti sociali”*. Inoltre, li incoraggia a implementare un livello adeguato di reddito minimo entro la fine del 2030, che dovrebbe essere equivalente alla soglia nazionale di rischio di povertà o al valore di beni e servizi essenziali. La raccomandazione suggerisce inoltre che gli Stati membri promuovano un’ampia copertura (destinata a *“tutte le persone prive di risorse sufficienti”*) e la piena adozione del reddito minimo. È interessante notare che la raccomandazione chiede agli Stati membri di *“garantire la possibilità di richiedere il sostegno al reddito ai singoli membri del nucleo familiare”*, al fine di promuovere l’uguaglianza di genere e l’indipendenza economica di donne, giovani adulti e disabili.

La Raccomandazione relativa a un adeguato reddito minimo, tuttavia, è una legge non vincolante: è una raccomandazione e non una direttiva, come richiesto dal Parlamento europeo³⁴. Inoltre, come sottolineato dalla Rete europea contro la povertà (EAPN), non prevede un’indicizzazione automatica delle garanzie di reddito al costo della vita e all’inflazione, né fa riferimento a un *“approccio esplicito basato sui diritti”* né a *“un quadro e una metodologia comuni a livello europeo sui bilanci di riferimento”*³⁵. Il diritto a un reddito minimo adeguato rimane quindi un diritto debole, soprattutto in tempi di austerità.

33 Commissione europea (2022). *Raccomandazione del Consiglio su un reddito minimo adeguato che assicuri l’inclusione attiva*. Disponibile all’indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10504>

34 Konle-Seidl, R. A. (2021, marzo). Rafforzare la protezione del reddito minimo nell’UE. *Briefing per la commissione EMPL del Parlamento europeo*. Disponibile all’indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662900/IPOL_BRI\(2021\)662900_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662900/IPOL_BRI(2021)662900_EN.pdf)

35 Góis H. S., Rabahi K. (2023). Raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo: *Not Enough to fight poverty?*, Documento di posizione dell’EAPN, 02/2023. Disponibile all’indirizzo: https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2023/02/eapn-EAPN-2022_Minimum-Income-Council-Recommendation-5646.pdf

Dopo la pubblicazione della Strategia europea per l'assistenza della Commissione nel settembre 2022, sono state adottate due Raccomandazioni del Consiglio nel dicembre 2022: la prima accoglie gli obiettivi di Barcellona sulla prima infanzia e sull'assistenza, la seconda invita gli Stati membri a redigere e attuare piani d'azione per migliorare l'accesso degli anziani e dei disabili a un'assistenza a lungo termine, accessibile e di qualità³⁶. La Strategia europea per l'assistenza, ispirata da proposte femministe, sostiene l'espansione dei servizi di assistenza per coprire i bisogni insoddisfatti e promuovere l'uguaglianza di genere; chiede inoltre di migliorare le retribuzioni e le condizioni di lavoro nel settore dell'assistenza, dominato dalle donne, in cui anche i migranti sono sovrarappresentati. Tuttavia, la raccomandazione sull'assistenza a lungo termine non include obiettivi che mettano sotto pressione gli Stati membri per espandere i servizi; inoltre, si basa ancora sulla soft law e gli investimenti pubblici necessari per raggiungere i nuovi obiettivi di assistenza sono incompatibili con politiche fiscali restrittive³⁷.

2.3 Proposte alternative per le politiche occupazionali, salariali e sociali

L'EuroMemo 2024 propone quanto segue:

- *aumenti salariali, regolamentazioni progressive del mercato del lavoro e dialogo sociale*: per affrontare la crisi della distribuzione, della riproduzione sociale e dell'assistenza, è fondamentale garantire la sicurezza dei lavoratori a basso salario e delle famiglie più povere.

Dopo decenni di compressione salariale in nome della competitività economica, con conseguente diminuzione della quota salariale, aumento delle disuguaglianze, disoccupazione persistente, precarietà del lavoro e povertà, l'aumento dei livelli salariali è essenziale per una crescita economica sostenibile (guidata dai salari) nell'UE.³⁸

36 Consiglio europeo (8 dicembre 2022). *I ministri dell'UE adottano raccomandazioni sulla cura della prima infanzia e sull'assistenza a lungo termine*, [Comunicato stampa]. Disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/eu-ministers-adopt-recommendations-on-early-childhood-and-long-term-care/>.

37 Karamessini, M. (2023). Dalla politica di conciliazione vita-lavoro alla Strategia europea per l'assistenza: integrare l'assistenza e il genere nell'agenda politica dell'UE, *Documento di lavoro* n. 213, Centro di studi sull'occupazione e il lavoro.

38 Onaran, Ö., Obst, T. (2016). Wage-led growth in the EU15 member-states: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, *Cambridge Journal of Economics*, 40; Onaran Ö., Stockhammer E. (2016), Policies for wage-led growth in Europe, Foundation for European Progressives Studies, FEPS Policy report.

La caduta dei salari reali dovrebbe essere affrontata con una serie di misure efficaci per garantire un “accordo equo con i lavoratori”³⁹. Gli Stati membri non dovrebbero permettere un’ulteriore erosione del potere d’acquisto dei lavoratori. Le misure immediatamente necessarie sono l’aumento dei salari minimi, l’aumento generale dei salari reali, meccanismi più rigidi di indicizzazione dei salari, la tassazione e la redistribuzione dei profitti e della ricchezza in eccesso. Un’attenzione specifica deve essere dedicata ai settori a prevalenza femminile, in particolare al settore dell’assistenza, dove le competenze professionali dovrebbero essere meglio riconosciute e valorizzate.

Per quanto riguarda la carenza di manodopera che ha caratterizzato il periodo post-Covid, le politiche per l’occupazione dell’UE tendono a concentrarsi sulla formazione, sulla mobilità o sulla migrazione per soddisfare il fabbisogno di competenze. Tuttavia, la carenza di manodopera è più marcata nei posti di lavoro precari o poco retribuiti con condizioni di lavoro scadenti. Pertanto, la ri-regolamentazione dell’occupazione, la qualità dei posti di lavoro e il miglioramento delle condizioni lavorative dovrebbero essere in cima all’agenda politica. La mancata approvazione da parte del Consiglio dell’UE del dicembre 2023 della direttiva sul lavoro su piattaforma, volta a rafforzare la protezione dei lavoratori autonomi che operano da remoto, è stata un’occasione mancata⁴⁰.

È necessario intervenire per contrastare la tendenza declinante delle organizzazioni sindacali e sostenere maggiormente il diritto dei lavoratori a una retribuzione equa, a salari minimi adeguati, alla sicurezza sociale, a posti di lavoro dignitosi e a condizioni di lavoro sostenibili. Il rafforzamento della contrattazione collettiva è essenziale per migliorare gli aumenti salariali, ridurre le disuguaglianze retributive e colmare il divario retributivo di genere. La contrattazione è essenziale anche per migliorare la qualità del lavoro e le norme sull’occupazione⁴¹.

La costante adesione alle manovre di austerità fiscale e alle riforme neoliberali da parte dei mercati del lavoro europei è inadeguata e rischia di ostacolare il raggiungimento degli impegni sociali dell’UE. L’UE deve sviluppare un altro tipo

39 Confederazione europea dei sindacati (2023). *Un accordo equo per i lavoratori. Manifesto per le elezioni del Parlamento europeo del 2024*, Confederazione europea dei sindacati, [Opuscolo].

40 Il 22 dicembre 2023, 12 Stati membri non hanno raggiunto un accordo sul testo basato su un negoziato a tre. Cfr. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/member-states-deal-heavy-blow-to-platform-work-deal/>

41 Zwysen, W. (2023). Carenza di manodopera: abbandonare i cattivi lavori. *Documento di ricerca dell’ETUI – Brief politico 02*.

di disciplina fiscale che favorisca i lavoratori e i più poveri (anziché i profitti e i più ricchi) per adattarsi alle pressanti esigenze sociali e ambientali.

- *Garanzie di reddito e di occupazione adeguate*: il ricorso a politiche di sostegno al reddito minimo, che mirano a fornire incentivi e vincolano all'accettazione di posti di lavoro (poco retribuiti), hanno indebolito le forme di garanzia al reddito, la cui generosità è stata additata come strumento che avrebbe scoraggiato la ricerca di un lavoro. Le forme di garanzia al reddito rimangono quindi al di sotto della soglia di povertà. Come sottolineato dalla Rete europea contro la povertà, un approccio al reddito minimo adeguato basato sui diritti è necessario per evitare “*condizionalità negative e punitiva*” che limitino l'accesso al MIS⁴². Per definire l'adeguatezza delle garanzie di reddito è necessario tenere in considerazione le soglie nazionali di “rischio di povertà”, i bilanci familiari e i dati relativi ai modelli di spesa delle famiglie a basso reddito. Le forme di garanzia al reddito devono essere inoltre rigorosamente indicizzate in base all'aumento del costo della vita.

Anziché ricorrere a misure di attivazione incentrate sui “doveri” dei lavoratori, un approccio basato sui diritti rafforzerebbe l'autonomia dei beneficiari del sostegno al reddito e il loro diritto all'occupazione. Investire nella garanzia occupazionale faciliterebbe la combinazione di un approccio basato sui diritti con la necessità di ricorrere a investimenti nei servizi pubblici e nelle infrastrutture, uno strumento per la promozione della trasformazione socio-ecologica⁴³.

- *Promuovere un'economia dell'assistenza*: l'accesso ai servizi e alle infrastrutture pubbliche essenziali dovrebbe far parte di un approccio basato sui diritti, per garantire che i bisogni della popolazione vengano effettivamente soddisfatti.

Dopo decenni di austerità fiscale, in seguito alla pandemia i servizi pubblici di assistenza sono stati gravemente indeboliti. Negli ospedali mancano posti letto, medici, infermieri, assistenti; nelle scuole mancano gli insegnanti; nei servizi sociali e nei centri per l'impiego mancano le risorse, ecc. La scarsità di servizi di assistenza rafforza le barriere di accesso ai servizi essenziali

42 Rete europea contro la povertà (2023). Toolkit per i membri dell'EAPN sull'advocacy verso adeguati schemi di reddito minimo, *Rete europea contro la povertà*.

43 Tcherneva, P. R. (2020). *The Case of a Job Guarantee*. John Wiley & Sons.

nel panorama europeo: barriere finanziarie dovute alle spese vive, barriere geografiche legate alla distanza o alla mancanza di servizi di trasporto, barriere temporali dovute alle liste di attesa nei servizi sanitari saturi. Inoltre, l'accesso alle infrastrutture pubbliche a prezzi accessibili per la fornitura collettiva di beni e servizi essenziali, come l'energia, è ancora troppo limitato.

La promozione di un'"economia della cura", come sostengono le economiste femministe, consentirebbe alle società di risolvere l'attuale crisi dell'assistenza e contribuirebbe a ridurre le disuguaglianze (Box 2.2).

BOX 2.2 – L'ECONOMIA DELL'ASSISTENZA⁴⁴

Le politiche che promuovono un'economia dell'assistenza lo fanno a trecentosessanta gradi: garantiscono il diritto universale di accesso a cure di qualità, il diritto universale di essere curati e il diritto all'assistenza. Definiscono l'assistenza in senso ampio, riferendosi non solo all'assistenza all'infanzia, agli anziani o ai disabili ma a tutti coloro che ne hanno bisogno.

L'economia dell'assistenza riconosce il carattere essenziale dell'assistenza: valorizza la produzione di assistenza, sia essa retribuita o non retribuita, e ricompensa in modo appropriato il lavoro di assistenza retribuito, assicurando posti di lavoro in termini di status e opportunità di carriera. L'economia dell'assistenza sostiene anche un'adeguata rappresentanza dei lavoratori dell'assistenza. Per quanto riguarda l'uguaglianza di genere, l'economia della cura promuove un'equa condivisione del lavoro di cura retribuito e non retribuito; garantisce che la cura sia una scelta reale piuttosto che soggetta a costrizione.

Investire in una "economia della cura" sarebbe quindi parte della soluzione all'attuale policrisi del capitalismo neoliberale⁴⁵.

44 Ilkharacan, I. (2018). *Promoting women's economic empowerment: Recognizing and investing in the care economy*. Issue Paper, UN Women, New York.

45 Karamessini, M. (2023). From work-life balance policy to the European care strategy: Mainstreaming care and gender in the EU policy agenda, *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n° 213.

CAPITOLO 3 Convergenza/divergenza tra gli Stati membri dell'UE dal 2008

La crisi finanziaria globale, la pandemia di Covid-19 e l'attuale crisi del costo della vita hanno compromesso in modo significativo le condizioni di lavoro e di vita delle famiglie in tutta Europa e incidono ancora sulla qualità della vita. Inoltre, negli ultimi quindici anni, le divergenze economiche e sociali sono aumentate sia all'interno che tra gli Stati membri dell'UE, minando la coesione sociale e la legittimità del progetto di integrazione europea. L'aumento delle disuguaglianze ha eroso la coesione sociale in tutta l'UE, anche nei Paesi del suo "nucleo", mentre le divergenze economiche e sociali tra gli Stati membri sono andate di pari passo, con traiettorie contrastanti nella vecchia e nella nuova "periferia" dell'UE.

3.1 Tendenze contrastanti della vecchia e della nuova periferia

Tra il 2008 e il 2022, la vecchia periferia meridionale dell'UE si è discostata dai Paesi del suo nucleo e dalla media UE, mentre i nuovi Stati membri che hanno aderito con gli allargamenti del 2004, 2007 e 2013 – la nuova periferia – hanno registrato una convergenza (Figura 3.1).

