

Da un mondo guasto al benessere sostenibile



Relazione della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile

Note legali

Questa è una relazione indipendente confezionata e sostenuta dai membri della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile, i quali agiscono a titolo personale. I punti di vista, le opinioni e le raccomandazioni politiche in essa contenute non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Gruppo S&D del Parlamento europeo, né dei governi, dei partiti politici o delle organizzazioni per cui i membri dell'ICSE lavorano o di cui sono parte.

Editor: Marcel Mersch

Il gruppo dei consulenti di Progressive Society:

Marcel Mersch

Torben Schenk

Antoine Varoquié



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei
Socialisti & Democratici
al Parlamento europeo

Progressive Society è un'iniziativa promossa dal gruppo parlamentare
dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici
del Parlamento europeo.

www.socialistsanddemocrats.eu



TheProgressives



socialistsanddemocrats



socsanddems



socsanddems



socsanddems



socialistsanddemocrats

Sommario

Ringraziamenti	4
Cenni su Progressive Society	5
La Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile (ICSE)	6
PREFAZIONE di Iratxe García Pérez, Presidente del Gruppo S&D del Parlamento europeo	10
PREFAZIONE di Eric Andrieu, Vicepresidente del Gruppo S&D del Parlamento europeo	12
Sommario	14
INTRODUZIONE di Teresa Ribera Rodríguez e Poul Nyrup Rasmussen	28
CAPITOLO 1: UNA GUIDA CONCETTUALE	34
1.1. Precarietà: il cambiamento politico deve intervenire sull'ansia, sull'incertezza esistenziale e ricostruire un senso di fiducia in un sistema politico rigenerato e autenticamente dedito a soddisfare le esigenze delle persone	36
1.2. Disuguaglianze: intersezionalità e benefici multipli	37
1.3. Progresso socio-ecologico: azione ambientale come politica sociale	38
1.4. Il benessere sostenibile esige una democrazia vivace e una partecipazione diffusa a tutti i livelli	39
1.5. Contrastare la precarietà e le disuguaglianze dipende dallo Stato socio-ecologico	40
1.6. Guardare oltre la crescita e il PIL come criteri di misurazione della buona gestione	41
1.7. Il COVID-19 ci dà l'opportunità di mettere in discussione lo status quo per compiere un balzo avanti	43
1.8. Le sfide politiche e i principi per la creazione di un benessere sostenibile per tutti	44
CAPITOLO 2: UN ALTRO FUTURO È POSSIBILE	46
2.1. La necessità di guardare a un futuro diverso	48
2.2. La possibilità di un altro futuro	50

CAPITOLO 3: VIVERE IN UN'ECONOMIA AL SERVIZIO DEL BENESSERE COMUNE	52
3.1. Introduzione	55
3.2. Il momento di andare oltre il PIL è adesso	56
3.3. Porre la finanza e l'economia digitale al servizio del benessere sostenibile per tutti	83
3.4. Trasformare le imprese in agenti del benessere sostenibile per tutti	97
 CAPITOLO 4: VIVERE IN UNA SOCIETÀ DEL CAMBIAMENTO. L'IMPERATIVO DI UNA TRANSIZIONE GIUSTA	 114
4.1. Introduzione	117
4.2. Resilienza: una definizione inclusiva per implementare politiche trasformative	120
4.3. Amministrazione inclusiva e democrazia aperta per una transizione giusta	126
4.4. Istruzione e apprendimento permanente	132
4.5. Una transizione giusta e politiche attente al territorio per una coesione sostenibile	138
4.6. Giustizia climatica: l'esigenza di un quadro di adattamento equilibrato e di politiche ambientali giuste	144
 CAPITOLO 5: VIVERE UNA VITA SANA IN UN PIANETA DECARBONIZZATO E BEN CONSERVATO	 162
5.1. Introduzione	166
5.2. La strada migliore verso la decarbonizzazione: superare il concetto di prezzo del carbonio a favore di un valore del carbonio in un'agenda politica coerente	170
5.3. Un'unica salute: per il Pianeta e per l'Umanità	192
 CAPITOLO 6: VIVERE UNA VITA SICURA IN UNA SOCIETÀ GIUSTA, DELL'UGUAGLIANZA E DELLA DIVERSITÀ	 206
6.1. Introduzione	209
6.2. Garantire mezzi di sostentamento per tutti in Europa	214
6.3. Combattere le disuguaglianze di reddito e di ricchezza	234
6.4. Valorizzare e responsabilizzare le donne e le minoranze: i più colpiti dal COVID	251
 CAPITOLO 7: VIVERE IN UN MONDO DEDITO AL BENESSERE SOSTENIBILE DEL PIANETA E DELL'UMANITÀ	 262
7.1. Qual è la posta in gioco?	265
7.2. La meta-crisi globale	266
7.3. Un mondo sull'orlo della trasformazione?	272
7.4. Una leadership europea nella ricerca globale del benessere	274
7.5. Raccomandazioni globali	278
 ALLEGATO DELLE RACCOMANDAZIONI POLITICHE	 322

Ringraziamenti

Il **Gruppo S&D** e i **copresidenti della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile** (di seguito ICSE, Independent Commission for Sustainable Equality), desiderano ringraziare i membri della commissione indipendente e la squadra di Progressive Society, per l'impegno profuso e il loro inestimabile contributo nel corso della redazione di questo documento. Un grazie particolare va a Marcel Mersch (Coordinamento di Progressive Society e capo del dipartimento per lo sviluppo sostenibile del Gruppo S&D), a Torben Schenk e Antoine Varoquié (Consulenti politici di Progressive Society), a Esperanza Moreno Fernandez e Ioana Popescu (Segreteria), a Marine Lutgen, Mariella Edinger e Paulo Carvalho Da Silva (tirocinanti di Progressive Society) e a Xavier Dutrénit (Consulente politico del Gruppo S&D sullo sviluppo sostenibile), per la loro dedizione e il duro lavoro svolto.

Vorremmo esprimere la nostra gratitudine ai membri del Gruppo S&D e ai consiglieri politici che hanno condiviso le proprie idee e la propria competenza con noi durante tutto il processo di redazione, e in particolare:

Pedro Marques, Maria Noichl, Kathleen van Brempt, Meri Aho, Danae Anastopoulos, Hélène Beaghe, Guido Boccardo, Vincent Bocquillon, Miguel Carapeto, Aurore Chardonnet, Guenaelle Collet, Louis Dancourt, Irina de Sancho Alonso, Eleni Anna Dimitrakoudi, Luca Fossati, Gloria Ghequiere, Agnieszka Gregorczyk, Livia Jourdan, Elina Kersa, Petros Koupegkos, Jan Kunz, Stine Larsen, Carl Larsson Lindqvist, Alexandra Leone, Nicola Mazzaro, Yoann Moisan, Milton Nunes, Sabrina Oliveira, Silvia Pelz, Susanne Reither, Stefanie Ricken.

Siamo estremamente grati a tutti loro per la preziosa consulenza, i pareri, il supporto e l'entusiasmo che hanno consegnato a questo lavoro.

Il nostro grazie anche a Simon Leysen e Nicolas Wallendorff, dell'agenzia Morris & Chapman, per la progettazione grafica e l'infografica della relazione.

Iratxe García Pérez
Presidente

Gruppo S&D del Parlamento europeo

Eric Andrieu
Vicepresidente

Gruppo S&D del Parlamento europeo

Poul Nyrup Rasmussen
Copresidente ICSE

Ex primo ministro di Danimarca
Ex presidente del Partito del Socialismo Europeo

Teresa Ribera Rodríguez
Copresidente ICSE

Vice primo ministro di Spagna
Ex Direttrice IDDRI

Cenni su Progressive Society

Progressive Society è un'iniziativa del Gruppo parlamentare dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici dell'Europarlamento (Gruppo S&D), sotto la guida della presidente del Gruppo S&D Iratxe García Pérez e il vicepresidente Eric Andrieu.

L'iniziativa fu lanciata nel gennaio 2018 e la sua missione è arricchire di stimoli il lavoro politico del Gruppo S&D su un ampio ventaglio di politiche europee globali, in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Nel novembre 2018, Progressive Society produsse già un primo documento politico in vista delle imminenti elezioni europee che aprirono la nuova legislatura parlamentare 2019-2024. Quella relazione fu redatta da una prima commissione indipendente, copresieduta da Poul Nyrup Rasmussen e Louka Katseli e contribuì all'elaborazione del programma elettorale 2019 del Partito del Socialismo Europeo; molte delle raccomandazioni politiche in essa contenute furono fatte proprie dalla nuova Commissione europea, che le inserì nel proprio piano di lavoro.

Il Gruppo S&D è l'unico gruppo parlamentare del Parlamento europeo ad adottare e applicare una coerente strategia di sviluppo sostenibile in tutte le politiche che persegue. Per dare corpo a quest'approccio, con visione e idee, e per connettere la propria azione politica con gli altri stakeholder, in particolar modo con le organizzazioni sindacali e non governative, Progressive Society continuerà ad approfondire e ampliare la comprensione delle sfide che ruotano attorno alla sostenibilità, e di come le politiche progressiste debbano cambiare per svolgere un ruolo trainante per il raggiungimento del nostro scopo ultimo: una società di benessere sostenibile per tutti.

I venticinque membri della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile



Poul Nyrup Rasmussen

copresidente

Poul Nyrup Rasmussen – copresidente
Patron e fondatore di *The Social Network*, Danimarca. Già primo ministro danese. Già presidente del Partito dei socialisti europei e europarlamentare.



Teresa Ribera Rodríguez

copresidente

Vice presidente del governo spagnolo e ministra per la transizione ecologica. Già direttrice dell'Istituto per lo sviluppo sostenibile & le relazioni internazionali (IDDRI).



Albena Azmanova

Professoressa associata di Pensiero politico e sociale presso la Kent University, Brussels School of International Studies. Autrice del libro: *Capitalism on Edge. How fighting precarity can achieve radical change without crisis or utopia* (Columbia University Press, 2020).



Fabrizio Barca

Docente di Finanza d'impresa e Storia dell'economia.
Già ministro italiano per la Coesione territoriale.
Cofondatore e coordinatore del Forum Disuguaglianza e Divesità.



Isabel Garro

Partner fondatrice di 3a4b. Consigliera esecutiva di Planner Media.
Ex consulente speciale dell'Alto Commissario spagnolo per l'agenda 2030. Ex direttrice generale della Rete spagnola del Patto mondiale delle Nazioni Unite.



Enrico Giovannini

Già ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, coordinatore dell'Associazione italiana per lo sviluppo sostenibile (SviS). Professore di Statistica economica, Università di Tor Vergata, Roma. Ministro italiano delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile.



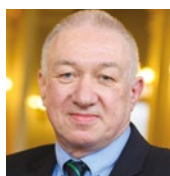
Maja Göpel

Segretaria generale del Consiglio consultivo tedesco sul cambiamento globale. Ex direttrice dell'ufficio di Berlino del Wuppertal Institut.



Elena Granaglia

Docente di Scienze delle finanze presso l'Università di Roma Tre. Cofondatrice e coordinatrice del Forum Disuguaglianze e Diversità.



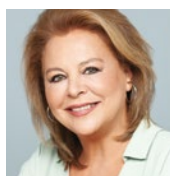
Gustav Horn

Professore di Economia, presidente del Consiglio per le politiche economiche dell'SPD. Membro del comitato esecutivo dell'SPD.



Jean Jouzel

Già vicepresidente del Gruppo di lavoro scientifico del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC). Membro del Comitato economico e sociale europeo (CESE).



Louka T. Katseli

Professoressa emerita di Economia presso l'Università nazionale capodistriana di Atene. CEO della Cooperativa EDEM titolari di diritti e presidente della Banca Nazionale di Grecia a Cipro. Già ministra del Lavoro e della Sicurezza sociale, dell'Economia, della Competitività e della Navigazione, ed ex membro del Parlamento greco.



Eloi Laurent

Economista, OFCE Parigi, Professore presso la School of Management and innovation and School of International Affairs of Sciences-Po and at Pontois ParisTech, Visiting Professor all'Università di Stanford.



Linda Mc Avan

Direttrice esecutiva per le relazioni europee, Fondazione europea per il clima. Ex eurodeputata del Regno Unito e presidente della commissione sviluppo, vicepresidente del Gruppo S&D e coordinatrice in commissione ambiente, sicurezza alimentare e salute pubblica.



Montserrat Mir Roca

Consulente speciale presso il Centro per una giusta transizione della Confederazione internazionale dei sindacati (CIS). Già Segretaria confederale della Confederazione europea dei sindacati (CES) ed ex Segretaria confederale di Internazionale e Cooperazione della CCOO, Confederazione sindacale delle commissioni operaie.



Vojko Obersnel

Sindaco di Rijeka, Croazia, membro del Comitato europeo delle regioni e relatore COR sul Fondo per una transizione giusta.



Kate Pickett

Professoressa di Epidemiologia del Dipartimento di Scienze della salute dell'Università di York. Co-fondatrice di Equality Trust.



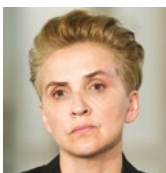
Andrés Rodríguez-Pose

Presidente di Principessa delle Asturie e Professore di Geografia economica. Direttore del Centro Cañada Blanch, London School of Economics (LSE).



Oliver Röpke

Presidente del Gruppo lavoratori del Comitato europeo economico e sociale (CESE). Membro del Comitato esecutivo della Confederazione europea dei sindacati (CES) e Direttore dell'ufficio Ue della Federazione sindacale austriaca (ÖGB).



Joanna Scheuring-Wielgus

Membro del Sejm, Presidente di Win-Win Foundation. Vicepresidente dell'Associazione Babska Republic. Membro del Forum del Parlamento europeo per i diritti sessuali e riproduttivi.



Masha Smirnova

Consulente politico sugli SDGs, salute e invecchiamento nelle aree urbane presso Eurocities.



René Tammist

Già ministro per l'Imprenditoria e l'Informazione tecnologica della Repubblica d'Estonia. Ex consulente politico del Gruppo S&D al Parlamento europeo in commissione industria, ricerca e energia, attualmente Development Manager presso Utilitas OÜ per lo sviluppo di soluzioni innovative di energie rinnovabili nell'area baltica.



Xavier Timbeau

Economista, Direttore dell'Osservatorio francese sull'economia (OFCE).



José António da Fonseca Vieira da Silva

Già ministro portoghese del Lavoro, della Solidarietà e della Sicurezza sociale. Ex coordinatore della Rete del Partito del Socialismo europeo del ministero per lo Sviluppo e gli Affari sociali.



Andrea Westall

Visiting Senior Research Fellow, Open Univesity, Regno Unito. Amministratore fiduciario della fondazione per la Democrazia e lo Sviluppo sostenibile.



Heidemarie Wieczorek-Zeul

Già ministro per la Cooperazione economica e lo Sviluppo della Repubblica Federale Tedesca. Membro del Consiglio per lo sviluppo sostenibile del governo federale tedesco.

Immaginiamo una società che ponga il benessere delle persone al primo posto, in cui le politiche e la politica siano governate da principi di sostenibilità e inclusione sociale. La società progressista nella quale crediamo non è un'utopia, è possibile, e indispensabile per garantire uno stile di vita sostenibile; ma affinché le nostre ambizioni trovino compimento, è necessaria una Grande Svolta. Un numero sempre maggiore di persone condivide le nostre aspirazioni collettive. Sempre più persone assumono consapevolezza dell'ingiustizia e della disumanità del paradigma capitalistico. Sempre più persone comprendono che il criterio della crescita economica sta portando il nostro pianeta al limite, ampliando il divario tra i più ricchi e i più poveri e minando i nostri modelli sociali. Le nostre aspirazioni sono oggi ampiamente riconosciute e condivise ai massimi livelli politici in Europa. Al recente Social Summit di Porto, i capi di Stato e di governo dell'Ue sono giunti a questa conclusione: la crescita non significa nulla se non migliora la vita delle persone.

Le persone e i loro problemi devono stare al centro delle politiche pubbliche, ma anziché agire sui limiti sistemici del modello attuale, si è fatto credere ai cittadini che le politiche centrate sul PIL e il consolidamento fiscale fossero le uniche opzioni sul tavolo. È così che, nell'ultimo decennio, l'austerità, assunta come una verità ineluttabile, è diventata il principio dominante l'Unione europea. L'austerità è una scelta politica fallace e la pandemia, nel modo più crudele, ha evidenziato la mancanza d'investimenti in servizi pubblici essenziali, soprattutto nel campo della sanità e della ricerca. È giunto il tempo di guardare oltre il PIL. Noi dobbiamo arginare la sofferenza delle persone e la distruzione dell'ambiente che sta sullo sfondo dei modelli macroeconomici di oggi e abbandonare un approccio focalizzato unicamente sul profitto economico.

Stiamo vivendo tempi straordinari. Le future generazioni saranno i nostri giudici più severi sugli sforzi compiuti per riemergere più forti da questa pandemia e per dare aiuto a coloro che versano in uno stato di maggior necessità. Nonostante la prima reazione sia stata timida, poi la crisi si è rivelata un campanello d'allarme che ci ha dato la sveglia. I leader europei dimostrano di aver tratto insegnamento dalle lezioni del passato. Il COVID-19 ha avuto un impatto senza precedenti sulle nostre vite in termini sociali, economici e culturali. La pandemia ha esacerbato le disuguaglianze esistenti in quasi tutti i settori della nostra società. Il futuro, nella fase post-pandemica, non potrà essere

PREFAZIONE

**di Iratxe García Pérez, presidente del Gruppo S&D
al Parlamento europeo**

un ritorno alla normale amministrazione: al contrario, c'impone di ripensare radicalmente la nostra società e la nostra economia. Il benessere sostenibile, che abbraccia il progresso ecologico, sanitario, sociale e l'uguaglianza di genere, deve essere il nucleo del nostro progetto futuro.

I cittadini si aspettano che i politici forniscano risposte nuove e concrete. Le persone chiedono un nuovo contratto sociale europeo. Per dare risposte all'altezza delle attese delle persone, abbiamo deciso di rilanciare il lavoro di Progressive Society e di elaborare una strategia orizzontale, olistica, estesa a tutte le nostre politiche, che funga da guida per il nostro pensiero e la nostra azione politica. Non si tratta di un mero esercizio filosofico o intellettuale. Grazie a questo lavoro il Gruppo S&D si propone di produrre un vero cambiamento. Lo abbiamo fatto in passato e lo faremo oggi. Nell'ultima relazione di Progressive Society, più della metà delle centodieci raccomandazioni in essa contenute, sono state inserite nell'attuale piano di lavoro della Commissione europea, compresi il Green Deal europeo, il Piano d'azione per implementare il Pilastro europeo dei Diritti Sociali e la riforma del Semestre europeo fondato sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Abbiamo lasciato una netta impronta progressista sull'agenda europea, grazie a conquiste di portata storica come Next Generation EU. Il nostro focus è diretto a una ripresa socio-economica che non lasci indietro nessuno, ma vista la magnitudo delle sfide che ci attendono, dobbiamo fare ancora di più e meglio.

La Grande Svolta è il risultato di un lavoro dedicato, svolto dalla Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile, copresieduta da Poul Nyrup Rasmussen e Teresa Ribera Rodríguez. La Grande Svolta si propone di darci gli strumenti necessari ad affrontare i tempi che viviamo, con una tensione a proposte politiche nuove, lungimiranti, ambiziose ma realistiche. La Grande Svolta è la nostra visione condivisa di società progressista: una visione in cui neutralità climatica e uguaglianza sostenibile sono al centro della nostra strategia.

Nel Gruppo S&D abbiamo già cambiato il nostro processo decisionale per renderlo più inclusivo e partecipativo; intercettiamo nuove idee e le traduciamo in azioni politiche concrete. Siamo pronti per continuare a svolgere il nostro compito, ad affrontare le sfide che ci attendono con visione e strategia, per vincerle. Da ora al 2024, e oltre, è il momento d'imprimere una Grande Svolta, con lo sguardo rivolto a un futuro migliore.



Iratxe García Pérez
Presidente del Gruppo S&D
del Parlamento europeo

La pandemia di coronavirus contro la quale il mondo sta lottando conferma che la salute e le emergenze climatiche sono legate più strettamente di quanto pensassimo. La crisi pandemica sta producendo effetti sempre più distruttivi sull'economia e sui nostri tessuti sociali. Difficile dire quanto questi effetti saranno drammatici quando tutto questo sarà finito. Ciò dipenderà in buona misura dalle decisioni politiche che assumiamo oggi. La pandemia e il suo impatto sociale ed economico si sommano all'urgenza di concepire e perseguire un modello di sviluppo alternativo in Europa e nel mondo.

La crisi attuale rivela drasticamente i limiti e le contraddizioni delle nostre società e del nostro sistema socioeconomico dominante. In un mondo globalizzato, segnato da una concentrazione degli interessi economici sempre più netta, da un'iperconcentrazione della ricchezza e da una contrazione del ruolo dei governi a favore di politiche di *lassaiz-faire*, gli habitat naturali del nostro pianeta e il nostro clima continuano incessantemente a essere distrutti; vasti territori e milioni di persone rimangono indietro.

Una delle premesse essenziali di un modello di sviluppo alternativo è un'agenda politica di ampio respiro, capace di intervenire e di risolvere la complessità delle crisi sistemiche e interconnesse che siamo chiamati ad affrontare. Mentre i maggiori scienziati ed esperti mondiali di clima nutrono sempre più il timore che il riscaldamento globale raggiunga livelli senza precedenti nella storia dei sistemi naturali della Terra – il che significherebbe un disastro potenzialmente irreversibile – aumenta la consapevolezza che la crisi climatica ed ecologica è anche una nuova e potente fonte d'ingiustizia sociale. Se non s'interviene sulla crescente ingiustizia sociale, genererà altre disuguaglianze, e renderà la nostra crisi sociale sempre più profonda, gettandoci in un circolo vizioso senza fine. Non possiamo porre fine alla povertà e costruire una società più giusta se lasciamo il nostro pianeta alla mercé dello sfruttamento e, di contro, non riusciremo ad avere ragione del cambiamento climatico e della perdita di biodiversità.

PREFAZIONE

**di Eric Andrieu, vicepresidente del Gruppo S&D
del Parlamento europeo**

se non interverremo sull'ingiustizia sociale. Il messaggio centrale di questa relazione politica è che i progressisti devono costruire una nuova alleanza tra il progresso sociale e il progresso ecologico. La lotta per l'ambiente e la lotta per una società più egualitaria e giusta, sono i due volti di un'unica sfida epocale.

Con questa seconda relazione dell'iniziativa Progressive Society, l'ICSE propone niente meno che un nuovo percorso di sviluppo sostenibile, scandito da un ampio ventaglio di proposte politiche innovative. Lo scopo è avvicinarci a una strategia politica autenticamente progressista, con un approccio olistico, per combattere le emergenze climatiche e di biodiversità in atto, e costruire una società più resiliente fondata sulla giustizia sociale e la solidarietà. Questa relazione è un programma radicale che può ispirare e sostenere in modo significativo il futuro del progetto europeo, ma non è tutto. La sua ambizione è di portata globale, perché è altrettanto importante alzare l'asticella per portare l'Europa a essere un attore globale sempre più forte nel campo del benessere sostenibile. Come Socialisti e Socialdemocratici, la nostra famiglia politica si è sempre battuta per una società più egualitaria, più giusta e più sostenibile. Siamo quanto mai determinati a realizzare una società al servizio di tutti. Siamo quanto mai impegnati a ristabilire il contatto tra l'Ue e il benessere dei propri cittadini. Siamo convinti che quest'opportunità sia quanto mai prima d'ora a portata di mano, sempre che si agisca su tutti i fronti.

Non è compito da poco, ma come progressisti non possiamo permetterci di fallire. La Grande Svolta è davanti a noi e faremo in modo che sia un viaggio per tutti e di tutti, non per pochi. L'interesse generale, l'interesse pubblico deve sempre prevalere sugli interessi particolari.



Eric Andrieu
Vicepresidente del Gruppo S&D
del Parlamento europeo

» Nel percorso che ci condurrà al raggiungimento del benessere sostenibile, è stato identificato come cruciale un nesso socio-ecologico.«

Progressive Society è un'iniziativa del Gruppo dei Socialisti e Democratici (Gruppo S&D) al Parlamento europeo, sviluppata sotto la guida politica della presidente del Gruppo S&D Iratxe García Pérez e il vicepresidente Eric Andrieu.

Lo scopo dell'iniziativa è sostenere il lavoro politico del Gruppo S&D, attraverso analisi e raccomandazioni politiche su un'ampia gamma di temi, che rientrano nella cornice dello sviluppo sostenibile.

Una prima relazione politica, prodotta da Progressive Society alla fine del 2018, coniò il concetto di "benessere sostenibile" come principio che meglio interpreta il fine ultimo delle future politiche progressiste fondate sullo sviluppo sostenibile. Nel percorso che ci condurrà al raggiungimento del benessere sostenibile, è stato identificato come cruciale un nesso socio-ecologico.

Questa seconda relazione politica ha una portata persino più ampia della prima e fornisce più di duecento raccomandazioni politiche che spaziano nella sfera economica, sociale ed ecologica, a livello europeo e globale. Si tratta del risultato di un processo durato un anno e condotto da una commissione indipendente di esperti riconosciuti, politici e amministratori (Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile, ICSE), copresieduta da Teresa Ribera Rodríguez, vice primo ministro di Spagna, e dall'ex primo ministro danese e già presidente del Partito del Socialismo Europeo, Poul Nyrup Rasmussen.

SOMMARIO

Sin dal principio, l'ICSE concordò su una serie di sette concetti che rappresentano la cornice ideale all'interno della quale vanno inquadrare tutte le raccomandazioni nelle diverse aree politiche. Questi concetti sono descritti nel primo capitolo della relazione, e si fondano sulle seguenti considerazioni:

- 1** Nel clima di precarietà che si respira oggi, la politica deve intervenire sull'ansia e l'incertezza esistenziale, ricostruire un senso di fiducia in un sistema politico rinnovato e autenticamente dedicato alle esigenze delle persone;
- 2** L'intersezione e l'interazione di diverse forme di disuguaglianza creano dinamiche sempre più complesse; la politica del futuro deve essere progettata per gestire questa complessità e generare benefici multipli per la società;
- 3** Le politiche sociali ed ecologiche devono combinarsi sistematicamente per produrre forme poderose e innovative di ciò che nella relazione definiamo "progresso socio-ecologico";
- 4** Il benessere sostenibile richiede un substrato democratico vitale e una partecipazione diffusa a ogni livello;
- 5** In futuro, contrastare la precarietà e le disuguaglianze, dipenderà dall'affermarsi di uno Stato socio-ecologico capace di superare il ruolo e l'idea tradizionale di Stato sociale;
- 6** L'approccio tradizionale, caratterizzato da politiche economiche centrate sul PIL come parametro di misurazione del successo e del benessere generale, dovrà essere necessariamente superato e sostituito da un nuovo approccio focalizzato sul benessere sostenibile;
- 7** La pandemia COVID-19 ha portato alla luce vulnerabilità profondamente radicate e intrecciate del sistema odierno e ha fornito molti nuovi spunti e riferimenti per una svolta politica più lungimirante.

L'ICSE, nella sezione 1.8. della relazione, ha condiviso anche una definizione dettagliata del concetto centrale di "benessere sostenibile".

» L'opinione pubblica sta assumendo consapevolezza della portata reale di queste crisi, e un senso di ansia e alienazione si sta diffondendo in modo sempre più ampio tra i gruppi sociali.«



Le nostre società sono inserite in un sistema globale che, in linea generale, può essere definito capitalistico. Nella sua forma e nelle sue manifestazioni prevalenti è caratterizzato da una dinamica miope di competizione ad alta intensità, associata a una concentrazione esponenziale dei mercati e del potere decisionale economico – che ne rappresentano la fonte di energia principale e quantomeno contraddittoria – il cui fine ultimo è la continua creazione di ricchezza, attraverso la quale generare progresso economico e sociale.

Si è consentito che questa dinamica producesse un settore finanziario gonfiato e focalizzato sul breve periodo, una concentrazione e un'accumulazione esponenziale della ricchezza e del potere rese possibili anche dalla complicità di un'evasione fiscale organizzata, massiccia e globale. Questa miscela ha provocato un danno incalcolabile al nostro pianeta.

**UN ALTRO FUTURO
È POSSIBILE**

44%

L'1% dei più ricchi del pianeta, che possiede più di un milione di dollari di capitale personale, concentra nelle proprie mani il 44% della ricchezza mondiale.

Nonostante l'innalzamento del livello storico di progresso, di prosperità umana e di sicurezza in molte parti del mondo – certamente nell'Unione europea – è ormai sempre più evidente come le vulnerabilità, le distorsioni e i conflitti intrinseci al sistema, siano diventati insostenibili. L'entità dei danni e dei costi umani e planetari ha di gran lunga superato i benefici. Allo stesso tempo, l'effetto combinato della pandemia globale e la sconfitta del "trumpismo", aprono uno spazio politico di nuove opportunità di portata potenzialmente storica, in cui l'Unione europea occupa una posizione ideale per coglierle in un'ottica di benessere sostenibile e d'interesse pubblico globale.

Per plasmare un altro futuro è necessario sviluppare un nuovo modello di progresso, un modello scevro dall'onere di gestire uno stato di crisi cronico e focalizzato su un benessere sostenibile per l'Umanità e il Pianeta. Questo è niente meno della sfida che la Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile (ICSE) intende lanciare e vincere con questa relazione politica, fornendo alle persone e alle istituzioni un'alternativa credibile e attuabile per ricostruire il nostro modello di sviluppo, adottando un approccio olistico e organico.

Questo nuovo modello di progresso dovrebbe garantire alla società un benessere condiviso e diffuso, dare prova di resilienza, sostituire il senso d'incertezza radicale con una sostenibilità e una cooperazione altrettanto radicali in ogni sfera dell'esistenza umana. Esso andrebbe inquadrato in un nuovo contratto con il pianeta Terra, che ne garantisca la conservazione e la rigenerazione.

Il cronoprogramma politico che desideriamo scandire si fonda sulla convinzione che, nel pieno rispetto degli evidenti limiti naturali del nostro Pianeta – di cui amministratori e politici di tutto il mondo stanno gradualmente prendendo coscienza – l'umanità possa ancora trasformarlo in un luogo di benessere per tutti. Quest'idea dovrebbe essere un faro per tutti i progressisti, in politica e non solo, nella lotta comune per un altro futuro: un futuro migliore.

Noi esortiamo tutte le forze progressiste in Europa e a livello globale a unirsi a noi, a impegnarsi con noi con questo stesso livello di ambizione. I progressisti, nel senso più ampio del termine, devono rafforzare e migliorare le raccomandazioni politiche contenute in questa relazione, abbracciare e mobilitare altre forze e altre energie per realizzare questa trasformazione. Il nostro contributo collettivo sarà un elemento chiave, e quindi immensa la responsabilità che ne deriva.

» Per plasmare un altro futuro è necessario sviluppare un nuovo modello di progresso.«



Nel mondo, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, i meccanismi di decisione politica e d'amministrazione economica hanno perseguito un unico obiettivo predominante: massimizzare il prodotto interno lordo (PIL) mediante misure che stimolassero la crescita. Sebbene quest'impostazione politico-economica sia stata in grado di generare una ricchezza materiale senza precedenti nella storia, i suoi limiti e le sue distorsioni stanno diventando sempre più evidenti. Soprattutto negli ultimi quarant'anni, quest'ossessione per la crescita del PIL, ha proceduto di pari passo con una divaricazione delle disuguaglianze, un inasprimento della povertà, la diffusione di un senso d'incertezza che affligge larga parte della popolazione e ha accelerato l'alterazione del clima del Pianeta e della biosfera.