Tutti i nuovi Stati membri – ad eccezione di Polonia, Bulgaria, Malta e Lituania – sono stati colpiti dalla Grande Recessione tra il 2008 e il 2013, alcuni in modo piuttosto grave. Tuttavia, nel complesso, sono stati meno colpiti di quelli della periferia meridionale dell'UE e hanno registrato una crescita economica molto forte tra il 2013 e il 2022, interrotta solo temporaneamente dallo shock della pandemia Covid-19. Al contrario, come conseguenza della crisi del debito sovrano, Grecia, Cipro, Portogallo, Spagna e Italia hanno attuato duri programmi di austerità e svalutazione interna che hanno impoverito le loro popolazioni, ridotto i salari e i diritti dei lavoratori, indebolito il welfare e la coesione sociale e compromesso la capacità produttiva delle loro economie. Solo il Portogallo e Cipro sono riusciti a superare lo shock della crisi economica e del debito sovrano 2013-2019 prima della pandemia di Covid-19, mentre Grecia, Spagna e Italia non hanno ancora recuperato i risultati produttivi e gli standard di vita precedenti al 2008. A causa del debito pubblico più elevati, gli Stati membri dell'Europa meridionale non dispongono dei mezzi finanziari

per aggiornare le proprie strutture industriali e il welfare o per realizzare una trasformazione socio-ecologica delle loro economie (Figura 3.2).

FIGURA 3.1 REDDITO REALE DISPONIBILE PRO CAPITE DELLE FAMIGLIE, 2008-2013, 2008-2022 (CAMBIAMENTO PERCENTUALE RISPETTO ALL'ANNO DI RIFERIMENTO)

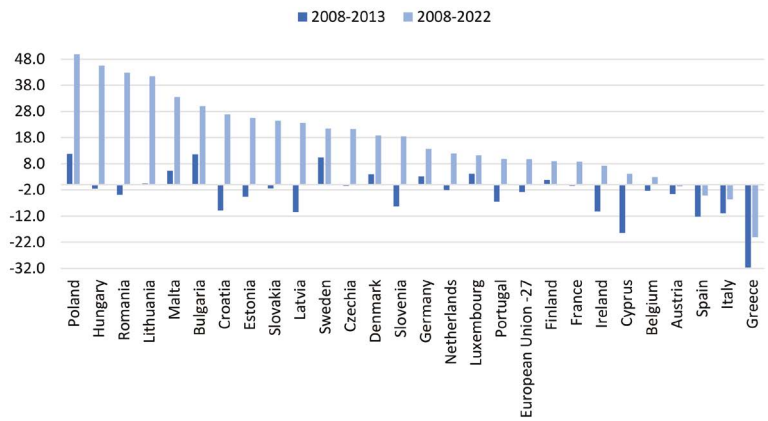
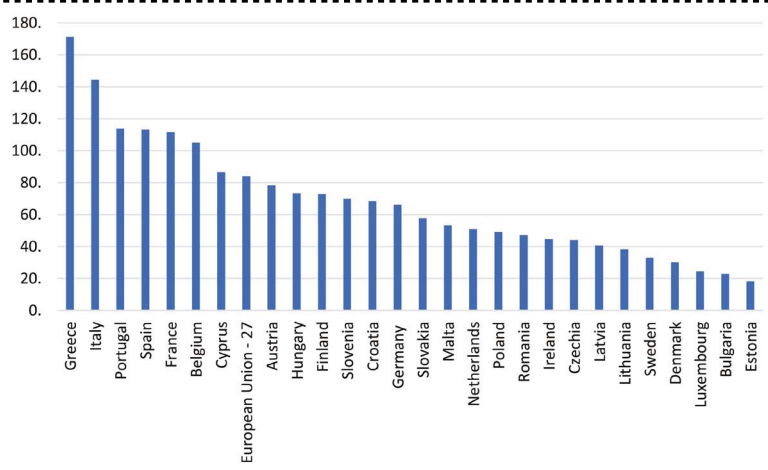


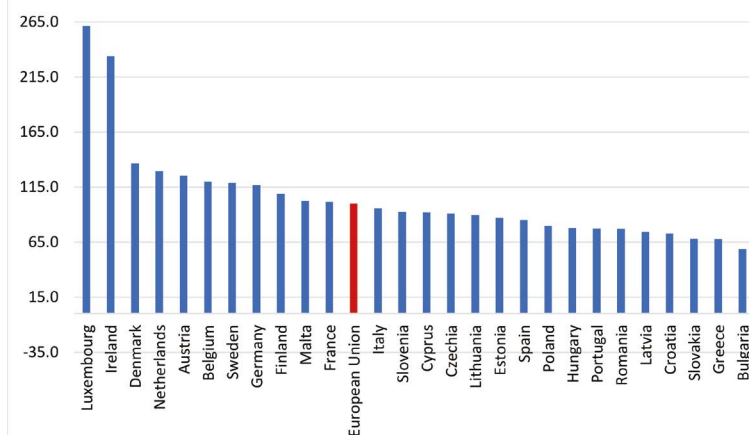
FIGURA 3.2 DEBITO INTERNO LORDO IN % DEL PIL - 2022



Fonte: database online AMECO

FIGURA 3.3 PIL PRO CAPITE RISPETTO ALL'UE-27 A PPP*, 2022

EU-27=100



* PPP = parità di poter d'acquisto

Fonte: database online AMECO

Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, nonostante la convergenza economica e sociale verso la media dell'UE e il basso rapporto tra debito sovrano e PIL, il divario nel PIL pro capite con gli Stati membri “centrali” dell'UE è ancora molto ampio, soprattutto nel caso di Bulgaria, Slovacchia, Croazia e Lettonia (Figura 3.3).

3.2 Il caso dell'Italia

Come è evidente nella Figura 3.1, l'Italia è un caso esemplificativo in questo contesto, in quanto “vecchio” Stato membro fondatore e membro del G7.

La stagnazione del reddito pro-capite dell'Italia in termini di PPP può essere collegata principalmente alla bassa produttività nell'arco di tre decenni. Nel periodo 1999-2022, mentre la produttività del lavoro nei Paesi dell'UE-27 è cresciuta del 21,5% e i salari reali del 17,6%, l'Italia ha registrato un calo sia della produttività del lavoro che dei salari reali. Questo declino è stato particolarmente evidente negli anni 2011-2019. Il divario di produttività rispetto alla media UE

è stato attribuito a fattori quali la specializzazione produttiva in settori a basso valore aggiunto, la precarietà del mercato del lavoro, gli scarsi investimenti nella formazione della forza lavoro e il persistente divario Nord-Sud⁴⁶.

La scarsa performance dell'economia italiana è dovuta a una combinazione di fattori micro e macro. Da un lato, la struttura industriale frammentata delle imprese italiane e la scomparsa di alcune grandi imprese statali, soprattutto a partire dagli anni '90, hanno impoverito la base di conoscenze del settore produttivo italiano, provocando dipendenza tecnologica, deindustrializzazione e indebolimento delle capacità tecnologiche. La concentrazione del potere nelle mani di pochi attori in settori chiave – dove la concorrenza è assente – insieme alla persistenza di un 99,9% di PMI nell'economia italiana, ha fatto sì che l'Italia sia l'unico Paese europeo in cui i salari medi sono diminuiti nel periodo 1990-2020 (-2,9% se misurati a prezzi costanti in dollari, utilizzando il 2016 come anno base e le parità di potere d'acquisto per i consumi privati dello stesso anno). D'altra parte, da un punto di vista macro, diversi autori hanno evidenziato il ruolo svolto dai severi vincoli fiscali imposti nel corso del processo di integrazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)⁴⁷, che hanno portato all'austerità, alla moderazione salariale, alla mancanza di competitività tecnologica e all'indebolimento generale della capacità delle imprese italiane⁴⁸. Le manovre per dotarsi di una politica industriale sono state eliminate in risposta alle regole di concorrenza dell'UE.

La combinazione tra riforme controproducenti, influenzate dai vincoli esterni, compressione della domanda e liberalizzazione del mercato del lavoro ha portato a una riduzione significativa degli investimenti, sia pubblici che privati. Ha inoltre contribuito a un aumento dell'occupazione precaria e temporanea.

Le debolezze strutturali dell'economia italiana sono state aggravate dalla crisi

46 Fino al 1980, la crescita della produttività italiana è rimasta in linea con le altre economie europee. Tuttavia, tra il 1980 e il 2000, l'Italia ha iniziato a perdere terreno rispetto alla frontiera della produttività europea. Nonostante questa battuta d'arresto, l'Italia ha continuato a migliorare la produttività in quel periodo. Dal 2000, il Paese è entrato in una fase di rallentamento della crescita della produttività del lavoro. Si veda: Cirillo, V., Reljic, J. (2024). Il divario Nord-Sud – Una prospettiva strutturale del mercato del lavoro nel frammentato paesaggio italiano. In U. Glassmann e C. Gräbner-Radkowsch (a cura di), *The Political Economy of Italy and the Center-Periphery Perspective on Europe*. Metropolis Press.

47 Baccaro, L., Blyth, M., & Pontusson, J. (2022). *Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation*. Oxford University Press.

48 Storm, S. (2019). Lost in deflation: Why Italy's woes are a warning to the whole Eurozone. *International Journal of Political Economy*, 48(3), 195-237.

finanziaria del 2008, dalla pandemia Covid-19 e dal conflitto Russia-Ucraina. L'impennata dell'inflazione ha avuto un impatto significativo sui salari e sul potere d'acquisto dei redditi, poiché i salari nominali italiani non hanno tenuto il passo dell'inflazione. A fine giugno 2023 erano in attesa di rinnovo circa trentuno contratti per circa 6,7 milioni di dipendenti; ciò può essere attribuito ai limiti del sistema di contrattazione collettiva italiano nell'affrontare efficacemente l'inflazione⁴⁹. L'aumento dell'inflazione non ha però colpito tutti i gruppi sociali allo stesso modo; gli shock derivanti dall'aumento dei prezzi dell'energia e dei mark-up hanno un impatto sproporzionato sul reddito reale e sui consumi dei lavoratori poco qualificati e degli individui non appartenenti alla forza lavoro⁵⁰. È quindi di estrema importanza affrontare le debolezze strutturali del mercato del lavoro italiano, che rappresentano le cause profonde della caduta dei salari reali, dell'ampliamento significativo del bacino dei lavoratori poveri e delle famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà, sia assoluta che relativa. Prevedibilmente, l'inflazione ha ampliato le disuguaglianze tra le classi sociali e all'interno della forza lavoro. Le misure pubbliche di mitigazione (sotto forma di bonus monetario e sostegno fiscale), per quanto consistenti, non sono riuscite a contenere la perdita di potere d'acquisto dei redditi medio-bassi e non hanno invertito il processo di polarizzazione sociale in atto da decenni.

Sebbene il tasso di inflazione sia destinato a diminuire nei prossimi mesi e anni, ciò non sarà probabilmente sufficiente per un recupero delle condizioni materiali e del potere d'acquisto della maggior parte della popolazione attiva. Questo per diverse ragioni. Le più importanti sono la debolezza e la complessità del quadro macroeconomico internazionale, le forti tensioni geopolitiche ed economiche globali (si veda il capitolo 6), le incertezze sulla capacità dell'Italia

49 Dal 1992, l'Italia ha abbandonato l'indicizzazione dei salari attraverso la "scala mobile" e ha adottato un regime di "tasso di inflazione obiettivo" per la contrattazione nazionale settoriale. In questo quadro, l'indicizzazione dei salari è sostituita dal tasso di inflazione obiettivo. A partire dal 2009, si è passati a utilizzare l'*Indice Armonizzato dei Prezzi al Consumo* (IPCA) al netto dei prezzi dell'energia importata come parametro di riferimento primario per la contrattazione nazionale settoriale. Questo passaggio garantisce che i prezzi dei beni energetici importati siano esclusi dal calcolo dell'inflazione programmata.

50 Come evidenziato dall'Istat, le famiglie che si trovano nella parte bassa della distribuzione del reddito destinano una quota significativamente maggiore del loro reddito al consumo di beni alimentari ed energetici e sono quindi più colpite dall'inflazione, infatti nel quarto trimestre del 2022 l'inflazione, misurata dall'indice IPCA, è aumentata del 18,4% per il quintile più povero delle famiglie, mentre è aumentata del 9,9% per il quintile più ricco. Inoltre, l'aumento dei prezzi di prodotti e servizi di cui le donne sono le maggiori consumatrici, così come la concentrazione delle donne in settori con salari bassi e in cui la rinegoziazione dei contratti è più lenta, hanno avuto un impatto enorme sulle donne, ampliando la disuguaglianza di genere.

di sfruttare appieno le risorse messe a disposizione dal NextGeneration EU e il ritorno a politiche di austerità monetaria e fiscale restrittive nell'area dell'euro. Sono necessarie azioni più sostanziali, come il rinnovo dei contratti collettivi e l'introduzione di un salario minimo indicizzato all'inflazione. Quest'ultimo, pur non essendo una misura esaustiva e completa, potrebbe comunque contribuire a recuperare almeno una parte del potere d'acquisto perso da quei circa tre milioni di lavoratori che in Italia percepiscono una retribuzione oraria inferiore a 9 euro.

Le regole dell'UE, in particolare quelle in materia di moderazione e flessibilità salariale, insieme alla riduzione del ruolo dello Stato nella politica industriale, hanno sostenuto negli ultimi decenni le esportazioni italiane ma hanno limitato il cambiamento strutturale dell'economia. In particolare, la strategia di moderazione salariale ha ridotto nel lungo termine l'incentivo a investire nell'innovazione di prodotto da parte delle imprese italiane. Per questo motivo le imprese italiane occupano una posizione marginale e subordinata nelle catene del valore globali ed europee; esse dipendono in misura crescente da imprese capogruppo di altri Paesi dell'UE e sono solo moderatamente coinvolte in attività ad alta tecnologia e ad alta intensità di ricerca e sviluppo. La loro marginalità riflette quindi quella dell'intero Paese nell'attuale divisione internazionale del lavoro: la specializzazione industriale italiana è debole e lo sarà anche in prospettiva. La questione industriale che contrappone il centro alla periferia, Nord e Sud Italia, è un problema interno dell'Italia fin dalla sua unificazione nel 1861 ed è diventato un problema di rilevanza nazionale. Negli ultimi decenni l'intera economia italiana ha subito un declino, passando dal centro alla periferia dell'UE⁵¹.