Superare queste crisi sociali e ambientali richiede molto più che un timido tentativo di addomesticare il dogma della crescita attraverso l'adozione di obiettivi climatici. Favorire un benessere diffuso e coesione sociale in una cornice di sostenibilità ambientale, im-

pone all'Europa l'adozione di un approccio agnostico nei confronti della crescita economica, la costruzione di una cornice amministrativa che ponga al proprio centro obiettivi politici legalmente vincolanti di sostegno diretto al benessere sostenibile delle persone e del Pianeta, e che allinei in modo sistematico il processo politico-decisionale alle finanze pubbliche. Tali obiettivi devono abbracciare anche la dimensione sociale, economica ed ecologica della sostenibilità e del benessere, e prevedere quindi obiettivi di riduzione della povertà, delle disuguaglianze e delle emissioni di gas serra, da tradurre in politiche di lungo periodo fondate su evidenze e sostenute da risorse economiche adeguate a compiere gli investimenti necessari. Ciò implica riforme di ampio respiro del quadro fiscale e finanziario Ue, così come meccanismi amministrativi efficaci attraverso i quali gli stati membri Ue, le assemblee parlamentari e gli stakeholder, possano collaborare nell'individuazione delle sfide e delle priorità e implementare politiche che migliorino il benessere delle persone e del Pianeta su basi durature.

VIVERE IN UN'ECONOMIA AL SERVIZIO DI UN BENESSERE SOSTENIBILE PER TUTTI

» Gli ultimi anni hanno portato i cittadini ad assumere consapevolezza della natura distruttiva della corsa globale per il profitto e la crescita.«

Giungere a un benessere sostenibile per tutti esige riforme del settore finanziario e dell'economia digitale, i due settori in cui il paradigma della crescita estrattiva e infinita continua a farla da padrone con esiti devastanti. Per quanto riguarda la riforma del settore finanziario, la sfida chiave consiste nel riallocare i capitali, spostandoli da attività economiche insostenibili, a settori, progetti e imprese che portino benefici tangibili in termini di benessere sostenibile per l'Umanità e il Pianeta. Ciò ci deve spingere ad approfondire e accelerare l'agenda Ue per la finanza sostenibile, a prevedere misure complementari volte a promuovere una finanza "verde", da un lato, e una finanza socialmente sostenibile, dall'altro. Nell'economia digitale, nuove cornici normative e autorità pubbliche più efficaci, sia in termini normativi, sia applicativi, sono tasselli chiave per garantire una digitalizzazione – una tendenza che sta cambiando radicalmente le vite e i mezzi di sostentamento delle persone in tutto il mondo come mai prima d'ora – non più monopolizzata da un ristrettissimo gruppo di mega-aziende che perseguono i propri profitti in modo troppo disinvolto, anche a spese dell'interesse pubblico.

Il cambiamento economico, in un'ottica di benessere sostenibile per tutti, deve poter contare su cambiamenti di vasta portata in campo aziendale, dove la sostenibilità ambientale e il benessere delle persone e delle comunità devono diventare punti chiave di ogni aspetto e ogni fase dell'attività aziendale.

15%

Il 15% della forza lavoro dell'Unione europea vive con retribuzioni che sono sotto la soglia nazionale di povertà, nonostante lavori a tempo pieno.

Questo risultato è ottenibile grazie alla Legge europea per un capitalismo responsabile, che sostituisca la ricerca spasmodica di valore per l'azionariato, con un senso ampio e ben definito di Responsabilità sociale d'impresa, obbligando le compagnie a definire strategie di sostenibilità esaurienti, a rendicontare la loro implementazione, a rispettare gli standard ambientali e i diritti umani fondamentali e attraverso provvedimenti efficaci di dovuta diligenza. Il sostegno alle imprese con un'impostazione socialmente responsabile orientate al rispetto degli stakeholder, o a quelle dell'economia sociale, sono altri tasselli fondamentali del mosaico. Infine, il coinvolgimento del settore privato in forme d'innovazione produttiva orientata a risultati e soluzioni capaci di generare benessere e sostenibilità, sono da considerarsi elementi chiave per porre l'attività economica in Europa al servizio del benessere sostenibile per tutti.

» Un'interpretazione molto diffusa ma a nostro avviso limitativa di resilienza, la definisce come la capacità di tornare allo stato iniziale in seguito a un'azione di disturbo, uno shock o una crisi. La nostra interpretazione è diversa, perché secondo noi la resilienza è qualcosa di più.«

All'inizio di quest'anno, la Commissione europea ha pubblicato una proposta legislativa che punta a creare un Fondo per una transizione giusta all'interno dell'omonimo Meccanismo per una transizione giusta (JTM, Just Transition Mechanism). Rendere operativo il concetto di "transizione giusta" è indubbiamente un passo politico significativo in una direzione migliore, dato che punta a garantire che la transizione verso un'economia clima-neutrale avvenga in modo giusto ed equilibrato. Manca tuttavia una definizione sostanziale di giusta transizione per le persone e le comunità. Un approccio troppo limitato, cieco di fronte alla magnitudo della crisi sociale attuale, sarebbe pericoloso, poiché potrebbe sottovalutare il grave rischio sociale e politico di un'iniziativa climatica non accompagnata da una politica sociale altrettanto ambiziosa.

È qui che il nostro approccio a una "transizione giusta" può rappresentare un concetto politico poderoso per il XXI secolo, per affrontare la mega-crisi di cui siamo testimoni e protagonisti, purché se ne comprenda e abbracci pienamente il significato. Non possiamo permetterci un conflitto fra obiettivi politici sociali e ambientali, perché vorrebbe dire che i più vulnerabili della società dovrebbero sopportare da soli le conseguenze del fallimento della transizione. Al contrario, una vera transizione socio-ecologica deve rispondere ai cambiamenti ambientali esattamente con il progresso sociale. La transizione che noi invochiamo deve essere giusta, deve dare stabilità e garantire protezione. Le politiche inclusive e preventive meritano un focus particolare: costruire capacità di anticipare i cambiamenti strutturali in modo da consentire un intervento della politica prima che si produca il danno, è un elemento chiave per avere maggior giustizia e benessere per tutti.

VIVERE IN UNA SOCIETÀ DEL CAMBIAMENTO: L'IMPERATIVO DI UNA TRANSIZIONE GIUSTA

A riguardo, noi forniamo una definizione inclusiva di resilienza per implementare politiche dall'alto potenziale trasformativo. Questa definizione richiede ai decisori politici una compressione della resilienza in un'ottica di sostenibilità e una capacità di proiettarla su tutto il sistema ecologico-sociologico-economico-politico. Il suo potenziale trasformativo genera un interrogativo: chi decide quando e perché un particolare sistema dovrebbe essere ritenuto resiliente e quale dovrebbe essere l'obiettivo politico che vogliamo centrare con la fase trasformativa? Qui entra in gioco, ed è fondamentale, il consenso sociale attorno all'obiettivo da raggiungere e alle strade da percorrere verso la sostenibilità. Un approccio per una giusta transizione di questo tipo deve essere anche funzionale a rivitalizzare la democrazia. Una democrazia autenticamente partecipativa deve definire la natura delle ambiziose riforme che l'Ue dovrebbe intraprendere per guadagnarsi il benessere sostenibile e contribuire alla creazione della società di domani.

Questa sezione della relazione propone di creare un meccanismo amministrativo inclusivo a tutti i livelli, cosicché i cittadini, le comunità, i sindacati e i datori di lavoro possano essere parte del processo d'implementazione di una strategia che è il risultato di un impegno e un'idea condivisi. Nello stesso solco, questa sezione si propone di riaffermare il ruolo centrale dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, come strumenti propedeutici a un futuro sostenibile per l'Europa e il mondo.

Tuttavia, se questa trasformazione non si fonda su un approccio organico e non assume una portata sufficientemente vasta da avere ricadute su tutti i gruppi sociali, le regioni e le località, non sarà di per sé sufficiente a mantenere la promessa di non lasciare indietro nessuno. La nostra definizione di transizione giusta implica l'adozione di un approccio attento al territorio, la creazione di una grande varietà di strategie di sviluppo regionale in grado di produrre soluzioni articolate, equilibrate, ma sempre più mirate a risultati che sarebbero irraggiungibili attraverso un approccio che si pretende valido per ogni situazione.

Per garantire una transizione giusta dobbiamo intervenire sulle due dimensioni della sfida della giustizia climatica: da un lato contrastare le disuguaglianze, le diverse vulnerabilità e l'esposizione ai rischi ambientali nella società e sul lavoro, e dall'altro soddisfare l'esigenza di giustizia sociale nelle politiche ambientali.



Gli eventi atmosferici estremi in Europa tra il 1980 il 2019 hanno inflitto perdite economiche equivalenti a quasi 446 miliardi di euro.



Vi sono ormai grandi quantità di evidenze scientifiche che ci dicono che l'Umanità si è spinta troppo in là nella distruzione dell'unico ecosistema planetario di cui dispone, mettendo a repentaglio la propria stessa esistenza. I maggiori scienziati a livello mondiale nutrono sempre maggiori timori riguardo la probabilità che il riscaldamento globale ci conduca ai cosiddetti "punti critici" dei sistemi naturali della Terra e che senza un'azione urgente, ciò si possa tradurre in un disastro potenzialmente irrimediabile. La riduzione delle emissioni di gas serra è un imperativo senza appello. L'Ue non può permettersi di fallire, perché l'obiettivo è ancora alla nostra portata, ma una seconda opportunità potrebbe non esserci concessa. Gli shock che ne potrebbero derivare non danneggerebbero solo l'ambiente, da cui dipendiamo, ma indebolirebbero anche i nostri sistemi politici, economici e sociali.

Il cambiamento climatico è un moltiplicatore di crisi che ha implicazioni profonde per la pace internazionale e la stabilità. È ampiamente accettato che il degrado ambientale e il cambiamento climatico di origine antropica causato da un'economia mondiale di sfruttamento, siano la dimostrazione più evidente dell'insostenibilità del modello di sviluppo contemporaneo. Meno note sono forse le sue componenti di disuguaglianza: l'1% più ricco della popolazione mondiale è responsabile del doppio delle emissioni di CO₂ della metà più povera, che subisce anche le conseguenze più devastanti del cambiamento climatico. Lo stesso discorso vale anche per l'inquinamento globale e i suoi effetti deleteri sulla Natura e l'Umanità, che genera ingiustizie inaccettabili. Le crisi ecologiche cronicizzano le disuguaglianze, così come le disuguaglianze aumentano il danno ambientale.

»L'inquinamento dell'aria è considerato il maggior rischio ambientale in Europa.«



**VIVERE UNA VITA SANA SU
UN PIANETA CONSERVATO
E DECARBONIZZATO**

1,5°C

per rimanere entro gli 1,5°C di riscaldamento, il bilancio del carbonio rimanente si aggira **attorno alle 416 Gt di CO₂**, il che equivale a dire, in termini di tempo, **dieci anni al ritmo attuale delle emissioni**.

L'Unione europea nutre ambizioni senza precedenti nel campo delle politiche ambientali per affrontare le minacce della nostra epoca. L'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 è diventato legalmente vincolante e ha aperto la strada a un'agenda ambientale tanto ambiziosa, quanto necessaria.

Nella visione dell'ICSE, l'opportunità offerta dall'azione climatica in corso va colta per proporre una trasformazione dell'Europa in chiave sostenibile. Un'autentica agenda ambientale non dovrebbe puntare solamente a proteggere la nostra vita e quella del Pianeta, ma proporsi di migliorare attivamente il benessere sostenibile futuro attraverso una vera e propria risposta socio-ecologica al cambiamento climatico.

Questa sezione propone un approccio ampio alla riduzione delle emissioni di carbonio, con lo scopo di allineare il carbon pricing – vale a dire la fissazione del prezzo delle emissioni di carbonio – alle politiche climatiche e alle iniziative di distribuzione delle quote, per arrivare a una distribuzione delle quote di emissione di carbonio quanto più equilibrata possibile tra gli stati e le persone. Se il carbon pricing e la tassazione ambientale sono importanti strumenti d'implementazione della transizione ecologica, è altrettanto cruciale tenere in debita considerazione gli effetti distributivi di tali strumenti e porre in essere politiche capaci di limitarne gli effetti più destabilizzanti in termini sociali. In particolare, gli introiti derivanti dal carbon pricing dovrebbero servire a contrastare le ripercussioni sociali ed economiche negative derivanti dal processo di decarbonizzazione.

Ugualmente importante sarà tradurre l'obiettivo climatico del 2030 in politiche concrete e adeguate al raggiungimento dei traguardi ambientali di lungo periodo. Per farlo, l'Ue dovrebbe assumere un ruolo guida e farsi promotrice di misure trasformative, come progettare una politica industriale focalizzata su strategie di decarbonizzazione orientate al risultato, allineare le politiche infrastrutturali e di mobilità in una prospettiva di lungo periodo, stimolare modelli di produzione e consumo sostenibili, proporre un quadro completo per il miglioramento dei dissipatori di carbonio, i carbon sink.

Ciò che dobbiamo rendere chiaro, è che guardare e progettare le politiche di mitigazione climatica attraverso la lente del benessere sostenibile, ha il potenziale di restituire un'ampia gamma di benefici sia a breve, sia a lungo termine. Un approccio di questo tipo si fonda sul riconoscimento delle interconnessioni automatiche tra i nostri sistemi sociali ed ecologici come basi di un'economia più giusta e sostenibile, in cui la salute è l'anello di congiunzione. Questo impone che il ripristino della biodiversità trovi posto tra le massime priorità dell'agenda politica dell'Unione europea per riequilibrare le interazioni tra le attività umane, gli ecosistemi e il clima. In una stessa ottica di allineamento delle politiche con gli obiettivi di benessere sostenibile, questa sezione intende riaffermare che la salute, nel senso più ampio del termine, è unica, e pertanto il progetto politico deve seguire una linea coerente alla salute dell'Umanità e dell'Ambiente. In prospettiva, si rende necessario anche un cambio di passo per affrontare al meglio le crescenti sfide poste dalla sostenibilità del sistema alimentare, e la PAC, la Politica agricola comune, dovrebbe garantire la massima coerenza tra la produzione agricola e alimentare, e l'ambiente e le politiche climatiche. Infine, considerato che l'inquinamento dell'aria, delle acque e dei suoli, così come l'impiego di sostanze chimiche dannose, possono mettere in pericolo la salute dei cittadini, l'ICSE chiede una cornice a livello europeo in grado d'intervenire sulle complesse interazioni tra le sfere politiche più rilevanti per l'ambiente e la salute.

» Accanto alla povertà, le disuguaglianze in termini di reddito e ricchezza rappresentano un nodo nevralgico della crisi sociale europea.«

Già alla fine del 2019, il 21% della popolazione Ue, più di novanta milioni di cittadini, fu dichiarato a rischio povertà ed esclusione sociale. Le prime proiezioni alla luce degli effetti della pandemia COVID-19, suggeriscono che i cittadini a basso reddito sono coloro che devono e dovranno sopportare il peso maggiore della crisi economica. Parallelamente, l'1% dei nuclei familiari in Europa detiene circa il 25% della ricchezza netta del continente, senza versare alcuna imposta in nessuno dei Paesi dell'Unione. La precarietà e le disuguaglianze allontanano le società europee e compromettono la loro capacità di contrastare gli effetti inevitabili del cambiamento generato dalla crisi climatica, dai cambiamenti demografici e dalla digitalizzazione. Ricostruire le società europee, sulla base dei principi riconducibili alla nozione di benessere sostenibile per tutti, ha carattere d'urgenza.

Il lavoro deve iniziare dallo sviluppo di meccanismi di protezione contro la povertà. Nonostante la magnitudo della povertà europea, a oggi la politica Ue non è riuscita ad aggredirla con sufficiente determinazione. Per porvi rimedio, va adottata una legge europea anti-

povertà che ambisca alla totale eradicazione della povertà in Europa entro il 2050 e lo imponga come obiettivo legalmente vincolante integrato in tutto le politiche Ue, così com'è avvenuto per la legge sul clima nel campo dell'azione climatica. L'eradicazione della povertà richiede un'azione mirata sulle cause scatenanti. A riguardo è fondamentale irrobustire i sistemi di sicurezza sociale e regolamentare in modo nuovo un mercato del lavoro nel quale, attualmente, osserviamo il dilagare della precarietà, dei contratti atipici a bassa retribuzione e dell'incertezza dell'occupazione. Un'altra priorità è risolvere la crisi abitativa che costringe le famiglie a forzare i propri già ristretti bilanci, a causa della mancanza di abitazioni alla loro portata, e lo stesso vale per le azioni per potenziare le infrastrutture di cura e assistenza dell'Unione per evitare che i lavoratori, e soprattutto le lavoratrici, siano esclusi dal mercato del lavoro. La definizione di strategie politiche comuni sostenute da investimenti Ue che consentano di riprendere il controllo di questa emergenza, rappresenterebbe una manifestazione concreta dell'impegno Ue per un maggior benessere dei propri cittadini.

VIVERE UNA VITA SICURA IN UNA SOCIETÀ GIUSTA, DELL'UGUAGLIANZA E DELLA DIVERSITÀ



Accanto alla povertà, le disuguaglianze in termini di reddito e ricchezza rappresentano un nodo nevralgico della crisi sociale europea. Diventa sempre più chiaro come i sistemi retributivi e fiscali in Europa abbiano perso d'efficacia, in virtù di una competizione globale sempre più aspra e un capitale senza regole. Ricostruire i sistemi di contrattazione collettiva, adattarli alle nuove realtà del mercato del lavoro e favorire la trasparenza delle retribuzioni, sono passi cruciali che non possiamo esimerci dal compiere. Allo stesso modo, se vogliamo ridurre un divario in costante crescita tra i più ricchi e il resto della società, dobbiamo prevedere una tassazione più giusta ed effettiva delle ricchezze private e dei profitti aziendali, anche se affidarsi a una mera redistribuzione della ricchezza tra gli individui della società è una strategia che ha i suoi limiti, soprattutto alla luce della necessità di garantire un uso più efficiente delle risorse imposta dalla crisi ecologica. Con lo sguardo rivolto al futuro, la creazione di patrimonio comune e l'uso collettivo delle risorse per ampliare i servizi pubblici e sostenere le iniziative dei cittadini per generare valore comune, sono elementi fondamentali di qualsiasi politica sociale di domani.

La pandemia COVID-19 ha palesato come le nostre società siano criticamente dipendenti dal contributo dei gruppi sociali che, da diversi punti di vista, sono relegati ai margini dell'attuale modello economico e sociale. Se da un lato le donne, le minoranze etniche, i giovani e altri gruppi più vulnerabili hanno dovuto confrontarsi con difficoltà eccezionali durante la pandemia per tenere in piedi le nostre società, dall'altro, per loro permangono profonde disparità di accesso a opportunità sociali, economiche e politiche che potrebbero migliorarne la condizione. L'era post-COVID dovrà quindi essere un'era caratterizzata da una spinta forte e concertata per riequilibrare l'accesso alle opportunità affinché tutti i membri della società possano coglierle, per tradurre il benessere sostenibile in un progetto inclusivo e non discriminatorio. Ciò implica sia strategie mirate, come ad esempio azioni dedicate alle donne, ai giovani, ai migranti, sia azioni orizzontali di rafforzamento dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto.

21% 

Nel 2019, il 21% della popolazione europea, quasi novanta milioni di cittadini, fu dichiarato a rischio povertà ed esclusione sociale

» Da troppo tempo ormai i profitti delle grandi società globali sono interamente assorbiti a livello interno, mentre i costi sociali e ambientali sono scaricati interamente sulla società.«



Uno sguardo a volo d'uccello sul panorama politico globale non restituisce l'idea di una politica indaffarata in un progetto di trasformazione globale in atto o quantomeno già avviato, ma piuttosto l'immagine di un mondo sospeso in una zona di passaggio in cui alcune aree sono sottoposte a riforma – mentre altre rimangono ignorate e intoccate – ma senza una chiara correlazione tra le azioni intraprese in una data sfera con le iniziative intraprese in un'altra. A oggi non abbiamo o non riusciamo a intravedere un filo rosso che ci dica in modo univoco dove esattamente questa fase di passaggio ci stia portando o ci debba condurre.

In questo clima d'imprevedibilità politica e d'instabilità, la pandemia ha gettato una luce nuova sulle conseguenze ecologiche e sociali di un sistema economico in cui l'idea di prosperità si riduce a una visione di crescita economica a breve termine, anziché una proiezione di benessere sostenibile di lungo periodo, e ha reso chiaro che i destini dei miliardi di persone che popolano il nostro pianeta sono interconnessi come mai prima d'ora.

Tutto questo dovrebbe aiutarci a comprendere il significato autentico del concetto di benessere sostenibile, il nesso indissolubile tra benessere e ambiente, quanto le politiche che hanno come fine ultimo il benessere delle persone siano infinitamente migliori rispetto a politiche che perseguono unicamente la crescita economica, e dovrebbe indurci a riconsiderare l'importanza del grado di salute del nostro welfare state, in Europa e nel mondo, come la spina dorsale delle nostre società e uno scudo di protezione dagli shock ecologici.

**VIVERE IN UN MONDO
DEDITO AL BENESSERE
SOSTENIBILE DEL PIANETA
E DELL'UMANITÀ**

» L'Ue ha un interesse diretto nel promuovere il benessere, perché è un vettore di pace mondiale.«

I molteplici danni economici e sociali provocati dalla pandemia sono di vastissima portata anche nelle aree più ricche del mondo e devastanti nelle regioni e nei Paesi più vulnerabili. In ogni caso serviranno anni per ripararli e questo rappresenta un arretramento anche dell'agenda di sviluppo sostenibile riconducibile agli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (di seguito UNSDG, United Nations Sustainable Development Goals), dato che i notevoli progressi ottenuti dal momento del loro lancio, nel 2015, hanno subito una battuta d'arresto in una fase particolarmente critica.

La pandemia ha colpito un mondo già invischiato in una meta-crisi generata da una miscela di elementi come il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità su ampissima scala, una povertà radicata e profonde disuguaglianze, e le cui interazioni sono sempre più fitte. La meta-crisi globale va affrontata nella sua complessità unitaria, e ciò esige una nuova generazione di politiche trasversali e un approccio multi-crisi – con particolare riferimento al nesso socio-ecologico – così come politiche e normative sufficientemente potenti da resettare la logica del modello economico dominante, e da sostituire il principio post-bellico di crescita e progresso, ormai anacronistico e insostenibile, con un nuovo ideale di progresso legato a doppio filo con il concetto di benessere sostenibile.

Nella tensione globale al benessere sostenibile, la leadership Ue sarà decisiva, e la sua esperienza, sia positiva, sia negativa, nell'aggredire le sfide globali ed europee, sarà essenziale quando si tratterà di confrontarsi col cambiamento climatico o la povertà. Nelle proprie azioni a livello globale, se vorrà svolgere una vera funzione risolutiva o quantomeno trasformativa, L'Ue dovrà cambiare l'approccio alla solidarietà nella pandemia, dare nuovo impulso al compimento degli UNSDG, rilanciare la lotta per l'obiettivo di contenimento dell'aumento della temperatura sotto la soglia di 1,5°C, sviluppare un approccio globale del Green Deal, elaborare un nuovo contratto sociale globale, inquadrare le attività delle grandi multinazionali in una solida cornice di regole, giungere a un commercio realmente sostenibile, convertire gli aiuti allo sviluppo in una leva sufficientemente forte per lo sviluppo sostenibile, ripensare l'architettura amministrativa globale e aprire sentieri di sviluppo innovativi per l'Umanità e il Pianeta per generare ricchezza e valore comune globale.



Il valore totale di solo **dieci delle mega-aziende** del mondo è comparabile a quello di **180 Paesi** alla base della classifica mondiale.



Poul Nyrup Rasmussen

Copresidente ICSE

Ex primo ministro di Danimarca

Ex presidente del Partito del
Socialismo Europeo



Teresa Ribera Rodríguez

Copresidente ICSE

Vice primo ministro di Spagna

Ex Direttrice IDDRI

Dal momento in cui la Commissione indipendente iniziò il proprio lavoro, si sono verificati dei cambiamenti di portata notevole nella politica globale durante la pandemia. La sconfitta del “trumpismo” e l’elezione di un presidente democratico negli Stati Uniti hanno ampliato significativamente lo spazio d’opportunità per sfidare l’ordine globale dominante, già aperto dalla pandemia. Le prime mosse della nuova amministrazione USA, come quella su un’aliquota fiscale minima di tassazione per le società, sulla politica climatica, o la proposta di sospensione dei brevetti sui vaccini, sono alcune dimostrazioni della portata dei cambiamenti che potrebbero profilarsi al nostro orizzonte.

Questo nuovo contesto globale consolida altresì la posizione e la visione dell’Ue per un mondo più progressista e più giusto, crea nuove forme di responsabilità globale per i decisori politici europei che li spingono a cogliere quest’opportunità nel modo più saggio e sfruttarla per compiere uno slancio decisivo verso un benessere sostenibile per tutti, per l’Umanità e il Pianeta.

L’Europa fu fondata sulla promessa di un maggior benessere per tutti, sia a livello individuale, sia collettivo. Questa promessa è strettamente intrecciata con un’idea di giustizia sociale e coesione, di protezione della vita individuale e collettiva, di democrazia, libertà e pace. A livello globale, troviamo la stessa promessa nella Carta delle Nazioni Unite, ma la capacità di centrare questi obiettivi è stata messa alla prova dalla diffusione delle disuguaglianze e della povertà, dalla distruzione ambientale e ora dalla mancanza di preparazione di fronte a crisi globali interdipendenti, così come ha dimostrato il COVID-19.

INTRODUZIONE

**di Teresa Ribera Rodríguez e Poul Nyrup Rasmussen, copresidenti
della Commissione Indipendente per l’Uguaglianza Sostenibile**

Una delle cause principali di questa situazione risiede nel fatto che le nostre società sono inserite in un sistema capitalistico che, storicamente, ha prestato molta più attenzione ai dati di crescita macroeconomica che al modo in cui la ricchezza era distribuita. Si riduce sostanzialmente a una dinamica miope d'intensa competizione, associata a una crescente concentrazione dei mercati e del potere decisionale economico come proprie fonti principali (e controverse) di energia, con lo scopo di generare ricchezza in modo continuo, e attraverso questa, progresso economico e sociale. Tuttavia, questa dinamica ha portato all'avvento di un settore finanziario gonfiato e focalizzato sul breve periodo, una concentrazione e un'accumulazione esponenziale della ricchezza e del potere, sostenuta da un'evasione fiscale massiccia, organizzata e globale, associata alla distruzione cieca della natura e a uno sfruttamento del capitale fisico del pianeta ben oltre i suoi limiti, per produrre ricchezza e prosperità.



Nell'Ue, l'1% delle persone a più alto reddito raccoglie l'11,3% del reddito nazionale e il 10% totalizza un pesante 35,4%.

Il miglioramento delle condizioni di vita, così nettamente evidente nei primi decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, è giunto gradualmente a una battuta d'arresto per larga parte della popolazione mondiale. Il divario tra i redditi più alti e quelli più bassi si è ampliato come mai in passato. Nell'Ue, l'1% delle persone a più alto reddito raccoglie l'11,3% del reddito nazionale e il 10% totalizza un pesante 35,4%.¹ Molte persone nel nostro continente, nelle città, attorno ad esse e nelle aree rurali, rimangono indietro perché sono sconnesse dalle attività economiche che le circondano. Persino le famiglie della classe media ora sono a rischio regressione sociale

» L'Europa fu fondata sulla promessa di un maggior benessere per tutti, sia a livello individuale, sia collettivo.«

e nutrono sempre maggiori timori per il futuro dei propri figli. Si è diffuso un senso di precarietà che attraversa le nostre società: un senso d'insicurezza, ansia e paura su cosa riservi il futuro. Molti giovani nutrono particolare preoccupazione per le conseguenze del cambiamento climatico sul loro futuro e quello del Pianeta.

La crescente sensazione di disuguaglianza e d'ingiustizia, la disoccupazione cronica e la maggior precarietà del lavoro in una società in cui i ricchi più ricchi di sempre coabitano col resto della società, smantellano il consenso sociale e alimentano posizioni estremiste e antisistema sostenute da politiche identitarie distruttive. In una società di questo tipo, il rispetto della diversità e la capacità economica, sociale e culturale d'integrare e vivere con persone di altra estrazione etnica o religiosa è gravemente compromessa, il che contribuisce ad alimentare un senso di sfiducia e ostilità.

¹ World Inequality Database, November 2020

» Gli eccessi e le contraddizioni intrinseci al sistema dominante, entrano sistematicamente in conflitto con i limiti e i bisogni umani e naturali.«

Nel tempo, i partiti politici di governo che si sono avvicendati, da sinistra a destra, a fasi alterne hanno incoraggiato, ignorato o sottovalutato questi sviluppi negativi. Lo sguardo a breve termine tipico dei governi, delle imprese e della finanza, ha giocato senz'altro un ruolo importante in queste dinamiche e le responsabilità per la situazione che stiamo vivendo sono ampiamente diffuse e condivise. Tutti avremmo da trarne insegnamento. Tutti dobbiamo fare di meglio. Questo processo migliorativo non comincia da zero, ma deve subire un'accelerazione e un potenziamento decisivi. L'Unione europea ha iniziato a farlo di fronte alla pandemia, decidendo per un'emissione massiccia di Eurobond per finanziare il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, di cui una parte significativa fornirà sostegno diretto per gli investimenti nelle transizioni ecologica e digitale. Questo è di grande importanza per i nostri giovani, coloro il cui futuro dipende da una svolta politica radicale e duratura tratteggiata in questa relazione. Loro non hanno responsabilità per la situazione attuale delle nostre società e del nostro pianeta, ma se non si concretizza una svolta radicale in meglio saranno loro a pagarne lo scotto maggiore.

Oggi, sta diventando sempre più chiaro che esiste una contraddizione fondamentale tra la scintilla che ha

portato alla fondazione dell'Europa e l'efficacia della nostra risposta in un mercato complesso e interdependente. Allo stesso modo, la promessa di un mondo sempre più giusto e coeso, raccolta sotto l'ala degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, confligge con i limiti ormai manifesti di un sistema capitalistico così com'è concepito oggi e con ciò che può ed è disposto a realizzare.

Questa forma di capitalismo, negli scorsi decenni, ha permesso uno sviluppo sociale ed economico sostanziale, trainato da innovazioni scientifiche e tecnologiche formidabili e dal supporto di provvedimenti sociali e legislativi, la cui combinazione ha consentito di ricostruire economicamente, socialmente e politicamente l'Europa che usciva dalla Seconda guerra mondiale. Ciò nonostante, gli eccessi e le contraddizioni intrinseci al sistema dominante, entrano sistematicamente in conflitto con i limiti e i bisogni umani e naturali. Le leggi dei governi e la politica sono riuscite solo parzialmente e in modo imperfetto a circoscrivere e compensare queste fratture nel corso del tempo. Pertanto, questo conflitto connaturato tra gli imperativi economici, sociali ed ecologici, è rimasto irrisolto e ha portato il mondo a uno stato permanente di crisi politiche, economiche e sociali, multiple e tra loro intrecciate. Tutte insieme formano una cosiddetta meta-crisi – di cui la pandemia attuale non è altro che l'ultimo episodio – che il nostro approccio legislativo tradizionale e le politiche pubbliche compensative non potevano né prevenire, né possono fermare.