In termini politici, il ruolo dell'Italia è più complesso. Le imprese e le istituzioni italiane sono abbastanza rilevanti da rappresentare il tallone d'Achille dell'UE, esposte – a causa dell'elevato debito pubblico e delle crisi industriali⁵² – agli attacchi speculativi della finanza globale (come in seguito al 2008) e alle acquisizioni a breve termine, con l'appropriazione di asset tecnologici da parte di imprese straniere non disposte a impegnarsi in investimenti a lungo termine nel Paese. Ciò è legato anche al declino del ruolo della politica in Italia,

51 Guarascio, D., Heimberger, P., & Zezza, F. (2023). *The euro area's Achilles heel: Reassessing Italy's long decline in the context of European integration and globalisation* (No. 470). wiiw Research Report.

52 Solo per citarne alcune: L'ILVA di Taranto, la filiale GKN vicino a Firenze e quella Whirlpool di Napoli.

dovuto a diverse ragioni, tra cui la corruzione e la depoliticizzazione della società; ma anche al declino della funzione dei sindacati, a sua volta legato alla deindustrializzazione e al debole slittamento della politica economica italiana verso una società della conoscenza rivolta a servizi tecnologicamente avanzati. Dopo decenni di effettiva assenza di una politica industriale, l'Italia ne ha bisogno più che mai. Senza la selettività delle politiche pubbliche riguardo ai settori e alle catene del valore in cui è più auspicabile investire, l'Italia continuerà a dipendere dalle decisioni strategiche degli attori globali.

3.3 Una riflessione sugli sviluppi politici alla luce della convergenza e della divergenza

L'UE ha una storia importante in materia di promozione della convergenza e della coesione sociale, tra gli Stati membri e al loro interno, sostenute attraverso politiche di coesione e l'utilizzo dei Fondi strutturali europei. Il reddito viene redistribuito attraverso il bilancio dell'UE tra contribuenti netti e beneficiari netti. La crisi pandemica di Covid-19 è servita da catalizzatore per l'innovazione istituzionale. Il programma SURE ha permesso agli Stati membri di proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori, dipendenti e autonomi, mentre la politica di coesione dell'UE è stata rafforzata da: a) la creazione del Fondo per una transizione giusta, per affrontare o prevenire i problemi sociali sorti in regioni specifiche nel contesto della transizione verso la neutralità climatica; b) il NextGenerationEU, che ha stanziato risorse a favore degli Stati membri più colpiti dalla crisi pandemica di Covid-19.

Tuttavia, l'efficacia dei finanziamenti del Fondo di coesione è diminuita quando gli allargamenti a est non sono stati accompagnati da un bilancio UE più ampio; inoltre, le misure introdotte durante la pandemia di Covid-19 risultano essere temporanee ed eccezionali. Come illustrato nella sezione 3.1, la politica regionale e sociale dell'UE non è riuscita a prevenire il deterioramento della coesione sociale dell'UE tra il 2008 e il 2022, soprattutto a causa della divergenza socioeconomica rispetto all'Europa meridionale durante la crisi dell'eurozona. È ormai chiaro che la transizione verde e quella digitale aggraveranno le disuguaglianze sociali in assenza di finanziamenti pubblici, necessari non solo per investire nell'aggiornamento, nella riqualificazione e in nuovi posti di

lavoro, ma anche per fornire un indennizzo ai lavoratori licenziati nel corso della transizione. I finanziamenti di NextGenerationEU saranno disponibili fino al 2026, mentre quelli del Fondo per una transizione giusta sono chiaramente insufficienti; pertanto, gli Stati membri dovranno presto aumentare le proprie risorse per evitare l'aggravarsi delle disuguaglianze sociali e proteggere la coesione sociale.

Anche il PSC revisionato (si veda il capitolo 1) fornirà agli Stati membri sovraindebitati un margine di manovra fiscale aggiuntivo molto ridotto, mentre saranno comunque soggetti a controlli ancora più severi da parte dell'UE riguardo alla loro conformità al PSC e al semestre europeo. Verrà inoltre penalizzata la capacità di questi Stati di affrontare le trasformazioni ecologiche, tecnologiche e industriali a causa dell'interruzione del NextGenerationEU dopo il 2026. La mancanza di una dimensione fiscale nazionale ed europea è evidente nell'attuale congiuntura, nel corso della quale gli Stati membri sono costretti ad attuare una politica fiscale restrittiva, in un contesto internazionale di tassi di interesse sempre più elevati.

CAPITOLO 4 Cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio e Green Deal europeo: un pericolo per la trasformazione socio-ecologica

Con un certo ritardo, il 6 febbraio 2024 la Commissione europea ha presentato la sua Comunicazione sull'obiettivo climatico dell'UE per il 2040 e sul percorso verso la neutralità climatica entro il 2050⁵³. La Comunicazione proponeva una riduzione delle emissioni nette di CO₂ del 90% rispetto al 1990 entro il 2040. Secondo la Commissione, a tal fine *“sono necessarie tutte le energie rinnovabili, le soluzioni a zero e a basso contenuto di carbonio (tra cui l'efficienza energetica, il nucleare, lo stoccaggio, la CCS, la CCU, l'eliminazione industriale del carbonio e tutte le altre tecnologie attuali e future per l'energia a zero emissioni)”*⁵⁴. Questo approccio, riflesso nel corso di tutta la Comunicazione, implica un significativo indebolimento dell'obiettivo rivolto a una rapida eliminazione dell'energia fossile. Invocando un “forte interesse geostrategico” e la “corsa alla tecnologia globale”, la Commissione sposta invece l'attenzione sulla Cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS) e sulla Cattura e l'utilizzo del carbonio (CCU) per consentire il proseguimento dell'uso dell'energia fossile con CCS e CCU⁵⁵. Il Commissario per il Green Deal, Maros Šefčovič, ha annunciato un'ulteriore comunicazione sulle tecnologie di stoccaggio del carbonio per il primo trimestre del 2024.

4.1 La questione delle tecnologie CCS e CCU

Nel 2021 l'UE ha istituito un Forum sulla Cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio (Forum CCUS). Il Forum, che si svolge annualmente, riunisce i rappresentanti delle istituzioni europee, degli Stati membri dell'UE e dei Paesi

53 Commissione europea (2024, 6 febbraio). *Garantire il nostro futuro. L'obiettivo climatico europeo per il 2040 e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050. Costruire una società sostenibile, giusta e prospera*, Strasburgo, 6.2.2024 COM(2024) 63 definitivo.

54 *Ibidem*, p. 9.

55 *Ibidem*. La cattura e lo stoccaggio del carbonio (CCS) è un processo in cui un flusso relativamente puro di anidride carbonica viene estratto da fonti industriali e trasportato in un sito di discarica a lungo termine presumibilmente sicuro, riducendo il contenuto di carbonio delle emissioni industriali del 75-90%. La cattura e l'utilizzo del carbonio (CCU) inizia con l'ulteriore purificazione della CO₂ catturata, per poi trasportarla in impianti di produzione dove vengono prodotti idrocarburi a partire da CO₂ e idrogeno H₂.

terzi, delle ONG, dei leader aziendali e del mondo accademico per facilitare lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie CCUS. Alla riunione annuale del 2022, il commissario per l'energia Kadri Simson ha elogiato e premiato le tecnologie CCS e CCU per il loro potenziale nel limitare il riscaldamento globale all'obiettivo fissato a Parigi di 1,5° C. La modellizzazione dello scenario predisposta dalla Commissione rileva la necessità di catturare e utilizzare o stoccare 300 – 640 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno entro il 2050 affinché l'UE possa raggiungere i suoi obiettivi climatici⁵⁶. Rapporti di governi e agenzie, della Commissione europea, del gruppo di economisti dell'IPCC (WG III) e dell'AIE, nonché dell'industria e del mondo accademico, tutti basati su modelli economici simili, insistono costantemente sul fatto che, senza la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio su vasta scala (CCUS), l'Unione europea non riuscirà assolutamente a raggiungere l'obiettivo del Green Deal di essere “neutrale dal punto di vista climatico” entro il 2050.

Tuttavia, scienziati, ONG, movimenti ambientalisti e gruppi di scienze naturali e sociali dell'IPCC non sono d'accordo con questi scenari economici e hanno ripetutamente richiamato l'attenzione su tre problemi significativi:

1. la neutralità climatica descrive lo stato in cui le emissioni gassose di anidride carbonica prodotte dall'uomo e la rimozione di queste risultano in equilibrio in un determinato periodo. Tuttavia, poiché le concentrazioni di gas a effetto serra (GHG) superano oggi di 1,5 volte il livello preindustriale (l'ultima volta che tali concentrazioni si sono verificate risale a 3-5 milioni di anni fa, con temperature di 2-3° superiori e il livello del mare più alto di 10-20 metri rispetto ad oggi), è chiaro che non si tratta di uno stato che risolverà il problema del cambiamento climatico. In secondo luogo, questo obiettivo è irto di ipotesi e omissioni controverse. In particolare, le forze armate sono responsabili di circa il 5% delle emissioni globali di CO₂. Si tratta di una cifra altamente inaffidabile, poiché gli Stati non sono tenuti a rivelare le emissioni militari ai sensi della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Pertanto, i dati sono “incompleti, poco chiari e incoerenti”⁵⁷;

⁵⁶ Simson, K. (2022). *Discorso del Commissario Simson al Forum sulla cattura, l'uso e lo stoccaggio del carbonio* [Comunicato stampa], disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_6424.

⁵⁷ Rajaeifar, M. A., Belcher, O., Parkinson, S., Neimark, B., Weir, D., Ashworth, K., ... & Heidrich, O. (2022). Decarbonize the military—mandate emissions reporting. *Nature*, 611(7934), 29-32.

2. le tecnologie CCS e CCU sono tecnologie ad alto rischio. L'alta pressione durante l'iniezione di CO₂ ha già portato alla contaminazione delle acque sotterranee e potabili e si sono verificate anche esplosioni e terremoti. Non c'è alcuna garanzia che il gas possa essere immagazzinato in modo sicuro nel sottosuolo per migliaia di anni. Anche i siti di smaltimento nei fondali marini meglio esplorati (ad esempio i siti norvegesi nel Mare del Nord) hanno reagito in modo inaspettato; lo sviluppo di queste tecnologie è ancora molto imprevedibile e il loro recupero richiede miliardi di euro;
3. la crisi climatica richiede un'azione immediata. Secondo i calcoli del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC), il picco delle emissioni globali deve essere raggiunto non più tardi del 2025 e successivamente le emissioni dovranno diminuire rapidamente. Anche secondo stime ottimistiche, le tecnologie CCS e CCU non possono contribuire in modo significativo a questa rapida riduzione delle emissioni. La CCS e la CCU svolgono piuttosto una funzione mistificatoria, volta a impedire la necessaria transizione dell'offerta e della domanda di energia e una radicale trasformazione socio-ecologica. Ciò legittima una strategia che garantisce invece i massimi profitti alle "carbon major" e alle istituzioni finanziarie⁵⁸.

Nonostante queste critiche, le istituzioni dell'Unione Europea hanno diffuso i risultati della lobby Vision CCUS, che ha influenzato in modo significativo la Comunicazione della Commissione del 6 febbraio. Questa fissa una serie di prescrizioni:

- la diffusione di CCUS su larga scala per catturare e immagazzinare almeno 150 Mt/anno di CO₂ di origine atmosferica o biogenica entro il 2050;
- rendere la CCUS un mezzo fondamentale per mitigare le emissioni dei processi attualmente dipendenti dal carbonio: cemento, acciaio, produzione chimica e incenerimento dei rifiuti;
- consentire il mantenimento dell'uso di centrali elettriche a combustibili fossili o a biomassa nelle regioni con una significativa capacità di produzione di energia elettrica fossile esistente e di recente costruzione, dotate di CCUS per decarbonizzare la rete;

⁵⁸ Greenpeace (2011). *CO2-Endlager: Risiko statt Lösung*. Available at: <https://www.greenpeace.de/publikationen/co2-endlager-loesung-risiko>; Bund (2023). Standpunkt 16, CCS: *Falsche Weichenstellung verhindern!* Disponibile all'indirizzo: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/bilder/klimawandel/falsche-weichenstellung-vermeiden-standpunkt-ccs.pdf; si veda anche Euromemorandum 2023, capitolo 3.

- seguire le indicazioni dei mercati: quando i prezzi del gas naturale scendono, il CCUS offre un'opzione potenzialmente molto competitiva per la fornitura di idrogeno a basse emissioni di carbonio. Poiché è improbabile che l'UE sia in grado di produrre tutto l'"idrogeno verde" (cioè, privo di emissioni di gas serra), l'idrogeno "a basse emissioni di carbonio" ottenuto dal gas naturale – oggi la fonte dominante di idrogeno – può conferire un ruolo significativo al gas fossile nella strategia di decarbonizzazione dell'UE;
- riconoscere come una forma di stoccaggio la conversione di CO₂ da rifiuti atmosferici o biogenici a prodotti quali prodotti chimici e combustibili se si lega chimicamente in modo permanente al materiale⁵⁹.

Le istituzioni europee si riferiscono deliberatamente alla “decarbonizzazione” piuttosto che alla “de-fossilizzazione”. Concentrandosi su CCS, CCU e idrogeno possono preservare le strutture industriali esistenti, che utilizzano energia fossile, e le rispettive strutture di potere, continuando a sostenere che sia in corso la decarbonizzazione, fino a quando l'illusione non si infrangerà contro la realtà.

4.2 Sviluppi recenti

All'inizio di febbraio 2023, la Commissione ha presentato una Comunicazione sul piano industriale Green Deal⁶⁰, con l'obiettivo di rafforzare la competitività dell'industria dell'UE a zero emissioni e di sostenere la rapida transizione verso la neutralità climatica. Il piano si basa su quattro pilastri:

1. un contesto normativo prevedibile e semplificato;
2. l'accesso più rapido ai finanziamenti;
3. il miglioramento delle competenze;
4. un commercio aperto per le catene di approvvigionamento resilienti⁶¹.