Essa è il prodotto del sistema dominante. Non è una piaga venuta da un altro pianeta, l'umanità può modificarla. Questa meta-crisi trasforma un sistema presumibilmente efficiente e capace di creare ricchezza, in un sistema gravemente inefficiente e costoso. Ancor più grave, proietta la società umana in un futuro segnato dalla possibilità di un collasso globale, e minaccia le fondamenta della democrazia moderna e della libertà individuale, perché crea uno spazio pericoloso in cui proliferano forze politiche antagoniste, estremiste e nazionaliste, sia in Europa, sia nel mondo.

Il genere umano sta acquisendo gradualmente maggior consapevolezza di queste contraddizioni e dell'urgenza di risolverle. Gli sforzi a livello europeo e globale per limitare il cambiamento climatico, preservare e ripristinare la biodiversità, si sono guadagnati la ribalta solo negli ultimi anni, e in modo particolare dal lancio del Green Deal europeo, nel gennaio 2020. Nonostante l'ambiziosa agenda delle Nazioni Unite 2015 per lo sviluppo sostenibile (diciassette obiettivi da raggiungere entro il 2030 in tutto il pianeta) ponesse l'accento sull'importanza di uno sviluppo economico, sociale e ambientale equilibrato, i temi politici e sociali non hanno ricevuto la debita attenzione.

I fondamentali del sistema economico dominante non sono ancora stati messi in discussione e continua a essere largamente accettato che, attraverso una combinazione di normative, innovazione tecnologica e maggior resilienza in vista di future crisi e shock, il sistema capitalistico sarà in grado di salvare ancora una volta se stesso e di risolvere le proprie contraddizioni interne. Quest'ottimismo infondato c'impedisce d'interrogarci profondamente sulle falle del sistema, di mettere in discussione il perseguimento spasmodico della crescita economica a livello della società

e l'imperativo della massimizzazione del profitto a breve termine a livello delle imprese, e di comprendere la reale portata degli investimenti economici, ambientali e sociali di lungo periodo, necessari a darci una possibilità concreta di vincere questa sfida epocale.

Purtroppo i legami tra le fonti ecologiche e sociali di progresso continuano a essere ignorati o sottovalutati nel dibattito pubblico e politico, **sebbene sia inconcepibile immaginare una via d'uscita dalla meta-crisi senza uno slancio e un progresso socio-ecologico sostanziale.**

Quest'appello fu lanciato già nell'ambito della prima relazione politica della commissione indipendente alla fine del 2018,² nella quale si sviluppò l'idea di un benessere sostenibile per tutti e si produssero già un ampio ventaglio di raccomandazioni politiche con un focus sull'azione economica e sociale. Più della metà di quelle raccomandazioni, alcune anche solo parzialmente, hanno trovato spazio nell'agenda europea attuale grazie alla determinazione del Gruppo S&D al Parlamento europeo nella fase immediatamente successiva la chiusura della tornata elettorale europea del 2019.

» Noi dobbiamo plasmare un futuro comune imperniato attorno ai principi di solidarietà, dignità umana e rispetto della natura, in cui l'attività economica sia inserita in una robusta cornice di bisogni e diritti sociali e di limiti naturali del pianeta.«

² <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2020-06/en-report-of-the-independent-commission-for-sustainable-equality-2019-2024.pdf>

Attraverso questa nuova relazione, l'attuale Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile, amplia la portata della prima relazione e ambisce a ripensare le azioni politiche lodevoli, seppur insufficienti, per intervenire in modo più completo sulla meta-crisi e aprire un nuovo sentiero, più ampio, verso un autentico benessere sostenibile planetario. Non pretendiamo certo di avere tutte le risposte ma ciò che possiamo fare è insistere sull'urgenza di un cambiamento radicale e dare il nostro contributo alle azioni che si rendono necessarie, attraverso un pacchetto di proposte politiche ad alto potenziale trasformativo. Dovrebbe essere ormai scontato che il mondo post-pandemia non potrà tornare alla normale amministrazione, ma al contrario dovrà completare, accelerare, approfondire e ampliare le politiche costruttive già in essere o in via di definizione, come il Green Deal europeo e il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Noi dobbiamo plasmare un futuro comune imperniato attorno ai principi di solidarietà, dignità umana e rispetto della natura, in cui l'attività economica sia inserita in una robusta cornice di bisogni e diritti sociali e di limiti naturali del pianeta. Tutto ciò è cruciale soprattutto per i giovani, coloro ai quali dobbiamo offrire un futuro migliore. Noi progressisti desideriamo impegnarci in un nuovo contratto sociale e ambientale tra generazioni, che garantisca giustizia tra la generazione attuale, quelle future e quelle passate.

Un punto centrale dello sforzo della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile è promuovere l'idea che **rimodellare il sistema all'interno del quale le nostre società operano in modo da garantire prosperità per tutti senza esaurire e distruggere il nostro pianeta, senza sfruttare i lavoratori, fermando una concentrazione di ricchezza e potere senza confini che limita la libertà individuale e le opportunità mettendo in discussione la democrazia, è tanto possibile quanto necessario.**

I mercati devono funzionare in modo efficiente nell'ambito di un quadro normativo riformato anche al servizio dell'interesse pubblico. L'imprenditorialità e il successo individuale sarà salvaguardato e riconosciuto come uno dei volani dell'innovazione, ma non potrà essere utilizzato per giustificare una concentrazione spropositata della ricchezza nelle mani di pochi. Dovrà essere fondato sulle pari opportunità, sulla condivisione e l'accesso alla conoscenza per tutti, senza restrizioni. L'innovazione e il progresso scientifico e tecnologico saranno favoriti in quanto necessari, ma dovranno essere al servizio del benessere di tutti, ampiamente accessibili e portare benefici condivisi.

Una democrazia forte è in grado di coniugare legittima rappresentanza, ampia partecipazione pubblica e trasparenza in ogni fase e a ogni livello del processo decisionale politico, e di migliorare il senso di fiducia e coesione in un'epoca in cui le *fake-news* e la propaganda ostile possono avere effetti deleteri.

» Questa società non misurerà le proprie prestazioni utilizzando essenzialmente concetti miopi di crescita e massimizzazione dei profitti.«

Questa società non misurerà le proprie prestazioni utilizzando essenzialmente concetti miopi di crescita e massimizzazione dei profitti. Questa società valuterà le proprie prestazioni in base alla capacità di restituire benessere sostenibile per tutti, sicurezza esistenziale, stabilità, inclusione, opportunità e libertà in una comunità di uguali che condividono un destino comune e un pianeta sano e salubre.

Questa relazione è un cronoprogramma che può dare nuova ispirazione al progetto europeo, ma che ha anche uno sguardo globale. L'Unione europea dovrebbe riconoscere il percorso contenuto in questo lavoro come globale e universale, intraprendere una transizione diretta a una società in cui solidarietà, dignità umana e rispetto per la natura siano impegni fondamentali per ogni essere umano. La transizione non può essere realizzata da nessuno degli stati membri preso singolarmente, ma nemmeno dall'azione della sola Unione europea. In un mondo interconnesso, non v'è continente in grado di sostenere questo nuovo modello singolarmente nel lungo periodo, tantomeno l'Ue, le cui proporzioni in termini economici e demografici si stanno riducendo. Neanche gli sforzi dell'Ue per ripristinare la biodiversità globale, per costruire una resilienza cli-

matica o garantire giustizia sociale hanno speranze di produrre un cambiamento su scala globale se rimarranno isolati.

Per dare soddisfazione alle proprie ambizioni di diventare un attore globale più forte e autorevole, l'Unione europea deve cercare attivamente di mobilitare le forze di altri Paesi e altre regioni. Anzitutto può farlo inserendosi nel solco dell'Agenda di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, che già esiste e di cui l'Unione europea può essere promotrice e protagonista sia a livello interno, sia all'estero. L'Europa dovrebbe stimolare nuovi partenariati strategici di lungo periodo con altri Paesi e altre regioni nel mondo per gettare le fondamenta di una governance globale più solida.

Noi lanciamo un appello alle forze progressiste di tutta Europa e a livello globale affinché s'impegnino con noi. Tutti i progressisti devono fare proprie e contribuire ad arricchire le raccomandazioni politiche contenute in questa relazione e non solo; dobbiamo unirci e mobilitare forze ed energie per compiere una trasformazione quanto mai necessaria. Il nostro contributo sarà centrale e, pertanto, la nostra responsabilità immensa.



OUR
FUTURE

IN
YOUR
HANDS

CAPITOLO 1

Una guida concettuale

Precarietà: il cambiamento politico deve intervenire sull'ansia, sull'incertezza esistenziale e ricostruire un senso di fiducia in un sistema politico rigenerato e autenticamente dedicato a soddisfare le esigenze delle persone

36

Il benessere sostenibile esige una democrazia vivace e una partecipazione diffusa a tutti i livelli

39

Il COVID-19 ci dà l'opportunità di mettere in discussione lo status quo per compiere un balzo avanti

43

Disuguaglianze: intersezionalità e benefici multipli

37

Contrastare la precarietà e le disuguaglianze dipende dallo Stato socio-ecologico

40

Le sfide politiche e i principi per la creazione di un benessere sostenibile per tutti

44

Progresso socio-ecologico: azione ambientale come politica sociale

38

Guardare oltre la crescita e il PIL come criteri di misurazione della buona governance

41

Le proposte politiche contenute in questa relazione si basano su una serie d'idee e risultati analitici frutto del lavoro dell'ICSE e sono parte di nuovi modi di pensare o, quantomeno, modi sino ad ora rimasti marginali. Nel presentarli ed esaminarli, questa sezione intende fornire spunti per una comprensione più profonda dell'architettura ideale che sostiene le nostre raccomandazioni politiche.

1.1. Precarietà: il cambiamento politico deve intervenire sull'ansia, sull'incertezza esistenziale e ricostruire un senso di fiducia in un sistema politico rigenerato e autenticamente dedito a soddisfare le esigenze delle persone

Un tema ricorrente di confronto tra i membri dell'ICSE è stato l'aderenza al neoliberismo nella gestione economica delle economie avanzate che ha caratterizzato gli ultimi decenni, e che ha creato un senso di ansia diffusa tra i cittadini che affonda le sue radici nella “precarietà”, una condizione d'insicurezza economica e vulnerabilità sociale che compromette il benessere materiale e psicologico delle persone, così come la capacità della società di affrontare le avversità e governarsi. Se ne possono rintracciare le origini nei cardini della dottrina economica neoliberista, la quale sostiene che per rimanere competitivi nella corsa globale per il profitto e la crescita, le società debbano sposare totalmente le forze del mercato e garantire che possano agire quanto più liberamente possibile nell'allocatione delle risorse, compresi la manodopera e il lavoro. In Europa e in buona parte del mondo sviluppato, quest'affermazione ha incoraggiato riforme spesso dolorose e scellerate del mercato del lavoro, dei sistemi di sicurezza sociale e dei servizi pubblici in un'ottica di deregolamentazione e liberalizzazione.

Ne risulta che i cittadini sono stati lasciati esposti alla pressione competitiva e alla volatilità di un'economia sempre più globale e integrata, senza poter contare su un'adeguata protezione contro le difficoltà materiali e sociali, a causa delle riforme del sistema di sicurezza sociale e la deregolamentazione del mercato del lavoro. Una delle conseguenze sociali di questo credo arido è che non meno di un quinto della popolazione Ue, oggi, è considerato a rischio povertà ed esclusione sociale. Le implicazioni politiche si spingono persino oltre. Le minacce al benessere individuale e sociale sembrano

non essere state tenute sotto controllo e, in virtù dei cambiamenti demografici e climatici, si moltiplicano. L'intera popolazione ha iniziato a nutrire dubbi, fondati peraltro, sulla possibilità di conservare un tenore e uno stile di vita dignitosi in futuro, e tra questi troviamo anche coloro che, adesso, hanno uno status agiato tipico della cosiddetta classe media o persino chi è abituato a un tenore di vita superiore. Questo senso di vulnerabilità generalizzato sta rendendo le persone più refrattarie al cambiamento, il che rappresenta un ostacolo ulteriore alle trasformazioni su larga scala necessarie e urgenti.³

In questo clima di precarietà, aumenta l'adesione a movimenti antisistema e la condivisione di una retorica anti-establishment, mentre svanisce il senso di fiducia nella capacità delle classi dirigenti e dei sistemi politici costituiti di favorire il progresso individuale e collettivo. Questa tendenza all'alienazione politica impone un intervento che ne provochi l'inversione, se vogliamo che il benessere sostenibile si traduca in realtà.

precarietà

una condizione esistenziale in cui le disponibilità materiali e il benessere psicologico sono compromessi dalla mancanza di mezzi di sostentamento solidi e sicuri

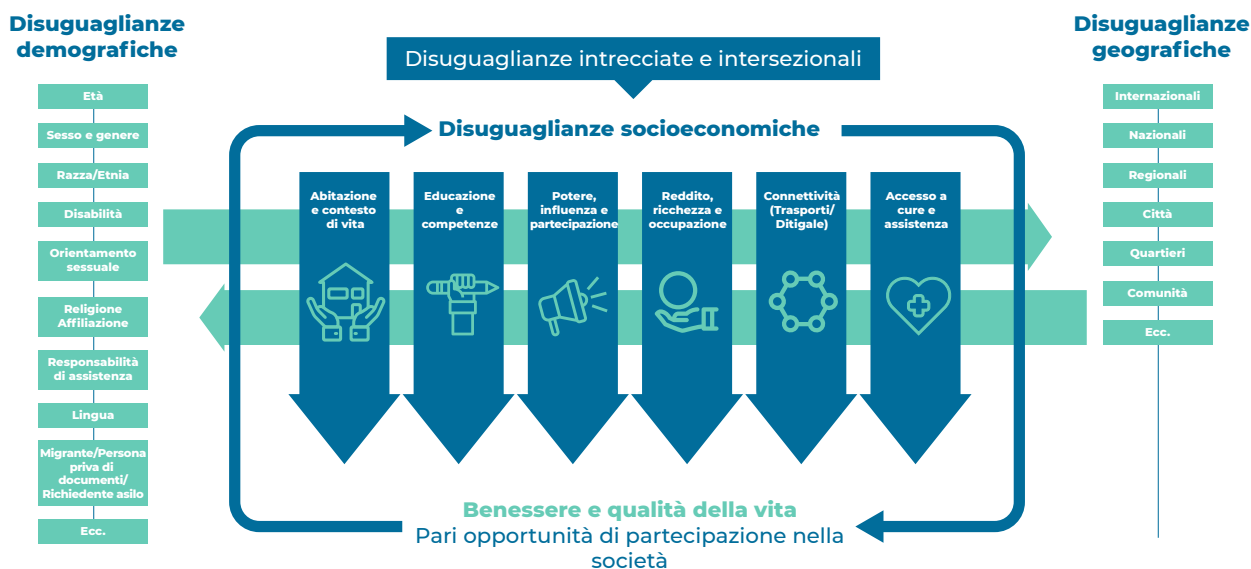
³ Azmanova, A. (2020): *Capitalism on Edge – How Fighting Precarity Can Achieve Radical Change Without Crisis or Utopia*, Columbia University Press

1.2. Disuguaglianze: intersezionalità e benefici multipli

Un altro punto focale della discussione è stato l'importanza del riconoscimento delle correlazioni tra i diversi tipi di disuguaglianza, ad esempio quelle derivanti dal reddito e dalla ricchezza, oppure dal genere, dall'estrazione etnica e dalla provenienza geografica. Ci siamo confrontati su evidenze che suggeriscono che queste disuguaglianze non sono solo motivo di preoccupazione per le politiche progressiste, ma generano anche gravi disfunzioni sociali. Per esempio, le società caratterizzate da forti disuguaglianze creano un clima di competizione, stress e disincanto che conducono i loro membri, non solo i più indigenti, a percepire e subire un ridotto livello di benessere. Dato il loro impatto deleterio su indicatori chiave di misurazione delle prestazioni complessive

delle società come la salute mentale e fisica, la fiducia nelle istituzioni democratiche, la pace sociale e la sicurezza, la riduzione radicale delle disuguaglianze è una premessa fondamentale per il raggiungimento di un benessere sostenibile per tutti.⁴

Diverse forme di disuguaglianza s'intersecano tra loro andando a formare interazioni complesse. Contributi recenti agli studi sulle disuguaglianze suggeriscono che per una comprensione sistematica di queste intersezioni e della natura sistemica delle disuguaglianze, è utile introdurre una distinzione tra due grandi categorie di disuguaglianze e dei modi in cui queste influenzano negativamente i risultati in termini di benessere. La prima categoria abbraccia le disuguaglianze derivanti da fattori demografici e geografici, come quelli tra uomini e donne, gruppi etnici, persone con disabilità e non, così come tra persone che vivono nelle città o nelle aree circostanti, e sono da considerarsi orizzontali. In buona sostanza creano divisioni tra diversi sottogruppi della popolazione. La seconda riguarda le disuguaglianze socio-economiche, come quelle di reddito e ricchezza, il livello d'istruzione, l'accesso alla partecipazione politica e al potere, e agiscono in modo verticale, creando gerarchie all'interno e tra i gruppi sociali in termini di accesso alle risorse e al potere (Figura 1).