Inoltre, la proposta della Commissione per una normativa sull'industria a

59 Carbon Capture, Utilisation and Storage Forum (2023, May 31). *Vision for Carbon Capture, Utilisation and Storage in the EU*, p. 2-3. Disponibile all'indirizzo: <https://cdn.catf.us/wp-content/uploads/2023/05/31163741/ccus-europe-vision-report.pdf>

60 Commissione europea (2023). *Un piano industriale Green Deal per l'era zero emissioni*, Bruxelles, COM (2023) 62 definitivo, COM (2023).

61 *Ibidem*, p. 1.

zero emissioni nette a partire da marzo 2023⁶² intende semplificare il quadro normativo e *“migliorare il contesto degli investimenti nella capacità di produzione nell’Unione di tecnologie fondamentali per [...] garantire la resilienza del sistema energetico decarbonizzato dell’Unione, contribuendo allo stesso tempo a ridurre l’inquinamento, a beneficio della salute pubblica e del buono stato dell’ambiente in tutto il mondo”*⁶³.

La tecnologia, tuttavia, non è rivolta principalmente alla salute pubblica e al benessere ambientale del pianeta. La proposta contiene l’obiettivo di distribuire 50 milioni di tonnellate di capacità di stoccaggio di CO₂ nell’UE entro il 2030 nel quadro di quella che dovrebbe essere un’opportunità per i produttori di petrolio e di gas dell’UE, “per creare un nuovo mercato”. Quest’ultimo sembra essere un intento cruciale, poiché 50 milioni di tonnellate di CO_{2eq} catturate sono marginali rispetto ai 3,6 miliardi di tonnellate di emissioni di gas serra generate dalle attività economiche dei residenti dell’UE⁶⁴.

In occasione del Forum CCUS 2023, il Commissario Simson ha anche sottolineato gli sforzi della Commissione per rafforzare il sostegno finanziario alla ricerca, all’innovazione e allo sviluppo per il successo a lungo termine del CCUS, evidenziando che la Commissione ha già finanziato tre progetti CCUS con il Fondo per l’innovazione. Sulla base del bando record di 3 miliardi di euro per il 2023 del Fondo per l’innovazione, la Commissione ha invitato altri 11 progetti CCUS su larga scala a negoziare accordi di sovvenzione. Per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture CCS, la Commissione ha inserito nell’elenco dei “Progetti di interesse comune”⁶⁵ sei reti transfrontaliere di CO₂ e 14 progetti di trasporto e stoccaggio di CO₂, nell’ambito dello sviluppo di una rete infrastrutturale di CO₂ dal Mare del Nord al Mediterraneo ai Paesi Baltici. Quasi 480 milioni di euro sono stati assegnati a quattro progetti di trasporto e stoccaggio di CO₂⁶⁶.

62 Commissione europea (2023). Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act), COM (2023). Disponibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52023PC0161>

63 *Ibidem*, p. 1.

64 Eurostat (2023). *EU economy emissions in 2022: down 22% since 2008*. Disponibile all’indirizzo: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231221-3>

65 Simson, K. (2023). *Keynote speech by Commissioner Simson at the Carbon Capture, utilisation and storage Forum*, disponibile all’indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_6086.

66 Industry Intelligence inc. (2023). *Northern Lights to receive €131M from European Commission via Connecting Europe Facility; of eight cross-border energy infrastructure projects being awarded €594M of EU funds, nearly €480*

4.3 Il caso della Germania

La strategia di gestione del carbonio del governo tedesco sarà pubblicata a breve. Nel bilancio federale, una parte significativa del programma di finanziamento “Decarbonizzazione dell’industria e gestione del carbonio” è destinata ai progetti CCUS. Un recente documento di posizione comune della Federazione dell’Industria Tedesca (BDI), della Confederazione dei Sindacati Tedeschi (DGB), del Fondo Mondiale per la Natura (WWF) e dell’organizzazione ambientalista NABU/Birdlife⁶⁷ ha chiesto che venga tracciato un percorso chiaro a favore della CCS e della CCU. Questa “alleanza” esorta il governo tedesco a presentare le necessarie “condizioni economiche e legali adeguate”⁶⁸. La tesi centrale di questa Alleanza recita: *“è giusto dare priorità all’uso di CCS e CCU laddove le emissioni di CO₂ non possono essere evitate in base alle condizioni tecnologiche vigenti”*⁶⁹.

Tuttavia, se le condizioni tecnologiche vigenti diventano il parametro di riferimento per le “emissioni residue” inevitabili, la pressione per la trasformazione e l’innovazione si riduce significativamente per le imprese industriali e non solo, cessando così di influenzare in modo decisivo la direzione che prenderanno i processi di innovazione tecnologica. In condizioni di concorrenza, le aziende orientate al profitto concentrano tutti i loro sforzi e la loro energia creativa sulla ricerca di soluzioni ai problemi, non solo tecnologici. Questo porta a focalizzarsi su nuove visioni e modelli di business (costruire senza cemento convenzionale; creare spazi abitativi senza costruire; prospettive a rifiuti zero senza ricorrere all’“incenerimento dei rifiuti residui”, ecc.). Laddove le aziende consolidate non riescono a progredire, si aprono opportunità per i nuovi arrivati e le start-up creative, soprattutto se lo Stato fornisce il giusto “sostegno” a questo settore.

I progetti CCS e CCU dipendono da sussidi pubblici, non dalla mobilitazione di capitali privati attraverso la regolamentazione legislativa, in particolare

million to be awarded to four CO₂ transport, storage projects. Disponibile all’indirizzo: <https://www.industryintel.com/government-and-public-policy/news/northern-lights-to-receive-131m-from-european-commission-via-connecting-europe-facility-of-eight-cross-border-energy-infrastructure-projects-being-awarded-594m-of-eu-funds-nearly-480-million-to-be-awarded-to-four-co2-transport-storage-projects-160199792712>.

⁶⁷ Bundesverband der Deutschen Industrie, Deutsche Gewerkschaftsbund, Naturschutzbund Deutschland & WWF (2024). *Industrietransformation aus einem Guss. Gemeinsames Thesenpapier zur Einordnung von Carbon Management als Teil einer umfassenden Klimastrategie*, disponibile all’indirizzo: <https://bdi.eu/artikel/news/industrietransformation-aus-einem-guss-carbon-management>.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 1.

per la costruzione di un'infrastruttura di gasdotti e di hub di distribuzione. Questi sono previsti in forma sovradimensionata per evitare che le tariffe degli utenti aumentino eccessivamente quando le capacità dei gasdotti sono scarse. Tuttavia, una volta che le autorità pubbliche hanno finanziato un'infrastruttura sovradimensionata, il rischio finanziario di un sottoutilizzo ricade sul settore pubblico, che deve pagare per i deficit a lungo termine mentre dovrebbe essere politicamente impegnato a ridurre al minimo la produzione di CO₂.

In tutto il mondo, gli Stati produttori di combustibili fossili e le compagnie petrolifere stanno lavorando duramente per “riabilitare” i combustibili fossili; la loro “neutralizzazione climatica” attraverso la cattura e lo stoccaggio gioca un ruolo centrale in questo contesto, come si è potuto osservare anche alla COP28 di Dubai. È qui che gli interessi dell'industria dei combustibili fossili coincidono con quelli di alcuni (ingenui) ambientalisti che vedono nelle “tecnologie a emissioni negative” il potenziale per salvare il pianeta (a condizione che l'uso dei combustibili fossili venga ulteriormente ridotto). Si stanno costruendo discariche globali di CO₂. L'industria tedesca si sta unendo a questa iniziativa, per motivi di politica energetica, ma anche perché i produttori (e i sindacati) intravedono un enorme business (e un corrispondente numero di posti di lavoro). È quindi chiaro che le discariche di CO₂ verranno create in tutto il mondo, nonostante la piena consapevolezza dei rischi.

4.4 Alternative politiche

La CCUS e il ridimensionamento degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici stanno attualmente portando l'UE sulla strada pericolosa della catastrofe climatica. Noi sosteniamo invece che:

- la gerarchia tra prevenzione, riciclaggio e smaltimento, stabilita obbligatoriamente dalle direttive europee e dalle leggi degli Stati membri, deve coprire tutte le aree della gestione dei rifiuti, compresa la CO₂;
- è necessaria una “architettura di obiettivi”, sia per l'UE che per gli Stati membri: se la riduzione delle emissioni deve rimanere la priorità e gli strumenti CCS o CCU sono limitati al trattamento delle “emissioni residue” tecnicamente inevitabili, devono essere fissati obiettivi quantificati (per il

2030, 2040, 2050) per le emissioni consentite e per il sequestro tecnico richiesto;

- è necessario un dibattito democratico sulle strategie di gestione del carbonio dell'UE e dei suoi Stati membri. Si deve distinguere chiaramente tra la riduzione e la cattura delle emissioni, si devono fissare obiettivi ambiziosi per le quantità residue, evitare in larga misura la CCS e le sue ramificazioni e promuovere strategie ecologiche di protezione del clima;
- l'UE deve rispettare i suoi obblighi nell'ambito del Quadro Globale per la Biodiversità Kunming-Montreal di dicembre 2023. Questo include il "rafforzamento dei pozzi naturali" come misura centrale, a condizione di ridurre drasticamente le emissioni e opponendosi alla combustione di legno (coltivato) o di altre biomasse con CCS. Le monoculture su larga scala, economicamente redditizie ma che accelerano la perdita di biodiversità e giustificate con false argomentazioni ambientaliste, devono diventare storia;
- politiche responsabili volte alla protezione ecologica devono includere il rimboschimento di quelli che oggi sono terreni agricoli e la riumidificazione delle torbiere: processi non solo costosi ma soprattutto conflittuali, poiché bisogna convincere gli attuali proprietari e utilizzatori della necessità di cambiare le modalità di sfruttamento del suolo. Questi conflitti vanno tuttavia affrontati, con l'obiettivo di rivitalizzare gli ecosistemi, superando così le tendenze che stanno già portando alla crescente estinzione di numerose specie⁷⁰ e minando la resilienza dei sistemi naturali, della produzione di cibo e di mangimi.

70 *Ibidem.*

CAPITOLO 5 La politica economica della mobilità umana: crisi o opportunità?

La mobilità umana in generale, e quella del lavoro in particolare, è stata uno dei principali obiettivi del progetto di integrazione europea fin dal suo inizio nel 1958. Il progetto del mercato unico ha ulteriormente facilitato la mobilità dei *cittadini* degli Stati membri e ha adottato politiche quali la protezione sociale e l'accesso alla sicurezza sociale nei Paesi ospitanti per i lavoratori migranti. Mentre l'UE ha rafforzato le sue politiche e i suoi diritti di circolazione interna per i cittadini degli Stati membri, non è stato così per i residenti dell'UE provenienti da paesi terzi e ancora meno per i migranti extra-UE. Inoltre, non tutti gli Stati membri hanno accettato i regolamenti e le direttive dell'UE sul welfare transfrontaliero che hanno facilitato la mobilità dei lavoratori. Dati i diversi livelli di PIL pro capite, il tenore di vita e le disposizioni in materia di welfare nei vari Stati membri, alcuni degli Stati più ricchi dell'UE sostengono che la "libertà di circolazione" potrebbe portare alla "migrazione assistenziale" e al "turismo delle prestazioni", soprattutto dopo l'adesione dei Paesi più poveri dell'Europa orientale. Nella loro lettera di aprile 2013, i ministri dell'Interno di Austria, Gran Bretagna, Germania e Paesi Bassi hanno rilevato il rischio di frode nella richiesta di prestazioni sociali e si sono espressi contro la libera circolazione incondizionata delle persone e contro l'accesso alle prestazioni sociali⁷¹.

Il coinvolgimento dei ministri dell'Interno in questo dibattito, in quanto responsabili dell'ordine pubblico, e le definizioni utilizzate quali "migrazione assistenziale" e "turismo delle prestazioni" in relazione alla libera circolazione dei cittadini dell'UE hanno dato il tono a gran parte del discorso pubblico sulla migrazione in tutta l'UE, in particolare per quanto riguarda la migrazione non documentata di persone provenienti da paesi extracomunitari, rifugiati e richiedenti asilo.

Il discorso sull'immigrazione in Europa è carico di xenofobia, razzismo e falsità. I politici anti-immigrazione, nelle loro narrazioni, adottano metafore per far montare il sostegno dell'opinione pubblica alle loro politiche migratorie disumane. Nel suo discorso alla conferenza del partito conservatore britannico

71 Martinsen, D. S. (2020). Social Policy: Between legal integration and politicization. In H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young, & C. Roederer-Rynning (Eds.), *Policy-making in the European Union* (8 ed., pp. 254-274). Oxford University Press.

nel 2023, l'allora ministra degli Interni britannico Suella Braverman (di origine indiana) parlò dell'attuale "uragano" dell'immigrazione, paragonandolo ai venti impetuosi del cambiamento che portarono i suoi genitori in tutto il mondo nel XX secolo⁷². Le sue metafore sono paragonabili a quelle di altri politici dell'UE, prevalentemente di destra, che hanno parlato di "invasione", "grande sostituzione" di popolazioni e culture "europee" ecc. Tali iperboli non sono però limitate alla sola destra, come dimostrano le affermazioni della politica tedesca Sahra Wagenknecht, secondo la quale assecondare un'"immigrazione massiccia" a fronte della carenza di alloggi, insegnanti e asili nido rappresenterebbe un atto di irresponsabilità⁷³. Questi sentimenti sono diffusi in tutta l'UE.

Tuttavia, i dati sulla migrazione internazionale raccontano una storia diversa e molto meno drammatica. Per quanto riguarda la popolazione immigrata, secondo gli ultimi dati disponibili nel 2020 erano presenti 281 milioni di migranti internazionali, definiti come persone che vivono in un Paese diverso da quello di origine. Questi rappresentavano solo il 3,6% della popolazione mondiale⁷⁴. Per quanto riguarda l'UE, nel 2022 erano 23,8 milioni i migranti provenienti da Paesi terzi che vivevano nell'UE, pari al 5,3% della popolazione europea di 447 milioni di persone. Questi numeri non sono certo travolgenti, soprattutto se si considera come l'UE ha gestito l'improvviso afflusso di rifugiati ucraini in seguito alla guerra tra Russia e Ucraina. Attualmente sono circa 4,1 milioni gli ucraini sfollati che vivono nell'UE. Gli sfollati ucraini hanno goduto di una posizione privilegiata per quanto riguarda l'ammissione e la permanenza nell'UE rispetto all'accoglienza di sfollati provenienti da Paesi non europei; la grande maggioranza dei quali, contrariamente alla percezione pubblica, non migra nell'UE a causa di guerre, conflitti sociali ed etnici, disastri naturali ecc. Si spostano invece in luoghi sicuri nelle vicinanze, all'interno del proprio Paese o nei Paesi limitrofi. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, poco meno di tre quarti (75%) dei rifugiati nel mondo sono stati ospitati nei Paesi limitrofi, con i Paesi meno sviluppati (Bangladesh, Ciad, Repubblica

72 Political Speech Archive. Suella-Braverman-2023 Speech to Conservative Party Conference, October 3, 2023. Disponibile all'indirizzo: <https://www.ukpol.co.uk/suella-braverman-2023-speech-to-conservative-party-conference/>

73 Chazan, G (2023, October 23) New leftist anti-immigration party to challenge Germany's far right, *Financial Times* Available at: <https://www.ft.com/content/b18d8fee-b622-4e09-8865-4b200a62436c>.

74 International Organisation of Migration (2021). *World Migration Report 2022*. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

Democratica del Congo, Etiopia, Ruanda, Sud Sudan, Sudan, Repubblica Unita di Tanzania, Uganda e Yemen) che hanno ospitato il 27% (6,7 milioni) di tutti i rifugiati globali⁷⁵.

5.1 La gestione e la regolamentazione della migrazione nell'UE

Nel discorso sulla migrazione c'è una tensione tra la migrazione come questione relativa al mercato del lavoro e la migrazione di persone. Il lavoro non è un bene come gli altri, ma è incarnato negli esseri umani con tutte le sue caratteristiche fisiche, di genere e culturali che sono state plasmate dalla storia, conferendo alla migrazione per lavoro una dimensione politica e culturale. *Sono le persone che si spostano in cerca di lavoro o di sicurezza e offrono il loro lavoro in luoghi diversi, contribuendo a un mercato del lavoro globalizzato.* Eppure questo semplice fatto viene spesso ignorato nel dibattito sulla migrazione e si manifesta con considerazioni quali “abbiamo chiesto manodopera ma sono arrivate persone” o con l'uso del termine “Gastarbeiter” o “lavoratore ospite” in Germania, che richiamava l'attenzione sulla loro specifica funzione di “lavoratori” e sul loro status temporaneo di “ospiti” per distinguerli dai “migranti”, un termine che implicava non solo un impegno a lungo termine da parte dei migranti nei confronti del Paese di destinazione ma anche i diritti dei migranti e le responsabilità del Paese di destinazione nei loro confronti. Inoltre, l'immigrazione nell'era dello Stato-nazione ha sempre sollevato la questione di chi sia o chi possa essere membro di una nazione. Non c'è da stupirsi che le questioni relative al mercato del lavoro e alla domanda di manodopera (una questione economica) si mescolino con le questioni legali del controllo delle frontiere e della residenza (una questione di sicurezza e di giustizia) e che quest'ultima sia una questione di sovranità.

Queste tensioni si sono riflesse nell'approccio dell'UE per coordinare una politica comune per la gestione e la regolamentazione della migrazione extracomunitaria nell'ambito del Sistema europeo comune di asilo (CEAS)⁷⁶. Ad esempio, l'approccio a livello europeo alla definizione delle politiche ha lasciato il posto alla cooperazione o al coordinamento transgovernativo o intergovernativo

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Commissione europea (2023). Migrazione e affari interni. *Sistema europeo comune di asilo* [CEAS]. Disponibile all'indirizzo: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

nell'ambito delle agenzie di regolamentazione Europol (per la cooperazione di polizia), Frontex (per il controllo delle frontiere esterne) o l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (per l'asilo). In breve, "sicurezza" e "sovranità" hanno preso il sopravvento su "libertà" e "giustizia" nell'obiettivo dell'UE di creare "uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Gli Stati membri hanno trovato più facile accordarsi sulla sicurezza delle frontiere esterne comuni che sull'ammissione di migranti e rifugiati⁷⁷. L'accordo sulla sicurezza delle frontiere esterne ha fatto sì che il bilancio di Frontex sia passato da 85 milioni di euro nel 2006 a 845 milioni di euro nel 2023⁷⁸. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, la Convenzione di Dublino sull'asilo ha seguito la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, secondo la quale il Paese di primo approdo di un richiedente asilo ha la responsabilità di trattare la domanda di asilo. Tale approccio non ha prestato attenzione alla complessità e alla difficoltà dell'*ingresso legale* nei Paesi Schengen per motivi di lavoro, ricongiungimento familiare, fuga da persecuzioni e guerre ecc. Le volontà e le voci dei potenziali migranti sono rimasti assenti nelle decisioni dell'UE. Con le vie legali praticamente chiuse per migliaia di persone, si è aperto un "mercato" di ingresso nell'UE per vie illegali, che all'indomani dell'invasione dell'Iraq guidata dagli Stati Uniti, della guerra civile in Siria, dell'attacco statunitense alla Libia di altri interventi stranieri, oltre alle politiche repressive interne ai paesi della regione MENA e in Afghanistan, ha portato a un improvviso aumento del numero di persone che cercano di entrare nell'UE attraverso Paesi "in prima linea" quali Grecia, Italia e Spagna.

È notevole che né la Convenzione di Dublino né le istituzioni dell'UE abbiano preso in considerazione la capacità dei paesi «in prima linea» di gestire l'arrivo improvviso di rifugiati e richiedenti asilo, nonostante l'instabilità e la presenza di campi profughi gestiti dalle Nazioni Unite nei paesi vicini al Mediterraneo. L'UE non ha nemmeno messo all'ordine del giorno la questione della solidarietà tra gli Stati membri dell'UE e la necessità di sostenersi a vicenda. La recente riforma del Sistema europeo comune di asilo, approvata dal Consiglio europeo, introduce ulteriori restrizioni per i richiedenti asilo, ledendo i loro diritti. Lo scopo è quello di spostare le procedure di asilo verso le frontiere esterne.

77 Lavenex, S. (2020). Justice and home affairs. In H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young, & C. Roederer-Rynning (eds.), *Policy-making in the European Union* (8 ed., p. 344). Oxford University Press.

78 Eurostat (2023). *Statistiche sulla migrazione e sulla popolazione migrante*. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics

“[Con] una procedura rapida ... le persone che provengono da paesi con bassi tassi di accettazione o che entrano attraverso “paesi terzi sicuri” possono essere respinte in modo sommario. Un’ampia percentuale di rifugiati sarà colpita dall’estensione delle norme a paesi terzi. Inoltre, un decreto d’emergenza amplierà il campo di applicazione di queste norme, estenderà i periodi di detenzione e faciliterà le deportazioni dirette”⁷⁹.

Migliaia di migranti hanno pagato con la vita le politiche dell’UE in materia di migrazione e asilo, mentre alcuni paesi Schengen dell’UE hanno temporaneamente sospeso gli accordi di libera circolazione alle frontiere dell’area Schengen nei periodi di picco quando i migranti siriani arrivavano sulle isole greche, durante la crisi migratoria del 2015-2016. Le fondamenta stesse dell’integrazione dell’UE come entità politica sono state scosse, contribuendo ulteriormente all’euroscetticismo dei partiti di destra e alla loro retorica e propaganda anti-immigrazione. La crisi ha inoltre reso l’immigrazione uno dei temi principali del referendum sulla Brexit nel Regno Unito.

5.2 La voce dei migranti: il caso del Senegal

La voce dei migranti extracomunitari è assente negli studi sulla migrazione e nella realizzazione delle politiche migratorie. La loro voce si è potuta “sentire” soprattutto nella musica, nella danza, nelle arti visive, nella letteratura, nella tradizione culinaria e in generale nelle forme culturali che hanno arricchito la cultura europea. Il progetto di ricerca Opportunity (opportunities – for a fair narrative on migration; www.opportunitiesproject.eu) è stato pensato per colmare questa lacuna nella valorizzazione e nella comprensione del punto di vista dei migranti espresso da loro stessi e dai loro sostenitori (vicarious storytelling). Questa sezione si basa su una serie di casi di studio elaborati dalla prospettiva dei migranti (utilizzando la metodologia “cross-talk”) e sul posto che occupa il fenomeno migratorio nella cultura senegalese.

La migrazione svolge un ruolo importante nella socializzazione del popolo senegalese, poiché i proverbi e le canzoni vengono utilizzati per costruire l’individuo.

⁷⁹ Rosa Luxemburg Foundation (2023). *Is the CEAS Reform a Tipping Point?* Interview with C. Bünger, B. Kasperek and H. Schurian, H. Oct 23rd. Available at: <https://www.rosalux.eu/en/article/2316.is-the-ceas-reform-a-tipping-point.html>

La migrazione è un fatto e un atto sociale; il desiderio di migrare è aumentato con la diffusione dei social media e dei mass media, dei canali televisivi ecc. Attraverso la magia delle immagini, questi canali coltivano una forma di attrazione, generano un'immagine dell'altrove che alimenta la cultura della migrazione. Nei discorsi locali, i migranti di ritorno evocano un'immagine idilliaca della migrazione su uno sfondo di orgoglio. Questa costruzione dell'identità, alimentata e mantenuta dai migranti di ritorno, è alla base di un nuovo "stile di vita" caratterizzato da nuove espressioni fisiche e linguistiche e da nuovi comportamenti.

Per gli aspiranti emigranti, l'immagine del successo all'estero è in contrasto con la realtà interna, che soffre di disoccupazione cronica, insicurezza lavorativa, ozio, mancanza di formazione ecc. Ciò è particolarmente vero per l'industria della pesca, il cui potenziale di reddito è diminuito negli ultimi anni. Le persone citano le migliori condizioni di vita come una delle principali ragioni della migrazione. Nonostante le condizioni economiche avverse, il Senegal non rientra tra i primi 20 Paesi africani che emigrano; la sua migrazione netta, per metà composta da donne, è stata dell'1,6% su una popolazione totale di 16,7 milioni nel 2020⁸⁰.

Alcuni migranti scelgono le vie legali grazie all'aiuto dei loro parenti che vivono in Europa e che inviano loro i documenti necessari e il denaro per ottenere il visto per viaggiare in aereo verso l'Europa. Altri intraprendono la rotta precaria e pericolosa verso le Isole Canarie a bordo di *piroghe* (grandi canoe a fondo piatto), cercando di sbarcare "illegalmente" sulle coste spagnole, all'insegna dello slogan "Barça ou Barsaax" (Vai a Barcellona o muori). Questi viaggi sono autofinanziati o finanziati dalle famiglie, soprattutto dalle madri nel caso dei giovani migranti, che vendono i gioielli d'oro, altri beni di famiglia, ipotecano terreni o chiedono prestiti alle associazioni di risparmio. Questi viaggi sono visti come un investimento nel futuro della famiglia se i migranti raggiungono l'Europa continentale e iniziano a guadagnare e a inviare rimesse, che secondo l'OIM rappresentavano poco più del 10% del PIL del Senegal nel 2020⁸¹.

Non tutti i migranti riescono nell'impresa e molti viaggi si concludono tragicamente, con la morte nel pericoloso viaggio in alto mare o con il rimpatrio

80 International Organisation of Migration (2021). *World Migration Report 2022*. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

81 *Ibidem*.

in Senegal. I rimpatriati soffrono per tutta la vita la vergogna causata dal loro “fallimento” e dallo spreco delle risorse con cui è stato finanziato il viaggio. Tuttavia, per alcune famiglie, il rimpatrio è visto come una “sfortuna” e come una spinta a “riprovare”.

Per la maggior parte dei senegalesi il viaggio non è semplicemente sinonimo di un lavoro stabile ma simboleggia il percorso da intraprendere per fare fortuna e acquisire prestigio sociale tra i propri coetanei. La gente dice: “migrare non è solo spostarsi, è cercare di esistere agli occhi della propria comunità”.

5.3 Verso una politica migratoria democratica e per l’insediamento dei migranti

L’UE e i suoi Stati membri hanno bisogno di una riforma urgente della loro politica migratoria se si vogliono evitare future tragedie nel Mar Mediterraneo. Dovrebbero inoltre facilitare l’integrazione e l’insediamento della popolazione migrante per motivi umanitari, per migliorare le relazioni intercomunitarie e per trarre maggiore vantaggio dalle loro competenze e dal loro capitale culturale. Le riforme sono necessarie anche per il bene della cultura politica democratica dell’UE. Una politica migratoria basata sui dati e sui fatti fornirebbe una visione positiva degli immigrati e del loro contributo alla sfera pubblica che potrebbe contrastare la propaganda negativa e la paura dei partiti di destra emergenti e risorgenti.

L’immigrazione su larga scala di siriani nel 2015 e di ucraini nel 2022 ha dimostrato che, con un certo coordinamento, la maggior parte dei Paesi europei può gestire rapidamente e umanamente le proprie “crisi” di rifugiati. L’accoglienza e l’assorbimento relativamente rapido di questi migranti è un’opportunità per avviare politiche che favoriscano i futuri flussi di migranti. Ciò richiede un approccio strategico che riconosca il flusso di migranti a lungo termine e si allontani dall’attuale gestione delle “emergenze”. Si noti che l’attuale flusso migratorio ha una spinta incorporata che porta alla migrazione per il ricongiungimento familiare; andrebbe rimarcato che *“negli ultimi 20 anni, il ricongiungimento familiare è stato uno dei motivi principali dell’immigrazione nell’UE”*⁸².