⁴Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Bloomsbury.

Questo tipo di disuguaglianze verticali esercita una pressione che aggrava le disuguaglianze orizzontali. Per esempio, le società caratterizzate da alti livelli di disparità di reddito (verticali), generalmente presentano alti livelli di disparità di genere (orizzontali), rispetto alle società in cui v'è una distribuzione più equilibrata dei redditi e della ricchezza.⁵ Non intendiamo affermare che le forme di disuguaglianza verticali o orizzontali siano più significative di altre, ma piuttosto suggerire che è importante comprendere come queste diverse disuguaglianze s'intreccino e interagiscano nel determinare i risultati di benessere nelle società.

Questa prospettiva in cui guardare le disuguaglianze, anche se può apparire relativamente complessa e costringe i progressisti a evitare di lavorare su di esse separatamente, al contrario, è estremamente funzionale e produttiva. Consente di elevare il grado di comprensione di come le politiche possano essere progettate per produrre risultati positivi nelle diverse dimensioni della disuguaglianza. Per esempio, le politiche che puntano a mitigare le disuguaglianze verticali in termini di opportunità d'istruzione, possono anche attenuare le disparità tra le comunità autoctone e quelle dei migranti, creando così benefici multipli dal punto di vista del benessere sociale.

» Diverse forme di disuguaglianza s'intersecano tra loro andando a formare interazioni complesse.«

1.3. Progresso socio-ecologico: azione ambientale come politica sociale

La giustizia sociale e la giustizia ecologica vivono una fase di tensione. Risolvere la crisi climatica e gli altri danni ambientali richiederà la mobilitazione di risorse economiche massicce che, quantomeno nel breve periodo, metteranno alla prova il lavoro e la crescita, le basi materiali della giustizia sociale nella società contemporanea. Per riconciliare la giustizia sociale e ambientale non è sufficiente fare di più per ognuna di esse presa singolarmente. Il ritorno alla formula post-bellica "crescita e distribuzione" non è quindi consigliabile, perché ha prodotto un grave trauma ecologico. Dobbiamo trovare una strada alternativa per restituire una giustizia sociale compatibile con la giustizia ecologica. L'alternativa è sostituire l'obiettivo della maggior ricchezza con l'impegno al benessere, il perseguimento della prosperità materiale con la stabilità economica e la solidarietà sociale.⁶

È diventato altresì chiaro che la povertà, le disuguaglianze e i danni ambientali sono strettamente legati. In anni recenti, osserviamo un aumento delle evidenze di come l'impatto sociale del degrado ambientale, del cambiamento climatico, della perdita di biodiversità, sia distribuito in modo impari tra i gruppi sociali.⁷ Per esempio, le persone meno abbienti trovano maggiori difficoltà ad adeguare le proprie case a mutate condizioni ambientali rispetto alle persone più agiate; le persone a reddito più basso possono essere costrette a vivere in zone particolarmente esposte agli stress ambientali, come inondazioni e inquinamento. Queste divergenze possono anche innescare meccanismi di ulteriore degrado ambientale. Le famiglie a basso reddito tendono a rivolgere le proprie abitudini di consumo a generi alimentari provenienti da pratiche agricole industriali a basso costo ma ad alto grado d'intensità e inquinamento, rispetto a quelle a reddito più alto.

⁵ Pickett, K. (2021). Fissures that tear us apart and pressures that weigh us all down. <https://www.socialeurope.eu/fissures-that-tear-us-apart-and-pressures-that-weigh-us-all-down>

⁶ A. Azmanova, "Precarity, populism, and prospects for a Green Democratic Transformation," *openDemocracy* (18/01/2021); A. Azmanova, "The big Green New Deal and its little red social question," *Social Europe* (30/10/2019).

⁷ European Environment Agency (2019): Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe.

<https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts>

OECD (2021), "The Inequality-Environment Nexus: Towards a people-centred green transition", OECD Green Growth Papers, 2021-01, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ca9d8479-en>

Risulta quindi chiaro che, qualsiasi politica volta ad agire sul cambiamento climatico e sul degrado ambientale, ha una dimensione sociale nella misura in cui interagisce inevitabilmente e automaticamente con le disparità sociali esistenti. Intervenire esplicitamente sulla dimensione socioeconomica delle politiche ambientali e dell'azione per il clima non costituisce solo una questione di giustizia, ma crea anche opportunità per produrre migliori e più vasti risultati in termini di benessere per le persone e innescare circoli virtuosi, anziché spirali negative. Un esempio di quest'approccio più positivo e coordinato potrebbe essere dato dal caso in cui politiche concepite per ridurre le disuguaglianze di reddito, generino anche una modifica positiva delle abitudini di consumo, riducendo l'iperconsumismo e gli sprechi. Perseguendo una combinazione di risultati sociali ed ecologici, queste politiche possono essere assunte come produttrici di progresso socio-ecologico.

1.4. Il benessere sostenibile esige una democrazia vivace e una partecipazione diffusa a tutti i livelli

La democrazia partecipativa è chiamata a definire la natura delle ambiziose riforme che l'Ue dovrebbe intraprendere per centrare l'obiettivo del benessere sostenibile e a contribuire alla creazione della società di domani. La partecipazione non è ovviamente solo un aspetto della transizione verso il benessere, ma anche il metodo che ne deve governare la definizione e la gestione: si può dire che rappresenta sia un mezzo, sia un fine del benessere umano. Essa dovrebbe fare da contraltare ai postulati neoliberisti che, troppo a lungo, hanno governato il processo decisionale in una prospettiva *top-down*, in cui i cittadini sono chiamati a votare, consumare ed esercitare le proprie libertà nei servizi, sul lavoro e sui territori, ma non coinvolti in una discussione aperta e autentica. Dal bilancio partecipativo alla democrazia sul posto di lavoro,

dal consumo non consumista e le filiere ai servizi pubblici, l'obiettivo diventa una riarticolazione dei rapporti di forza tra lo Stato, i mercati e la società civile. Riattivare il dialogo all'interno dei partiti, tra le istituzioni pubbliche, gli stakeholder e le persone, in ogni contesto, non è un esercizio fine a se stesso, ma è funzionale e necessario per intercettare informazione e conoscenza che altrimenti andrebbero disperse, per elaborare le politiche necessarie al progresso socio-ecologico.

Il lavoro dell'ICSE si fonda quindi su un approccio sinergico alla giustizia sociale ed ecologica, che ne allenti le tensioni reciproche, mediante una visione che ha come fine ultimo una forma di benessere fondato sulla solidarietà sociale ed ecologica. A questo si aggiunga un approccio tridimensionale per combattere le disuguaglianze socio-ecologiche con una propensione a trasformarle in opportunità di progresso socio-ecologico. Prima di tutto ciò significa intervenire sulle disuguaglianze di esposizione e accesso, vale a dire la distribuzione impari di elementi e aspetti qualitativi dell'ambiente naturale tra gli individui e i gruppi. La "qualità" di cui si parla può essere sia negativa (esposizione a impatti ambientali dannosi), sia positiva (l'accesso a beni comuni come acqua, energia, spazi verdi). Un caso, a titolo esemplificativo, potrebbe essere quello di politiche per ridurre le disuguaglianze di reddito, associate a misure che modifichino le abitudini di consumo per favorire la produzione di beni e servizi di maggiore qualità e più sostenibili. In secondo luogo, la relazione tratta i diversi effetti delle politiche ambientali sui gruppi sociali, come la distribuzione iniqua degli effetti dell'energia, dell'economia circolare e della transizione, tra gli individui e i gruppi. Terzo, la relazione si occupa delle disuguaglianze di partecipazione alla vita pubblica e al processo decisionale non solo in un'ottica di giustizia, ma anche perché le pari opportunità in questo senso sono la premessa essenziale affinché i cittadini comprendano meglio le potenzialità e le ricadute delle politiche pubbliche, per aumentare la probabilità che queste siano ben accolte dai diversi gruppi della società e per una loro implementazione più efficace.⁸ In effetti, le complesse sfide della nostra epoca richiedono una democrazia rinnovata, che abbandoni un modello rappresentativo caratterizzato da una prospettiva *top-down* in cui le decisioni sono calate dall'alto sulla base dei pareri di un ristretto nucleo di esperti, per abbracciare un modello più partecipativo e consultivo.

⁸ Laurent, E. (2021): The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition? In Vanhercke, B., Spasova, S., & Fronteddu, B. (eds.). *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels.

1.5. Contrastare la precarietà e le disuguaglianze dipende dallo Stato socio-ecologico

Trasformare ciò che oggi i cittadini percepiscono e subiscono come minacce incontrollate al proprio benessere, in un rischio sociale gestibile e quindi accettabile, richiede il ripristino di reti di sicurezza inclusive e istituzioni collettive capaci di intervenire sulla precarietà, sull'impoverimento, sulle disuguaglianze e di tenerli sotto controllo. Parallelamente, l'autorità pubblica, a tutti i livelli di governo, deve riacquistare la propria capacità amministrativa in un modo socialmente responsabile.

L'ICSE crede che questo richieda più di una rivitalizzazione dello Stato sociale e delle sue salvaguardie tipiche contro gli inevitabili rischi sociali ed economici della vita. Dato che le fonti d'incertezza e disuguaglianza si moltiplicano, i nuovi rischi, e in particolare quelli ambientali, devono essere integrati in quella che può essere concepita come una nuova forma di sovranità socio-ecologica.⁹ Similmente al *welfare state* tradizionale, lo Stato socio-ecologico è impegnato a proteggere i propri cittadini contro la precarietà, le privazioni e a mitigare le disuguaglianze. Ciò implica la previsione di un meccanismo collettivo di assicurazione contro le forme più rilevanti di rischio economico, sociale e ambientale, così come la fornitura di beni e servizi pubblici che aiutino gli individui e le comunità a consolidare una dimensione di benessere sostenibile nelle proprie vite e nel proprio lavoro, attraverso politiche che favoriscano il progresso socio-ecologico.

Questa nuova logica di azione dello Stato, non può essere ridotta a semplici interrogativi o considerazioni sulle dimensioni dello Stato e della sfera pubblica. L'interrogativo generale sull'esistenza e sullo spazio di manovra dello Stato è, piuttosto, quali obiettivi un governo debba perseguire e come deve agire per raggiungerli. Ciò che è ormai chiaro, ed è stato posto in evidenza durante la pandemia, è che l'azione dello Stato è d'importanza vitale per impostare la trasformazione sulla scala necessaria, ma che non è di per sé sufficiente. Noi dobbiamo quindi "riprogrammare i modi in cui sono governate le organizzazioni economiche, come sono strutturate le loro relazioni e come gli attori economici e la società civile interagiscono tra loro".¹⁰ In altre parole, abbiamo bisogno di una democrazia partecipativa più ampia e diffusa, in cui la collaborazione tra attori diversi consenta e garantisca il raggiungimento degli obiettivi di benessere. Lo Stato non sarebbe più solo un fornitore di servizi, ma un animatore di azioni e partenariati a livello locale, nazionale, internazionale, e all'interno dei settori economici come luoghi privilegiati per dare risposte a sfide multiple e sovrapposte.

» Lo Stato socio-ecologico è impegnato a proteggere i propri cittadini contro la precarietà, le privazioni e a mitigare le disuguaglianze.«

⁹ Laurent, E. (2021): The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition? In Vanhercke, B., Spasova, S., & Fronteddu, B. (eds.). *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), Brussels.

¹⁰ Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy – A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Allen Lane, p.23.

1.6. Guardare oltre la crescita e il PIL come criteri di misurazione della buona gestione

Nonostante la discussione sviluppatasi negli ultimi anni, la maggior parte dei decisori politici e degli amministratori delle economie avanzate rimane aggrappata alla convinzione che l'espansione delle capacità economiche delle società – espresse in termini di Prodotto interno lordo (PIL) – e la loro crescita, portino a dei risultati di benessere sociale fino a quando lo Stato sociale tradizionale garantisce che i benefici della crescita siano equamente distribuiti tra i membri della società. Ciò nonostante, vi sono chiare evidenze di come quest'approccio non abbia portato benessere a tutte le persone e a tutte le aree geografiche e, al contrario, ora si è giunti alla conclusione che costituisca una minaccia al benessere sociale stesso e che confligga con i limiti naturali del nostro ambiente. La piena realizzazione di uno Stato socio-ecologico comporta la sostituzione di quest'unico obiettivo, la crescita, e dei criteri di misurazione dei risultati che porta storicamente con sé.

In aperto contrasto con l'idea di progresso umano focalizzato sulla crescita, che equipara il benessere alla ricchezza e lo concepisce come un percorso lineare di espansione del PIL, contributi recenti all'economia della sostenibilità propugnano una logica diversa. Per esempio, un semplice e oramai noto

modello economico, la cosiddetta “economia della ciambella” (*doughnut economy*), lavora attraverso l'utilizzo di limiti precisi. Le attività sociali ed economiche devono muoversi all'interno di uno spazio di manovra delimitato da una fascia di limiti ambientali, a cui l'umanità può accedere, così come da una fascia di limiti più bassa, o meglio, più interna, che rappresenta la quantità minima di risorse, diritti e funzioni indispensabili per garantire un mondo giusto e funzionale. All'interno di questi limiti, opera un'economia che è considerata rigenerativa e distributiva. Il compito dello Stato e dell'amministrazione, in questa lettura, è di rimanere all'interno dei limiti marcati dalla ciambella, garantendo che i bisogni fondamentali per il benessere delle persone siano soddisfatti, come ad esempio l'alimentazione, l'alloggio, le cure mediche, l'istruzione, la partecipazione politica, e che l'economia non travalichi i confini ambientali esterni (Figura 2).¹¹

La logica del progresso socio-ecologico è costruita su questo modello e pone l'accento sull'assunto che la relazione tra la società e i suoi limiti naturali non deve essere restrittiva ma bensì produttiva, grazie a politiche che riconoscano e amplifichino positivamente le interazioni di cui sopra e l'uso delle risorse disponibili in modo più efficace ed efficiente. In questo modo possiamo vedere come il progresso sociale e il progresso ecologico lavorino insieme. Il ruolo del governo è quindi garantire che il sistema sociale e quello economico si relazionino l'uno con l'altro in modo da produrre dinamiche virtuose, positive e di rafforzamento reciproco.¹²

Perché ciò accada, lo Stato socio-ecologico deve sistematicamente essere in grado d'identificare opportunità per liberare benefici multipli in termini di benessere socio-ecologico, vale a dire, intervenire sulle disuguaglianze sociali, le vulnerabilità e, contemporaneamente, ridurre l'impronta ecologica della società e viceversa. Un esempio potrebbe essere dato da politiche volte ad appianare le disuguaglianze e le

» In questo modo possiamo vedere come il progresso sociale e il progresso ecologico lavorino insieme.«

¹¹ Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics – Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Random House

¹² Laurent, E. (ed.) (2021): *The Well-being Transition - Analysis and Policy*, Palgrave

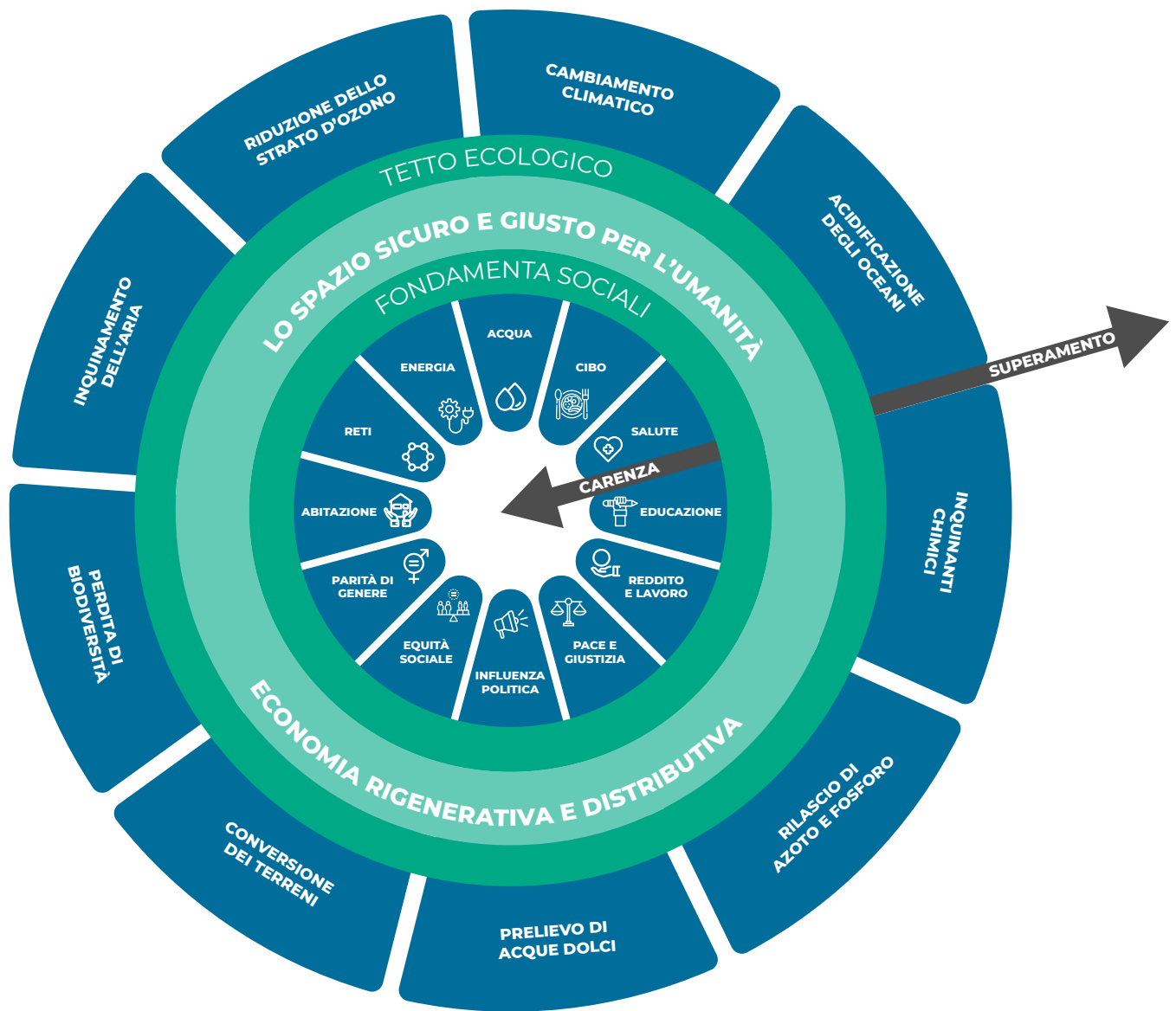


Figura 2. Raworth (2017) : 51



Figura 3, Eloi Laurent (2021)

deficienze abitative, attuate attraverso investimenti in edilizia sociale ad alta efficienza energetica, capaci quindi di stabilire un “nesso di giustizia-sostenibilità”. La politica sociale di questa stregua contribuisce al raggiungimento degli obiettivi ambientali, come una minor dipendenza dai combustibili fossili. Allo stesso tempo però, produce risultati ambientali che, a loro volta, producono altri benefici sociali riducendo l’incidenza delle malattie correlate all’inquinamento dell’aria nella popolazione, stabilendo quindi un nesso “salute-ambiente”. Ancora, tutto questo comporta un risparmio di costi per il sistema sanitario pubblico, che aumenta la capacità dello Stato socio-ecologico d’investire in altri circoli virtuosi di progresso socio-ecologico (Figura 3).

1.7. Il COVID-19 ci dà l’opportunità di mettere in discussione lo status quo per compiere un balzo avanti

Creare circoli virtuosi di progresso socio-ecologico implica anche che lo Stato socio-ecologico lavori per sostenere e favorire un cambiamento comportamentale nella società. Le società occidentali ad esempio, sono state costruite sull’assunto che il benessere possa essere definito come la possibilità d’accesso diretto degli individui a beni e servizi. In quest’ottica, garantire che i cittadini siano nelle condizioni di cogliere opportunità di consumo in continua espansione, rappresenta il modo più funzionale di raggiungere livelli sempre più alti di progresso individuale e collettivo. Tuttavia, questa concezione consumista e individualista di benessere e progresso, è realizzabile solo dal momento in cui rimane inserita in un modello economico estrattivo, centrato sulla crescita e pertanto insostenibile. Accanto a un impiego più produttivo e rigenerativo delle risorse, reso peraltro urgente da un aumento della popolazione mondiale, ridurre un isolamento crescente e riconoscere i benefici di una miglior connessione e cooperazione tra le persone, richiede un superamento di questa concezione come premessa per il raggiungimento di un benessere sostenibile per tutti, oggi e per le generazioni di domani.

Indubbiamente la pandemia COVID-19 rappresenta uno spartiacque che ha aiutato i cittadini a capire che, cambiamenti radicali nell’organizzazione della società non sono solo necessari, ma anche possibili e desiderabili. Fornendo esperienze di prima mano di come

il pensiero convenzionale e gli stili di vita siano stati sconvolti, la crisi innescata dal coronavirus ha portato le società di tutto il mondo a comprendere che attività apparentemente banali e naturali, possono rappresentare fonti di gravi rischi. In questo senso, la pandemia ha creato una situazione paradossale, in cui le persone sono state costrette a sopportare l'isolamento, l'ansia e in molti casi un accesso ridotto a molte risorse, ma al contempo, hanno avuto esperienza diretta di atti di solidarietà, comunitarismo e benefici collettivi. Se si riesce per un attimo a mettere da parte il modo drammatico e persino tragico che ha introdotto le persone a tale consapevolezza, l'esperienza della pandemia è ricca di spunti ed esempi che possono servire come fonte d'ispirazione per la trasformazione che lo Stato socio-ecologico dovrà condurre. Ad esempio, le iniziative locali per organizzare l'assistenza di persone più anziane o isolate, così come l'accettazione di nuove regole di comportamento personale per il bene della comunità, possono essere lette come manifestazioni di un desiderio di maggior senso comune e coesione sociale.¹³ Esempi incoraggianti di attivismo locale si possono osservare in località che già applicano una logica collaborativa e focalizzata sul benessere nell'autogestione locale e nella fornitura di servizi pubblici.¹⁴ In quanto crisi esistenziale, la pandemia ha portato molte persone delle nostre comunità a rivalutare cosa è realmente importante per costruire una società giusta, sana e resiliente, e di come le libertà individuali siano possibili solo se associate all'impegno collettivo. Probabilmente, questo esemplifica e forse inaugura una trasformazione della società e delle sue fondamenta consumistiche, urgente e ottenibile attraverso la valorizzazione di processi dal basso e iniziative scaturite dal senso civico dei cittadini, così come da una presa di coscienza dei benefici dell'azione collettiva per il bene comune. La pandemia ci dà anche l'opportunità di spogliare la libertà del suo significato neoliberista e individualista, restituendole un significato più responsabile e connesso alla comunità, alla società e al Pianeta che le rende certamente più giustizia.

Gli sconvolgimenti provocati dalla pandemia hanno generato reazioni simili anche a livello politico, seppur, come sostenuto in questa relazione, rimangano ancora a uno stato embrionale e incomplete. Nell'Unione europea sono emerse rapidamente voci che chiedevano che la crisi economica e sociale prodotta dalla pandemia non conducesse a un'abolizione o a un congelamento delle ambizioni della politica Ue nate col Green Deal,

ma che al contrario, si accelerasse il processo trasformativo appena iniziato. Queste voci si sono trasformate rapidamente in un ampio consenso politico trasversale ai partiti e il senso collettivo dell'urgenza ha favorito uno slancio, seppur incompleto, per accelerare la transizione europea verso un modello economico a neutralità carbonica entro il 2050. Ciò prevedeva il dispiegamento di misure politiche eccezionali, come l'emissione di debito pubblico comune nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza dell'Ue, che avrebbe incontrato resistenze insuperabili da parte di alcuni stati membri in circostanze di normalità. Simili sviluppi stanno prendendo piede anche negli Stati Uniti, dove una nuova amministrazione ha promesso il lancio di un piano d'investimenti su larga scala con un focus molto stretto sull'azione climatica e la mitigazione delle disuguaglianze socioeconomiche, che rappresenta un taglio alla dipendenza da certi schemi politici profondamente radicati.

Sebbene queste iniziative siano ancora incomplete, soprattutto per la mancanza di un'attenzione chiara agli obiettivi sociali come la mitigazione delle disuguaglianze e delle vulnerabilità sociali nelle politiche Ue di reazione, esse indicano che i governi dell'Occidente globale stanno aprendo degli spazi di opportunità per una svolta politica decisiva. Se quest'apertura non fosse solo transitoria, possiamo e dobbiamo cogliere quest'opportunità per un cambiamento epocale.

1.8. Le sfide politiche e i principi per la creazione di un benessere sostenibile per tutti

Il percorso che ci porterà ad abbandonare la visione tradizionale di sviluppo umano, imperniata attorno al PIL, per abbracciare una nuova visione di progresso sostenibile, è tanto individuale quanto collettivo. Le diverse dimensioni coinvolte in questo sviluppo devono essere

¹³ Wilkinson, R., & Pickett, K. (2020). *Why coronavirus might just create a more equal society in Britain*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/04/coronavirus-equal-society-britain-wellbeing-economic-growth>

¹⁴ Una raccolta di questi esempi è stata compilata dal Gruppo PSE al Comitato europeo delle regioni: <https://www.pes.cor.europa.eu/covid-19-progressive-cities-and-regions-share-solidarity-projects>

in armonia, partendo da quella individuale, passando per quella locale, regionale, nazionale, europea e fino a quella globale, e ciò vale tanto per gli esseri umani quanto per le forme di vita non umane dell'ecosistema planetario. Questo sviluppo, così come sostenuto in questa relazione, è ottenibile solo liberando il modello economico contemporaneo dalla dipendenza da una competizione ad alta intensità a tutti i livelli, a favore di un nuovo modello imperniato attorno alla cooperazione, alla partecipazione e al pieno rispetto dei limiti naturali del nostro pianeta.

Tuttavia, se le nozioni collettive di sviluppo sostenibile sono ampiamente usate e interpretate, le implicazioni individuali potrebbero essere state trascurate, e manca quindi una loro chiara interpretazione, specialmente per un loro impiego a livello politico. Il lavoro innovativo sulle disuguaglianze,¹⁵ e sulla precarietà,¹⁶ come già detto nelle sezioni precedenti, ha fornito elementi essenziali per riconciliare l'individuale e il collettivo. Ulteriori elementi per creare nuove sintesi o aprire nuove strade, sono stati sviluppati nella cornice socio-ecologica, soprattutto nel contesto di crisi sanitaria in corso,¹⁷ ma v'è ancora molto lavoro da svolgere in questa direzione.

Qualsiasi tentativo di fornire una cornice accademica esauriente si spingerebbe irrimediabilmente oltre lo scopo e il ruolo di questa relazione. Ciò nonostante, è importante puntualizzare che le trasformazioni globali invocate da questa relazione, sono chiaramente collegate alla dimensione individuale e in grado di produrre risultati che le persone percepiscono come miglioramenti tangibili nelle proprie vite. L'ICSE chiama queste ricadute positive "benessere sostenibile per tutti". Non si tratta solo di un nuovo concetto o di una visione, ma vuole essere una cornice politica rilevante per azioni politiche convincenti ed efficaci, una narrazione che promuova le trasformazioni sostenibili, che sia in sintonia coi cittadini e ne raccolga il sostegno.

È quindi importante definire alcune regole di base, affinché questi concetti possano fungere da base informativa e ideale per l'azione politica:

- **La realizzazione del benessere sostenibile individuale va inquadrata nel più ampio imperativo dello sviluppo sostenibile, per coniugare il**

benessere individuale e planetario. Pertanto, le politiche di sostegno ai bisogni e alle aspirazioni individuali devono essere compatibili e fungere da volano per la realizzazione dello sviluppo sostenibile a livello aggregato.

- **Lo sviluppo sostenibile generale deve realizzare un benessere sostenibile individuale, ampio e solido, inteso come la capacità di soddisfare bisogni e aspirazioni.** Questo è possibile liberando tutto il potenziale del progresso socio-ecologico attraverso politiche appropriate e garantendo una diffusa partecipazione civile e democratica nella sua realizzazione.
- **Il raggiungimento del benessere sostenibile per tutti è perseguito primariamente mediante dinamiche di cooperazione anziché di competizione.** Questo principio va applicato a tutti i livelli, da locale a globale, e in tutti i settori economici, assicurandosi che un maggior benessere di alcuni non abbassi o limiti il benessere di altri, o dell'ecosistema. Ciò richiede, così come indicato in questa relazione, una trasformazione complessiva del modello capitalistico imperante.
- **Il benessere sostenibile per tutti è condizionato da politiche pubbliche durature, di ampia portata, coordinate e partecipative a tutti i livelli,** che garantiscano un maggior grado di uguaglianza e coesione tra le nostre società, una transizione giusta verso un'economia sostenibile, un solido e condiviso senso di sicurezza socioeconomica, resilienza diffusa e capacità adattativa di fronte a rischi e crisi future, così come una democrazia trasparente e partecipativa.
- Infine, ma non certo per importanza, **è cruciale che il benessere sostenibile per tutti sia incompatibile con la persistenza della povertà e l'esclusione sociale in ogni sua forma o manifestazione.** Qualsiasi società sostenibile del futuro degna di questo nome dovrà essere eretta sulla premessa che nessuno deve essere lasciato indietro; per farlo vanno attivati meccanismi politici pubblici capaci di trasformare questa premessa in un diritto individuale accessibile e garantito a chiunque.

¹⁵ Pickett, K., Wilkinson, R. (2010). *The spirit level: Why equality is better for everyone*. Penguin

Pickett, K., Wilkinson, R. (2019). *The inner level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*. Penguin

¹⁶ Azmanova, A. (2020). *Capitalism on Edge: How Fighting Precarity Can Achieve Radical Change Without Crisis or Utopia*. Columbia University Press; Azmanova, A., Countering precarity: social resilience through a political economy of trust," in Elena Korosteleva & Trine Flockhart (eds.), *Resilience in EU and International Institutions. Redefining Local Ownership in a New Global Governance Agenda*. Routledge (2020).

¹⁷ Laurent, E. (2020). *Et si la santé guidait le monde? L'espérance de vie vaut mieux que la croissance*. LLL, Les liens qui libèrent.