82 Commissione europea (2023). *Migrazione e affari interni. Politiche: ricongiungimento familiare*. Disponibile all’indirizzo: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/family-reunification_en

Da un punto di vista strategico, la storia della migrazione internazionale ci informa che la migrazione non si fermerà con lo sviluppo dei paesi. Maggiore sviluppo significa maggiore integrazione dell'economia mondiale, maggiore interconnessione e un flusso più intenso di informazioni sulle opportunità in tutto il mondo, con conseguente aumento delle migrazioni. In generale, i flussi migratori seguono un andamento a gobba, aumentando parallelamente all'aumento del reddito pro capite, per poi raggiungere un picco e infine rallentare⁸³.

Seguendo un approccio strategico, è necessario separare la questione relative alla sicurezza da quella sul mercato del lavoro, affrontando la migrazione per motivi economici da una prospettiva più razionale, basata su informazioni e dati conformi alle esigenze lavorative dell'Europa, dato il rapido invecchiamento della popolazione e la richiesta di manodopera in tutti i settori.

L'UE, in quanto comunità di nazioni, dovrebbe invocare il principio di solidarietà (in linea con il suo sostegno alle regioni svantaggiate dell'UE) nella distribuzione dei rifugiati e dei migranti in cerca di asilo in tutta l'UE se vuole sopravvivere come entità politica e legale. Esiste già un precedente per quanto riguarda la solidarietà coordinata dell'UE nei confronti dei rifugiati di guerra ucraini. Nell'ambito di questo approccio solidale, dovrebbero essere istituiti corridoi umanitari che includano la ricerca e il salvataggio in mare, per alleggerire la pressione sui paesi "in prima linea"; la Convenzione di Dublino dovrebbe inoltre essere rinegoziata in modo che i rifugiati non debbano fare domanda di asilo nel paese di primo approdo.

Anche l'insediamento e l'integrazione dei migranti dovrebbero rientrare in questo approccio solidaristico. Anche in questo caso, ci sono dei precedenti nei regolamenti a livello europeo per i cittadini comunitari emigrati che dovrebbero essere estesi a tutti i migranti per una questione di uguaglianza e di non-discriminazione. La cittadinanza europea basata sulla residenza a lungo termine (domicilio), in aggiunta alla cittadinanza di uno Stato membro o indipendentemente da essa, è stata una proposta politica fin dai primi anni '90. I cittadini di paesi extraeuropei contribuiscono alla vita economica e sociale dell'UE e non dovrebbero quindi essere esclusi dai suoi benefici sulla base

83 International Organisation of Migration (2021). *World Migration Report 2022*. Available at: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

della loro nazionalità all'interno dello spazio giuridico dell'Unione Europea, che condanna la discriminazione su base nazionale. Altre ragioni a favore di una riforma giuridica di questa natura sono riconducibili alla promozione di un'incorporazione più agevole dei non cittadini e di una maggiore cooperazione nelle diverse comunità; alla fine della logica nazionalista proiettata sulla cittadinanza europea; alla possibilità di affrontare e riconoscere parzialmente il passato coloniale dell'Europa e il suo rapporto ambiguo con l'alterità razziale.

L'integrazione degli immigrati nella vita economica e sociale di uno Stato membro è parte integrante di qualsiasi politica di insediamento. A tal proposito, le politiche di integrazione dovrebbero andare oltre l'essenziale rappresentato dalle competenze linguistiche e dal rispetto delle leggi e dei costumi del Paese ospitante. Facilitare l'accesso al mercato del lavoro per tutti gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, accelererebbe la loro integrazione e li aiuterebbe a contribuire all'economia e a ridurre i costi di mantenimento del Paese ospitante.

L'UE dovrebbe superare le modalità di controllo e di gestione dell'attuale crisi migratoria, che è in realtà una crisi permanente per i migranti piuttosto che una crisi temporanea e locale per l'UE. I migranti rischiano la vita in viaggi illegali molto pericolosi verso l'Europa a causa dell'inadeguatezza delle vie d'ingresso legali. Arrivano sulle coste europee in uno stato di crisi che continua con il lungo processo di legittimazione. L'Europa ha bisogno dei suoi migranti, come ha fatto nel corso della storia, soprattutto se si considerano fattori quali l'invecchiamento della popolazione e la richiesta di manodopera nei settori dell'assistenza, della sanità e di altri servizi. Speriamo che i cittadini dell'UE possano mobilitarsi per chiedere ai propri rappresentanti politiche umane in materia di migrazione e di insediamento. La crisi dei rifugiati è un'opportunità per l'UE di cambiare la propria politica migratoria.

CAPITOLO 6 Il cambiamento dell'ordine mondiale e i suoi effetti sull'UE

Nell'Euromemorandum 2023 abbiamo delineato le dinamiche negative della politica economica globale che sono culminate in una guerra su larga scala nel cuore dell'Europa. La guerra in Ucraina si trascina da due anni e continua a plasmare le tendenze politico-economiche mondiali. Nella Dichiarazione di Granada (ottobre 2023), l'UE si è impegnata *“a sostenere l'Ucraina e il suo popolo per tutto il tempo necessario”*. Dopo la domanda di adesione presentata a febbraio 2022, l'UE ha deciso di avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina a dicembre 2023.

Dal punto di vista della geopolitica USA-centrica, questi sviluppi in Europa sono solo una parte di un quadro molto più ampio, che ruota attorno alla guerra commerciale USA-Cina, alle contestazioni sul futuro di Taiwan, ai conflitti in Medio Oriente e ad altre questioni. Mentre gli Stati Uniti cercano di rafforzare la struttura egemonica nel mondo, quella che in Occidente viene intesa come la nuova Guerra Fredda per molti altri è la continuazione di lotte secolari per l'uguaglianza globale. La divisione del mondo in due blocchi e le storie contrastanti sul significato di questa divisione rischiano di far deragliare il mondo verso un nuovo disastro militare.

6.1 Il proseguimento e la graduale escalation della guerra in Ucraina

La guerra in Ucraina avrebbe potuto concludersi rapidamente nel febbraio-marzo 2022, quando l'Ucraina fermò l'avanzata russa. La Russia avrebbe ipoteticamente acconsentito a cessare il fuoco e a ritirarsi dalla maggior parte del territorio ucraino se l'Ucraina avesse accettato di non aderire alla NATO e se le garanzie di sicurezza internazionali per l'Ucraina non si fossero estese alla Crimea, a Sebastopoli e ad alcune aree del Donbas. Per quanto riguarda queste aree, le parti hanno accettato l'esistenza di interpretazioni diverse e la necessità di futuri negoziati.

L'allora Primo Ministro israeliano Naftali Bennett ha svolto il ruolo di mediatore e in seguito ha rivelato molti dettagli sui negoziati, verso i quali l'Occidente

era scettico o del tutto ostile⁸⁴. Il 24 marzo 2022, la NATO ha deciso di non sostenere questi negoziati di pace; la posizione dei principali alleati occidentali si è ulteriormente irrigidita nei giorni successivi⁸⁵. La rivelazione dei crimini di guerra a Bucha il 1° aprile sembra essere stato un ulteriore fattore che ha fatto pendere l'ago della bilancia del Presidente Zelensky contro il proseguimento dei negoziati il 2 o il 3 aprile (a quel punto anche l'opinione popolare ucraina era ostile a tale accordo)⁸⁶. Tuttavia, dal punto di vista etico e politico, l'interruzione dei negoziati fu una scelta dell'Occidente, che Bennet considerò un errore.

Dopo che i negoziati, quasi conclusi, sono improvvisamente falliti all'inizio di aprile 2022, la guerra in Ucraina ha continuato a intensificarsi, con una mobilitazione sempre maggiore di persone e di risorse. In due anni, centinaia di migliaia di persone sono morte o sono state gravemente ferite (anche mentalmente) e i costi della guerra aumentano ogni giorno. L'espansione della NATO in Finlandia, e probabilmente in Svezia, ha contribuito a queste recrudescenze. Un ulteriore passo nel processo di escalation si è verificato quando la Russia ha deciso di annessere quattro regioni dell'Ucraina, secondo il diritto internazionale in modo illegale. La posizione negoziale dell'Ucraina si è deteriorata e all'inizio del 2024 le negoziazioni per un cessate il fuoco e in vista di un accordo sembrano più lontane rispetto a marzo 2022. È importante notare che, finché la guerra continuerà, l'adesione dell'Ucraina all'UE in combinazione con la clausola di difesa reciproca europea (articolo 42(7) del TUE) sembrerebbero implicare una guerra tra l'UE e la Russia.

84 L'intervista completa, dalla durata di quasi cinque ore, è disponibile all'indirizzo: Benett speaks out, [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qK9tLDeWBzs>. (registrata il 4 febbraio; ultima visualizzazione 22 novembre 2023).

85 Il 28 marzo Putin, in segno di buona volontà e a sostegno dei negoziati di pace, aveva dichiarato di essere pronto a ritirare le truppe dalla zona di Kharkov e da quella di Kiev. Non è chiaro se l'effettivo ritiro russo sia avvenuto a causa del successo del contrattacco dell'esercito ucraino o perché Putin abbia tentato di facilitare i negoziati o come risultato di una combinazione delle due cose, ma ha portato alla rivelazione dei crimini di guerra a Bucha. Tuttavia, la posizione degli alleati occidentali si è ulteriormente indurita già il 29 marzo durante una conversazione telefonica con Scholz, Biden, Draghi, Macron e Johnson. Si veda Hajo Funke e Harald Kujat, *How the Chance Was Lost for a Peace Settlement of the Ukraine War*. Una ricostruzione dettagliata degli eventi del marzo 2022, *Brave New Europe* 10 novembre 2023, <https://braveneweuropa.com/michael-von-der-schulenburg-hajo-funke-harald-kujat-peace-for-ukraine>.

86 Ciò coincide non solo con il resoconto di Bennett ma anche con quello di Oleksi Arestovich, ex consigliere dell'Ufficio del Presidente ucraino, che ha partecipato ai negoziati in Ucraina: *“nel mezzo dell'accordo a Istanbul, siamo tornati a Kiev e dopo Bucha abbiamo saputo dal Presidente che avevamo interrotto i negoziati. Il prossimo incontro sarebbe stato il 9 aprile e il 2 o il 3 aprile è stato rifiutato”*. Il video dell'intervista è pubblicato su X e disponibile all'indirizzo: <https://twitter.com/MyLordBebo/status/1746620883660148946>.

Gli effetti politico-economici della guerra hanno sorpreso la maggior parte degli economisti e degli opinionisti. È vero che la guerra sta indebolendo la Russia e la rende dipendente dalla Cina, mentre l'Europa è tornata a dipendere dagli Stati Uniti, anche se in modo ambiguo. Tuttavia, sebbene l'economia russa abbia sofferto, sembra abbia retto più del previsto, mentre all'interno dell'UE le sanzioni hanno peggiorato la situazione economica, anche a causa della crisi del costo della vita analizzata nel Capitolo 2. Un'ulteriore sorpresa per molti è stata che l'inflazione nell'UE non si è auto-alimentata e sta invece già rallentando (cfr. Capitolo 1).

6.2 Gli attuali conflitti tra le grandi potenze sono strettamente intrecciati tra loro

Come spiegato nell'Euromemorandum 2023, i processi che hanno portato alla guerra in Ucraina hanno coinvolto le dinamiche di insicurezza create all'interno dell'economia politica globale negli anni 2000 e 2010, che comportano la securizzazione reciproca. La nuova era delle sanzioni contro la Russia è iniziata già nel 2012, si è intensificata nel 2014 ed è esplosa nel 2022. Nonostante il graduale deterioramento delle relazioni con la Russia, negli Stati Uniti la Cina è stata vista come il principale avversario e la principale minaccia. Mentre l'amministrazione di George W. Bush aveva già iniziato a percepire la Cina come una minaccia, questa percezione si è ulteriormente rafforzata a partire dalla crisi finanziaria globale del 2007-9.

Nel 2011, l'amministrazione Obama ha inaugurato la strategia *Pivot to Asia*, dichiarando il XXI secolo "il secolo del Pacifico americano". Questi obiettivi erano legati al "posizionamento militare in avanti" e agli sforzi di libero scambio guidati dagli Stati Uniti nella regione del Pacifico. Le politiche economiche e di sicurezza dell'amministrazione Trump si sono limitate a rendere più unilaterale e imprevedibile la politica estera degli Stati Uniti, anche se si sono verificati alcuni cambiamenti qualitativi; ad esempio, la politica commerciale degli Stati Uniti ha iniziato a mostrare tendenze sempre più protezionistiche. La dottrina Trump sul commercio estero era nota ufficialmente come "America First Trade Policy", basata sulla leva dell'interdipendenza volta a forzare l'apertura dei mercati o il miglioramento dell'accesso ai mercati per i beni e i servizi americani.

Il governo Biden ha perseguito a grandi linee politiche simili sotto le parole d'ordine “investire, allinearsi e competere”, puntando a superare la Cina e a preservare o sviluppare una regione indo-pacifica libera e aperta che escluda il gigante asiatico.

Un modo popolare, ma fuorviante, per comprendere le conseguenze di questa lotta geopolitica ed economica è il concetto di «trappola di Tucidide», che indica una forte tendenza alla guerra tra Cina e Stati Uniti. Parafrasando Tucidide, il contenuto di questa espressione si può sintetizzare nella previsione per cui, poiché i cinesi sono cresciuti in potenza e hanno allarmato gli americani, ciò rende quasi inevitabile una guerra tra le due potenze. Anche Graham T. Allison, che ha coniato la frase, ammette che la «trappola» non è un concetto teorico, ma piuttosto una semplice metafora. Una delle ironie della metafora è che i cinesi assumono il ruolo di Atene, proto-democratica, e gli americani quello di Sparta, autoritaria. Un aspetto particolarmente preoccupante della concettualizzazione della «trappola di Tucidide» del conflitto è che questo tipo di anticipazioni tendono ad autoavverarsi.

Anche se non si può affermare con certezza che un'inequivocabile opposizione cinese alla guerra in Ucraina avrebbe potuto frenare la Russia, sappiamo che dall'inizio dell'invasione le esportazioni russe verso i Paesi dell'UE sono quasi cessate, mentre sono aumentate quelle verso l'Asia⁸⁷. Sebbene in termini comparativi il commercio russo è aumentato maggiormente con l'India e con la Turchia, la Russia e la Cina hanno approfondito i legami economici in un contesto di forte aumento degli scambi⁸⁸. L'argomentazione prevalente dalla parte cinese si basa sulla necessità di avere al proprio fianco la Russia per contrastare gli Stati Uniti. Dal punto di vista cinese, la condanna inequivocabile dell'invasione russa non rappresenta un'opzione ragionevole, date le relazioni tese e infuocate con gli Stati Uniti che rispecchiano un reale pericolo di guerra globale. Gli attuali conflitti tra le grandi potenze sono strettamente interconnessi.

87 The Bank of Finland Institute for Emerging Economies, BOFIT, (2023). *Russian exports down, imports up in first quarter*. Disponibile a: https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2023/vw202315_1/.

88 Murray B. (2023, October 25). *China's closer bond with Russia reshapes trade flows* Atlantic Council. Bloomberg. Disponibile a: <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2023-10-25/supply-chain-latest-russia-and-china-trade-relationship>; Lipsky J. & Graham N. (2023, May 30). China is trading more with Russia – but so are many US allies and partners, *New Atlanticist*. Disponibile a: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/china-is-trading-more-with-russia-but-so-are-many-us-allies-and-partners/>.

6.3 Le conseguenze della geopolitica USA-centrica sono controproducenti, anche per l'UE

La geopolitica statunitense, orientata alla tecnologia, prevede sanzioni contro la Cina e tentativi di affrontare le catene di rifornimento delle materie prime e del valore attraverso il *decoupling* e il *friendshoring*, che equivalgono alla militarizzazione dell'interdipendenza⁸⁹. Allo stesso modo, la Cina sta cercando di assicurarsi l'accesso a fattori produttivi nevralgici e di ridurre al minimo l'esposizione alla militarizzazione del commercio; ha risposto a molte mosse degli Stati Uniti con misure precauzionali (ad esempio, riducendo il commercio attraverso lo Stretto di Malacca) o imponendo restrizioni simili e tentativi importanti di *friendshoring* (in particolare con la *Belt and Road Initiative*). Le richieste a lungo termine degli Stati Uniti di aumentare la spesa per gli armamenti da parte dei membri della NATO sono diventate parte della strategia *Pivot to Asia*, attraverso la divisione transatlantica del lavoro in cui gli Stati Uniti, con le loro risorse energetiche in diminuzione, potrebbero concentrarsi sul loro principale nemico, la Cina, e delegare la responsabilità ad affrontare i problemi e i conflitti verso i confini esterni dell'Europa – dall'Ucraina alla Siria, dalla Libia al Mali – ai paesi europei della NATO. A causa della guerra in Ucraina, gli Stati Uniti hanno finalmente ottenuto consensi in questa direzione, ad esempio attraverso la *Zeitenwende* tedesca. Forse un poco paradossalmente, il riarmo dei membri europei della NATO è stato – almeno finora – un programma di stimolo economico militare keynesiano per gli Stati Uniti (e in misura minore per la Francia), che al contempo mirano, anche attraverso gli alti prezzi dell'energia, a diminuire ulteriormente il potenziale di crescita dell'economia dell'UE.

L'UE è coinvolta in queste dinamiche negative in vari modi. Il *Green Deal* europeo ne è un esempio. A seguito della militarizzazione delle forniture energetiche nel corso della guerra in Ucraina, l'UE ha autorizzato numerosi progetti infrastrutturali alimentati da combustibili fossili e ha mobilitato somme considerevoli per le industrie ad alta intensità energetica e per il settore elettrico. La militarizzazione dell'interdipendenza mina gli obiettivi della transizione verde.

89 Farrell H. & Newman A. (2019). *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, *International Security*, 44 (1), pp. 42–79. Nel loro libro del 2023, riportano come l'amministrazione Trump abbia rapidamente adottato le idee dell'articolo del 2019 come un "buon programma da implementare". Farrell H. & Newman A. (2023). *Underground Empire. How America Weaponized the World Economy*, London: Allen Lane, pp.101-102.

Inoltre, la produzione di tutte le tipologie di moduli per la produzione di energia rinnovabile e per l'accumulo di batterie (necessarie per i veicoli elettrici) è dominata da aziende cinesi con quote di mercato tra il 75% e il 90%. Per alcuni dei materiali utilizzati nelle batterie e per alcuni prodotti di nicchia, la quota di mercato della Cina è addirittura vicina al 100%. Inoltre, molti dei metalli necessari per la produzione di moduli, *wafer* (semiconduttori) e celle sono estratti o prodotti da aziende cinesi, sia in Cina che in altri paesi⁹⁰. Lo stesso vale per i pannelli solari e prodotti simili. Poiché l'UE e i suoi Stati membri adottano l'agenda degli Stati Uniti che identifica la Cina come minaccia e rischio per la sicurezza, ciò genera una tendenza a cercare di evitare le offerte a basso costo prodotte in Cina e a insistere su una strategia di produzione interna, oggi etichettata come *reshoring* o *de-risking*. Come risultato esemplificativo di questa accettazione degli interessi geopolitici statunitensi, gli europei sono costretti a tornare a pratiche estrattive fortemente anti-ambientali, poiché la transizione verde richiede un enorme volume di fattori produttivi, la cui produzione è attualmente dominata dalla Cina.

6.4 È in corso una tragedia globale? Narrazioni contrastanti e sviluppi reali

L'emergente divisione del mondo in blocchi in competizione implica una contesa sulle narrazioni di ciò che sta accadendo. Gli attori cercano di dare un senso agli sviluppi del mondo reale in termini di idee e di storie. Gli sviluppi politico-economici del mondo reale, soprattutto da una prospettiva statunitense, comprendono tendenze quali:

- la diminuzione della quota statunitense del PIL mondiale (dal 40% nel 1960 al 23-24% nei primi anni 2020 in dollari nominali e al 15-16% in termini di PPA; entro il 2028, le previsioni del FMI⁹¹ prevedono una quota cinese del 19,7%, una quota statunitense del 14,5% e una quota UE del 13,65% in termini di PPA);

90 Cfr. International Energy Association (2023). *Energy Technology Perspectives 2023*, Paris. Disponibile all'indirizzo: <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2023>.

91 IMF (2023). GDP based on PPP, share of world, International Monetary Fund Database, April 2023. Available at: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/EU/CHN/USA>.

- la diminuzione della quota degli Stati Uniti nel commercio mondiale (dal 14% delle esportazioni nel 1970 all'8% nel 2022);
- il raddoppio del deficit commerciale degli Stati Uniti nel periodo 2000-2022 e l'aumento dei costi netti per interessi del debito pubblico statunitense (il debito degli Stati Uniti ha raggiunto il 135% del PIL nel 2022, anno in cui il governo degli Stati Uniti ha speso circa 475 miliardi di dollari in costi netti per interessi, pari alla metà della spesa militare degli Stati Uniti);
- la diminuzione della quota di riserve estere in dollari (il dollaro USA continua a dominare i mercati forex – il 90% delle transazioni coinvolge il dollaro USA – ma la quota di riserve estere in dollari USA è diminuita dal 72% nel 2000 a meno del 60% nel 2022).

La teoria della stabilità egemonica è emersa negli anni Settanta, quando il parziale collasso del sistema di Bretton Woods è stato ampiamente interpretato come un segno di crisi della leadership globale statunitense. Questa percezione fu ulteriormente rafforzata dalla catastrofe della guerra del Vietnam e dall'ascesa del movimento della Nuova Sinistra. Fondamentalmente, la teoria sostiene che la stabilità dell'economia mondiale dipende dalla leadership benevola dello Stato egemone – dal secondo dopoguerra gli Stati Uniti. Nella sua versione standard, la teoria ipotizza che il massimo benessere globale e l'efficienza paretiana si raggiungano con il libero scambio e che una distribuzione egemonica del potere economico potenziale possa tradursi in una struttura commerciale aperta e, più in generale, in un'economia mondiale aperta⁹². In un senso più ampio, l'ordine internazionale liberale di stampo statunitense è stato definito senza mezzi termini come un bene pubblico (globale). Il bene pubblico globale doveva includere la definizione e l'applicazione dei diritti di proprietà, la risoluzione delle controversie, la stabilità e la sicurezza. Il problema risiede nel parassitismo degli Stati minori in Europa, in Asia e nel Sud globale; i poveri sfruttano i ricchi.

La conclusione pratica di questa teoria è che bisogna cercare di rafforzare la struttura egemonica, far pagare la propria parte ai *free rider* (gli “scrocconi”) e concentrarsi maggiormente sulla cura della propria posizione e dei propri interessi. Il primo ciclo di discussioni su questa teoria è passato in secondo piano quando la Guerra Fredda è terminata e l'egemonia degli Stati Uniti è sembrata

92 Ad esempio Krasner, S. D. (1976). State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28 (3), pp. 317-47; Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

ripristinata per un certo periodo (nella letteratura sulle relazioni internazionali si è spesso parlato di “fase unipolare statunitense”). Il secondo ciclo è iniziato negli anni 2000. Sono i temi principali della narrazione mitica della stabilità egemonica – insieme all’assunzione della benevolenza dell’attore egemone e alle relative narrazioni apologetiche – a spiegare gli sviluppi della politica estera statunitense dal 2001, dalla svolta neoconservatrice di Bush alla strategia *Pivot to Asia* di Obama, dal motto trumpiano *Make America Great Again* alla dottrina “investire, allineare e competere” dell’amministrazione Biden⁹³.

In altre parole, la teoria funziona in modo performativo nei confronti del mondo o tende a costruire il mondo a propria immagine e somiglianza, anche quando ciò comporta conseguenze indesiderate e negative, piuttosto che cercare (o anche solo fingere di provarci) di fornire descrizioni accurate di esso. Genera profezie che si autoavverano: ad esempio, l’erosione del libero scambio e la deglobalizzazione sono state causate in misura significativa dalle azioni degli Stati Uniti, compresi i loro doppi standard, il protezionismo e la militarizzazione dell’interdipendenza. Infine, il lato performativo di questa teoria ricorda l’insistenza di Pericle affinché Atene mantenesse l’impero e non facesse concessioni, sebbene le sue azioni avessero ormai dato origine a diffuse rimozioni – che, secondo Tuciddide, furono la vera causa della guerra. Ciò che sembra preoccupante è che, secondo la prospettiva statunitense, esiste una finestra temporale ristretta per vincere la guerra contro la Cina su Taiwan, dato che la potenza cinese è in continua ascesa. Ciò ricorda la logica per cui i tedeschi erano disposti a rischiare una guerra mondiale nell’estate del 1914 in base al cosiddetto Piano Schlieffen.

La teoria della stabilità egemonica non è ovviamente l’unica narrazione in Occidente. Nelle contestazioni globali, la narrazione che propugna una battaglia della “democrazia contro l’autoritarismo” da parte degli Stati Uniti e dai suoi alleati è contrapposta a quella degli “Stati in via di sviluppo post-coloniali contro le potenze neocolonialiste” sostenuta dalla Cina, dai BRICS e da molti altri paesi del Sud globale. Quella che in Occidente viene concepita come una nuova Guerra fredda, per molti altri è la continuazione di lotte secolari per l’uguaglianza globale. Il processo formale di decolonizzazione ha lasciato intatti meccanismi e pratiche asimmetrici nell’economia politica globale.

93 Si veda ad esempio Strange, S. (1987). The Persistent Myth of Lost Hegemony, *International Organization*, 41 (4), pp. 551-574; Grunberg, I. (1990). Exploring the ‘Myth’ of Hegemonic Stability, *International Organization*, 44 (4), pp. 431-477.

BOX 6.1 LA GUERRA ISRAELE-HAMAS DEL 2023-24 E LE CRESCENTI TURBOLENZE NEL MONDO

.....

Dal 2000 e in seguito a ricorrenti episodi di violenza, tra cui le guerre di Gaza del 2008-2009 e del 2014, le condizioni di vita nella Striscia di Gaza e, in misura minore, in altre aree abitate da palestinesi sono peggiorate. Gli embarghi economici di Israele hanno impoverito l'economia, mentre gli aiuti dell'UE e di altri Paesi hanno in parte contrastato questo fenomeno e a volte hanno persino indotto la crescita. La pandemia di Covid-19 ha aumentato la miseria. Nel 2022, nonostante una crescita del 3,9% del PIL palestinese, il PIL reale pro capite era ancora ben al di sotto del livello pre-pandemico e vicino al livello più basso dal 1994. Tra il 2006 e il 2022, il PIL reale pro-capite di Gaza si è ridotto del 37%.

Negli ultimi anni, una combinazione di fattori ha tenuto in ginocchio l'economia palestinese e in particolare quella di Gaza: la pandemia, l'inflazione, la riduzione degli aiuti esteri, la dipendenza dallo shekel israeliano (che lascia poco spazio a soluzioni politiche agli shock e alle crisi), le sottrazioni di risorse fiscali da parte di Israele, l'ulteriore perdita di terre e risorse naturali a favore degli insediamenti illegali israeliani e l'accumulo del debito. L'80% della popolazione di Gaza dipende dagli aiuti stranieri. La disoccupazione è elevata, pari al 45% e ancora più alta tra i giovani adulti. L'UNCTAD riassume così la situazione in cui vive la gente comune: *“vivere a Gaza nel 2022 significava essere confinati in uno degli spazi più densamente popolati del mondo, senza elettricità per metà della giornata e senza un adeguato accesso all'acqua pulita o a un sistema fognario adeguato”*⁹⁴.

È in questo contesto socioeconomico che l'ala militare di Hamas – la principale forza politica dell'area dalla metà degli anni 2000 – ha iniziato a preparare un attacco su larga scala contro Israele in risposta ad alcune misure adottate dal governo israeliano e alla violenza dei coloni. Il 7 ottobre

94 La citazione è tratta dall'UNCTAD (2023). Prima della crisi attuale, l'embargo decennale ha svuotato l'economia di Gaza, lasciando l'80% della popolazione dipendente dagli aiuti internazionali, [Comunicato stampa] UNCTAD/PRESS/PR/2023/025, 27 ottobre 2023. Disponibile all'indirizzo: UNCTAD/PRESS/PR/2023/025, October 27, 2023. Available at: <https://unctad.org/press-material/prior-current-crisis-decades-long-blockade-hollowed-gazas-economy-leaving-80>. Il rapporto completo è disponibile all'indirizzo https://unctad.org/system/files/official-document/tdbex74d2_en.pdf.

2023, Hamas ha attaccato basi militari e aree civili israeliane, uccidendo brutalmente almeno 1.300 persone e prendendo più di 200 ostaggi. Il giorno successivo Israele ha dichiarato formalmente lo stato di guerra, lanciando una controffensiva denominata “Operazione Spade di Ferro”. A febbraio 2024, questa controffensiva ha ucciso fino a 30.000 persone, per lo più civili, tra cui 6.000-9.000 bambini, e ha indotto un blocco totale di Gaza. Il risultato è un'enorme catastrofe umanitaria.

Il 29 dicembre 2023, il Sudafrica ha presentato alla Corte internazionale di giustizia una richiesta di apertura di un procedimento per genocidio contro Israele. Il caso è stato ampiamente sostenuto da migliaia di movimenti popolari, sindacati e partiti politici, oltre che da decine di Stati. L'obiettivo della causa legale del Sudafrica è che la Corte internazionale di giustizia ordini a Israele di “sospendere immediatamente le operazioni militari a Gaza e contro Gaza”. Il 26 gennaio 2024, la Corte internazionale di giustizia non ha ordinato un cessate il fuoco, ma ha ritenuto “plausibile” il caso di genocidio del Sudafrica e ha ordinato a Israele di prendere “tutte le misure in suo potere per prevenire e punire l'incitamento diretto e pubblico a commettere genocidio”.

Josep Borrell, Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha sostenuto che *“tutti gli Stati membri dell'UE sono favorevoli a pause immediate delle ostilità. Pause umanitarie, cessate il fuoco, tregue... il nome non ha molta importanza, ciò che conta è limitare le sofferenze delle popolazioni civili palestinesi e degli ostaggi israeliani”*⁹⁵. Ovviamente, gli Stati Uniti giocano un ruolo decisivo in questo senso.

Il gruppo Euromemo sostiene tutti i tentativi di fermare la violenza. Oltre alle immense sofferenze causate dalla massiccia distruzione di Gaza (e dall'aumento della violenza dei coloni in Cisgiordania), il rischio di un'ulteriore escalation del conflitto rappresenta un problema globale. Al momento in cui scriviamo, Stati Uniti e Regno Unito hanno condotto attacchi aerei su obiettivi nello Yemen in risposta agli attacchi alle navi occidentali da parte degli Houthis nel Mar Rosso, giustificati dal sostegno ai palestinesi di Gaza. Dopo gli attacchi al personale militare statunitense in Giordania, è possibile un confronto diretto tra Iran e Stati Uniti.

95 Borrell, J. (2023, November 17) *What the EU stands for on Gaza and the Israeli-Palestinian conflict* https://www.eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/what-eu-stands-gaza-and-israeli-palestinian-conflict_en?s=233

Tuttavia, anche la storia degli “Stati post-coloniali in via di sviluppo contro i neo-colonialisti o i neo-imperialisti” non è esente da ambiguità o contraddizioni. Tutte le teorie adottate nel corso di processi decisionali di natura politica hanno effetti performativi, che possono giustificare le disuguaglianze, la repressione o la violenza e avere conseguenze negative indesiderate. Inoltre, le pratiche statali autoritarie non sono pienamente compatibili con le idee di emancipazione e di sviluppo equo di tutti gli esseri umani. È quindi chiaro che, da una prospettiva globale, la storia è molto più complessa di quanto suggeriscano queste semplici contrapposizioni. Ciò che conta è rilevare che i meccanismi per un’enorme tragedia di portata globale sono stati assemblati, mentre il cambiamento climatico e la crisi dell’estinzione avanzano a un ritmo sempre più serrato. Il nostro mondo di tenebra ha bisogno di luce.

6.5 Politiche alternative e la necessità di trasformazioni istituzionali

Tutti i punti esposti nell’Euromemorandum 2023 rimangono attuali. Poiché il mondo è ancora una volta sempre più diviso e si profila una catastrofe militare globale, è urgente arginare le pericolose dinamiche di sicurezza internazionale, attraverso misure di distensione e collaborazione e tramite il controllo degli armamenti. Un accordo di pace tra Russia, Ucraina e le varie entità interessate a porre fine alla violenza sarebbe un passo importante nella giusta direzione. Deve inoltre cessare la violenza a Gaza, mentre in Asia orientale le misure di distensione e di rafforzamento della fiducia potrebbero allentare l’escalation. Il mondo ha bisogno di tempo per arrivare al nocciolo della questione, ovvero la necessaria riorganizzazione della politica economica mondiale.

Per consentire percorsi migliori alla storia mondiale, l’Occidente e gli Stati Uniti in particolare devono abbandonare l’idea di impero e le teorie che mistificano e legittimano queste asimmetrie unilaterali. Non dobbiamo ripetere il tragico destino degli imperi del passato o la tragedia della Prima guerra mondiale, né il loro ricordo deve determinare il nostro futuro comune. Anche se gli Stati Uniti rimangono fedeli all’idea di esercitare una “egemonia positiva”, almeno l’UE dovrebbe prendere le distanze da questa idea controproducente e potenzialmente pericolosa; è bene tenere a mente le rimostranze già esistenti dei funzionari europei, rivolte agli Stati Uniti per i prezzi dell’energia alle stelle, la

vendita di armi e i sussidi che alterano le dinamiche commerciali. L'UE potrebbe ad esempio depotenziare la sfida cinese cooperando sull'ambiente, sull'evasione fiscale e sul mantenimento degli scambi commerciali, senza rinunciare alla difesa dei diritti umani (i diritti umani liberali rimangono un principio costitutivo dell'UE) e opponendosi a un'eventuale espansione territoriale; pure la Cina insiste su questo principio, anche se il problema sta nella definizione di cosa si intenda per "interno" e cosa per espansione.

L'UE dovrebbe astenersi da qualsiasi ulteriore espansione territoriale. L'espansione dell'UE implica un'influenza sui suoi vicini, anche nell'area dell'ex Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), e questa influenza non è sempre neutrale o benevola in un senso morale universale. Inoltre, il processo di adesione all'UE è molto complicato, soprattutto nel caso dell'Ucraina. Innanzitutto, finché la guerra continua, l'UE non può ammettere l'Ucraina senza dichiarare di fatto guerra alla Russia (articolo 42(7) del TUE). In secondo luogo, l'Ucraina non è affatto vicina a soddisfare i criteri di adesione all'UE e la guerra l'ha resa ancora meno idonea all'adesione (ad esempio l'adozione della legge marziale, il divieto di partecipazione alla vita politica imposto a vari partiti, il rinvio delle elezioni, la censura mediatica ecc.). In terzo luogo, sarebbe molto più importante impegnare grandi risorse per la ricostruzione dell'Ucraina dopo la guerra; le promesse di adesione all'UE non possono ignorare una concreta assistenza alla ricostruzione post-bellica. Infine, un ulteriore allargamento senza una politica fiscale comune e senza la creazione di nuove istituzioni europee è una ricetta che aggraverebbe l'attuale situazione di stallo e rafforzerebbe le tendenze alla disintegrazione europea.

Gli europei moderni devono saper guardare oltre la piccola penisola del vecchio continente conosciuta come Europa. La riorganizzazione dell'economia mondiale comporterebbe sostanzialmente: (1) la trasformazione di alcune delle istituzioni esistenti per consentire lo sviluppo libero ed equo di tutti (ad esempio attraverso la creazione di un regime commerciale che consenta politiche pluraliste e di sviluppo o sostenendo lo sviluppo sostenibile in luoghi come la Palestina e lo Yemen); (2) la costituzione di nuove istituzioni comuni, da una stanza di compensazione a organizzazioni fiscali globali e un parlamento mondiale. Alcuni di questi aspetti sono stati illustrati e discussi in precedenti Euromemoranda; in questa sede vorremmo evidenziare tre questioni persistenti.

In primo luogo, qualsiasi processo – compresi la guerra in Ucraina e

l'accelerazione del cambiamento climatico – che porti a una rapida inflazione dei prezzi dei generi alimentari nel Sud del mondo rischia di provocare rivolte per la fame e conflitti distributivi, che possono a loro volta portare al collasso degli Stati e a guerre civili, eventualmente seguite da interventi militari stranieri *ad hoc* e da spostamenti di massa di rifugiati. Gli interventi militari possono coinvolgere potenze appartenenti a diversi schieramenti in competizione, con il rischio di un'escalation. Gli spostamenti di massa di persone verso il Nord globale tendono ad alimentare il processo di consolidamento delle forze autoritarie-nazionaliste di destra, che a loro volta possono rafforzare le tendenze de-globalizzanti attualmente prevalenti nell'economia globale. Questi aspetti sono interconnessi e queste connessioni generano un circolo vizioso. Abbiamo quindi bisogno di istituzioni e contro-meccanismi globali che garantiscano alle persone la possibilità di accedere a cibo e nutrienti in quantità sufficiente. Tali meccanismi e istituzioni possono contribuire a generare un circolo virtuoso, anche se per garantirlo sarebbe necessario affrontare i problemi strutturali connessi alla guerra e al riscaldamento globale e le rispettive cause.

In secondo luogo, è il momento di riaprire la questione relativa al complesso militare-industriale e al suo crescente potere relazionale nei diversi paesi. Se da un certo punto di vista possiamo trarre indicazioni dai precedenti cicli di discussione, dall'altro⁹⁶ un'analisi critica della politica economica deve tenere conto anche del ruolo delle nuove tecnologie e del potere delle piattaforme digitali. La tendenza di questi complessi organizzativi a sviluppare finalità, verità e una vita proprie può essere rafforzata dalle nuove tecnologie, opache ma potenti, e dalla natura segreta delle pratiche di sicurezza. Anche se il complesso militare-industriale non è la causa principale né è ascrivibile alle cause essenziali del conflitto e dell'espansione della produzione di armamenti, con il tempo il suo potere ascendente e la sua tendenza a giustificare la propria esistenza e importanza possono diventare una componente significativa delle dinamiche complessive.

Non si tratta di un problema solo americano o russo, ma di un problema che si sta sviluppando anche in Europa (tra i membri dell'UE, forse soprattutto in Francia, che possiede armi nucleari ed è il terzo esportatore di armi al mondo).

96 Forse il più noto è Galbraith, J. K. (1969). *How to Control the Military*, New York: Signet Books, liberamente leggibile su https://archive.org/details/howtocontrolmili0000galb_h1m2/page/n7/mode/2up. Alcuni concetti di questo paragrafo sono derivati dal lavoro di Galbraith.

Inoltre, qualsiasi nazione o alleanza, allarmata dal potere di una potenziale minaccia o di un nemico, tende a non essere tollerante nei confronti di chi mette criticamente in discussione l'unica linea vigente. Inoltre, la combinazione tra il potere del complesso militare-industriale e gli effetti disciplinari delle crescenti tendenze securitarie può dare vita a un circolo vizioso; potrebbe essere molto difficile riuscire a spezzarlo – a seconda dello specifico contesto geo-storico – ma è necessario per la sopravvivenza umana a lungo termine.

La terza e ultima questione riguarda le sanzioni. Nella misura in cui le sanzioni sono ragionevoli in senso generale, o nel caso specifico della Russia nel 2022-24, dovrebbero innanzitutto essere rivolte ai diretti responsabili e a chi orbita attorno ad essi. Thomas Piketty ha proposto sanzioni basate su un nuovo registro per la trasparenza dei beni immobiliari e di altri beni capitali in Occidente⁹⁷. Queste sanzioni sarebbero state sensate, perché avrebbero colpito in modo specifico la cerchia di potere di Putin anziché i salariati della classe media russa. Tuttavia, queste sanzioni non si sono concretizzate, dato che un nuovo registro per la trasparenza non è nell'interesse dei miliardari occidentali più di quanto lo sia nell'interesse degli oligarchi russi. Questa è un'indicazione sorprendente dei pericoli della concentrazione di ricchezza e di potere in poche mani.

⁹⁷ L'idea è quella che gli Stati occidentali impongano tasse elevate sui beni immobiliari e finanziari posseduti dai benestanti russi e ciò richiede una conoscenza dettagliata di questi beni. Piketty, T. (16 marzo 2022). *The Western elite is preventing us from going after the assets of Russia's hyper-rich*, *The Guardian*. Disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/16/russia-rich-wealthy-western-elites-thomas-piketty>.



Sbilanciamoci! è una campagna per la promozione di un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica – centrato sulle priorità della giustizia economica, della sostenibilità ambientale, della pace, della solidarietà – che riunisce 51 organizzazioni della società civile e una rete di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti raccolta intorno al webmagazine di informazione e critica socioeconomica www.sbilanciamoci.info.

Le attività di Sbilanciamoci! sono sostenute dall'associazione di promozione sociale Lunaria www.lunaria.org.