I HAVE
a 
Dream...



CAPITOLO 2

Un altro futuro è possibile

La necessità di guardare a un futuro
diverso

48

La possibilità di un altro futuro

50

Il sistema economico emerso gradualmente dalla Seconda guerra mondiale e affermatosi in tutto il pianeta, è stato associato a livelli storici di progresso, di prosperità e di sicurezza dell'umanità in molte parti del mondo, e senza dubbio così è stato nell'Unione europea. Oggi però appare evidente che i difetti e i conflitti connaturati a questo tipo di sistema sono diventati insostenibili, perché hanno prodotto e producono costi umani e planetari che superano di gran lunga i benefici che, storicamente, questo sistema era stato in grado di offrire.

2.1. La necessità di guardare a un futuro diverso

Il sistema economico emerso gradualmente dalla Seconda guerra mondiale e affermatosi in tutto il pianeta, è stato associato a livelli storici di progresso, di prosperità e di sicurezza dell'umanità in molte parti del mondo, e senza dubbio così è stato nell'Unione europea. Oggi però appare evidente che i difetti e i conflitti connaturati a questo tipo di sistema sono diventati insostenibili, perché hanno prodotto e producono costi umani e planetari che superano di gran lunga i benefici che, storicamente, questo sistema era stato in grado di offrire. Al contempo, l'effetto combinato della pandemia globale e la sconfitta del "trumpismo" aprono uno spazio di nuove opportunità di potenziale portata storica, in cui l'Unione europea occupa una posizione ideale per coglierle nell'interesse globale e per la creazione di un benessere sostenibile per tutti.

Le nostre società sono travolte da una successione di crisi multiple. Quando il mondo era sul punto di riaversi dagli effetti devastanti della crisi finanziaria del 2008, ma di cui ancora si percepivano gli strascichi, è scoppiata la pandemia COVID-19. Questa successione rischia di rendere il mondo e l'Ue più fragili in modo permanente, più divisi politicamente, eco-

nomicamente e socialmente, e di lasciare indietro persone e aree schiacciate da una disoccupazione e una povertà in crescita esponenziale. Parallelamente, il cambiamento climatico e la distruzione della biodiversità del pianeta, stanno mettendo a repentaglio la vita umana e i suoi mezzi di sostentamento in tutto il globo in maniera crescente. Queste crisi profonde fanno emergere nuove fonti di disuguaglianza, come quelle in termini di responsabilità e vulnerabilità. L'opinione pubblica sta assumendo consapevolezza della portata reale di queste crisi, e un senso di ansia e alienazione si sta diffondendo in modo sempre più ampio tra i gruppi sociali.

Se non si fa nulla o troppo poco in tempo utile, il rischio che questa rapida successione di crisi si moltiplichi e acceleri, e che i suoi effetti diventino irreversibili e incontrollabili nel corso del secolo che viviamo, è reale.

Non v'è dubbio che queste crisi siano il prodotto di un sistema economico globale ormai malato, inquadrato a sua volta in un sistema di gestione globale anacronistico e in buona parte ereditato dal post-guerra. Per molti sono l'espressione più violenta e sconvolgente dei vizi profondi di quel sistema, ma non è tutto. La crescita delle disuguaglianze, la povertà persistente e la precarietà, le regioni e i Paesi in uno stato di arretratezza cronico, le migrazioni di massa e gli attacchi sempre più frequenti e diffusi alla democrazia e allo Stato di diritto, sono sintomi altrettanto allarmanti e insostenibili. Tutti questi elementi, in combinazione, formano una fitta rete di disfunzioni del sistema economico e sociale globale che si alimentano reciprocamente e amplificano gli effetti distruttivi sul sistema complessivo.

» L'opinione pubblica sta assumendo consapevolezza della portata reale di queste crisi, e un senso di ansia e alienazione si sta diffondendo in modo sempre più ampio tra i gruppi sociali.«

Se il COVID-19 arriverà probabilmente a esaurirsi, i suoi effetti si faranno sentire a lungo, e non possiamo neanche escludere l'emergenza di nuove pandemie se non ci dimostreremo in grado di aggredirne tempestivamente le cause alla radice. La pandemia ha inferto degli shock senza precedenti alle nostre strutture socio-economiche, scoprendo nuovi nervi del tessuto sociale e creando nuovi rischi per la stabilità del sistema economico-finanziario. Una gestione macroeconomica post-crisi fallace e inappropriata, potrebbe gettare le economie europee in una spirale di bassa crescita e alti livelli di disoccupazione difficile da fermare, con tutti i rischi di stagnazione o persino declino che ne conseguirebbero. In secondo luogo, un'analisi sobria e accurata delle cause alla radice della crisi della sanità pubblica globale, dovrebbe portarci a considerare e accettare che la patogenesi e la proliferazione di altri virus siano probabili, soprattutto se richiamiamo alla mente la lunga lista di malattie zoonotiche (zoonosi), come la SARS, l'Ebola e la Zika, che hanno avuto gravi sviluppi epidemici nei decenni recenti. L'espansione e l'intensificazione delle attività agricole e d'allevamento hanno contribuito al declino della biodiversità, aumentando il grado di vulnerabilità degli animali e degli umani. A questo si aggiunga che l'alta densità di popolazione in stretta prossimità a ecosistemi volatili e l'immersione nei meccanismi del commercio e delle catene di approvvigionamento globali, alzano il rischio di trasmissione agli umani di patogeni mortali. Lo scoppio di un'altra pandemia potrebbe essere fatale per le società e le economie del mondo e dell'Europa.

Sebbene il COVID-19 abbia provocato più di due milioni di vittime e messo a nudo le fragilità globali, gli sconvolgimenti che ha causato, secondo quanto affermato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres, potrebbero essere nulla di fronte a ciò che ci aspetta se la comunità globale fallisse l'azione contro il cambiamento climatico.

Se la crisi climatica oggi è a uno stadio relativamente precoce, l'umanità si sta già inoltrando in una situazione in cui il pianeta potrebbe diventare sempre più invivibile. Il protrarsi di un atteggiamento d'inerzia comporterebbe danni irreversibili, conducendoci direttamente a ciò che vent'anni fa, il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change) ha definito "punti critici", vale a dire eventi ad alto impatto, tra loro interconnessi, in diversi sistemi ecologici, capaci di innescare una reazione a catena

incontrollabile. In questo scenario, l'umanità si troverebbe ad affrontare una rapida successione di shock di varia natura, sempre più forti e a breve distanza l'uno dall'altro, come ondate di calore, siccità, inondazioni, cicloni e nuove malattie. Aree che oggi sono considerate ospitali e casa di ampie fette della popolazione mondiale, potrebbero diventare invivibili o scomparire sotto un livello del mare in costante crescita. Se singoli eventi come le crisi possono apparire gestibili, una loro frequente ripetizione intervallata da brevi fasi di stabilità, sarebbe impossibile da controllare. Se quindi non s'interviene in modo adeguato, il cambiamento climatico e le altre minacce ambientali rilevanti potrebbero erodere i diritti umani e le opportunità a disposizione delle future generazioni, mettendo in discussione il diritto alla vita, al cibo, alla casa e alla salute, soprattutto per coloro che non rientrano nel gruppo esclusivo dei privilegiati.

Il COVID-19 e le crisi climatiche esasperano l'emergenza delle disuguaglianze economiche e sociali, così come la pressione crescente sui sistemi sanitari esercitata da una popolazione anziana sempre più numerosa e da forme di disturbo mentale prodotte, quantomeno in parte, dalla povertà e dal senso d'insicurezza economica.

Ne deriva che alcuni gruppi della società sono più esposti di altri ai rischi sanitari ed economici causati dalla diffusione della pandemia, dopo due decenni contrassegnati dallo scoppio di bolle finanziarie alimentate dalle disuguaglianze negli stati e tra gli stati. Lo stesso vale per la crisi climatica. Le evidenze a disposizione dicono che le disuguaglianze amplificano e moltiplicano in modo sproporzionato gli effetti avversi del cambiamento climatico sui gruppi svantaggiati, provocando un aggravamento delle divisioni che rende il conto per il cittadino comune sempre più salato e insostenibile. Similmente a quanto avvenne nella fase d'austerità che seguì il default finanziario del 2008, i cittadini vedono il proprio benessere

44%

L'1% dei più ricchi del pianeta, che possiede più di un milione di dollari di capitale personale, concentra nelle proprie mani il 44% della ricchezza

indebolirsi, mentre i maggiori responsabili e i fautori della crisi abbandonano la scena indisturbati e spesso persino arricchiti. Questo è tanto più ingiusto se si considera che gli strati più poveri della popolazione mondiale, compresa quella europea, abbiano responsabilità molto limitate nell'emissione di gas serra e nella produzione dei danni ambientali.

Dacché le nostre società e le nostre economie cadono in una crisi dopo l'altra, gruppi sociali sempre più estesi subiscono sulla propria pelle esperienze di privazione, disagio e paura di ciò che il futuro riservi loro. In questo contesto, la fiducia, il collante delle nostre società, lascia il posto all'incertezza, che colpisce la maggior parte delle persone fatta eccezione per un selezionato gruppo identificabile in quell'1% dei più ricchi del pianeta che possiede più di un milione di dollari di capitale personale e concentra nelle proprie mani il 44% della ricchezza mondiale. Potenzialmente, ciò potrebbe traghettarci verso una società in cui i cittadini a basso reddito sono esposti agli stress e al collasso ambientale, mentre i propri pari più privilegiati godono di una sicurezza inespugnabile e continuano ad accumulare ricchezza, influenza e a indirizzare l'agenda politica nel proprio interesse. Con ogni probabilità, questa massiccia concentrazione di risorse nelle mani di un gruppo di persone sempre più ristretto produce una minaccia ai nostri sistemi economici, sociali e democratici, che non possiamo più ignorare e sulla quale dobbiamo intervenire.

La sovrapposizione e la frequenza di crisi sempre più gravi, nel lungo periodo potrebbero mettere i governi e gli stati nella condizione di non riuscire più a garantire la salvaguardia e la ricostruzione del tessuto sociale di cui sono costituite le nostre democrazie: potrebbero letteralmente smantellare le nostre società e aprirci la rotta verso l'ignoto.

2.2. La possibilità di un altro futuro

Queste crisi non vengono dal nulla. Esse sono il prodotto ricorrente e potenziato di un'economia globale costruita su regole di mercato, un'eccessiva accumulazione di potere economico e un unico scopo

dominante: la ricerca spasmodica e incessante della crescita a breve termine a livello della società e delle imprese, associata a una concentrazione esponenziale della ricchezza privata. Questo ha portato le economie globali e le imprese in tutto il mondo a ingaggiare una corsa competitiva senza meta, all'interno di una cornice sempre più deregolamentata, che si alimenta attraverso la distruzione dell'ambiente, lo sconvolgimento del clima, la diffusione della precarietà, la disoccupazione cronica e la concentrazione della ricchezza nelle casseforti di pochi. Questo processo oggi è interpretato in modo esemplare e inquietante dai colossi tecnologici globali, che tengono sotto scacco la privacy e l'autonomia, pagano tasse irrisorie sui propri giganteschi profitti, neutralizzano le innovazioni delle *start-up* attraverso massicce campagne di acquisizione e, se è loro permesso, impediscono qualsiasi forma di progresso sociale.¹⁸ Se per decenni questo modello sembra aver fatto pendere l'ago della bilancia dalla parte dei benefici, oggi non è più così, il rapporto costi-benefici si è invertito e i costi li superano nettamente.

Grazie a una maggior consapevolezza che ci consente di riconoscere la portata della posta in gioco, nel 2015 le Nazioni Unite hanno elaborato una strategia di sviluppo sostenibile globale, concretizzatasi negli Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, e i governi hanno siglato l'Accordo di Parigi sul clima. La prima relazione della Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile di Progressive Society fu lanciata nel 2018 per promuovere un nuovo approccio radicale verso il benessere sostenibile nella sfera economica e sociale. Nel 2019, La nuova Commissione europea formatasi in seguito alle elezioni europee, rispose a questa e altre iniziative provenienti dalle forze politiche progressiste per la definizione di un'agenda politica alternativa, con il Green Deal europeo e la promessa di una transizione giusta che non lasci indietro nessuno. Questi cambiamenti politici sono pietre angolari per la costruzione di un modello di sviluppo alternativo, ma sono ancora deficitari dal punto di vista della capacità di definire i tratti di questa trasformazione, perché ancora in qualche modo dipendenti dalle regole della crescita economica e della massimizzazione dei profitti, e impreparati a integrare forti leve socio-ecologiche di progresso nelle nuove logiche di sviluppo. D'altro canto, la pandemia in atto ci offre un'opportunità di cambiamento radicale sempre più pressante e potenzialmente positiva, che è imperativo cogliere.

¹⁸ Ben esemplificato dalla lotta di Amazon contro la sindacalizzazione dei propri dipendenti.

» Il benessere umano è possibile solo se compatibile con quello del pianeta.«

In molte parti del mondo, e l'Ue non fa eccezione, le politiche climatiche prevalenti si posizionano ben sotto il livello d'ambizione minimo necessario per evitare un cambiamento climatico devastante in futuro. Il progresso ambientale è ancora troppo legato alle dinamiche di mercato e a ciò che i mercati riescono o sono disposti a realizzare. Oltretutto, il progresso ambientale continua a essere distante e scollegato dal progresso sociale, quando invece dovrebbero procedere di pari passo. Le cause alla radice della precarietà rimangono sostanzialmente intoccate, la povertà persiste e la crescente e sproporzionata concentrazione della ricchezza è indiscussa. Le divisioni tra i territori più ricchi e i più poveri a livello regionale sono molto radicate e aumentano. La partecipazione democratica rimane confinata negli spazi e nelle forme tradizionali, mentre lo Stato di diritto e la libertà d'espressione sono sempre più spesso sotto attacco. Le politiche per la costruzione di una nuova resilienza e capacità adattativa agli shock futuri, soprattutto per quanto riguarda gli impatti del cambiamento climatico, sono ancora in una fase embrionale e mancano sostanzialmente di un approccio sociale integrato.

Un nuovo futuro esige un nuovo modello di progresso, scevro dall'onere di gestione continua delle crisi e focalizzato su un benessere sostenibile umano e planetario. È fondamentale che nel discorso pubblico e politico si stabilisca una distinzione netta tra il concetto di progresso e il concetto di crescita e si maturi una consapevolezza generalizzata dell'ampia gamma di politiche necessarie a produrre il cambiamento e a raggiungere una condizione di benessere sostenibile.

Questa è la sfida che la Commissione Indipendente per l'Uguaglianza Sostenibile (ICSE) si propone di vincere. A tale scopo, intende fornire alle persone e alle istituzioni un'alternativa valida e realizzabile per

ripensare e ricostruire il nostro modello di sviluppo, per restituire un benessere orizzontale alla società, forme di realizzazione personale e collettiva, una resilienza collaudata (resistenza agli shock) e sostituire l'incertezza radicata con una sostenibilità altrettanto radicata in tutte le dimensioni dell'esistenza, dell'esperienza e della cooperazione umana. Tutto ciò andrebbe sancito da un nuovo Patto col Pianeta che ne garantisca la conservazione e la rigenerazione.

I paradigmi politici esistenti definiscono indicatori di progresso umano, come la crescita economica o l'avanzamento di un progetto nazionale, e calibrano le proprie politiche in funzione di questo. L'ICSE rifiuta strategie così riduttive e fataliste e accetta la natura complessa, poliedrica e fluida del benessere, non riconducibile in uno schema unidimensionale valido sia in termini economici, sia sociali e ambientali. Le nostre proposte tracciano una cornice sociale articolata che offre margine di realizzazione personale e comunitaria a livello locale, regionale e globale, senza sfruttare altri esseri umani e l'ambiente, e senza ipotecare le risorse delle future generazioni o produrre nuovi rischi. Nel perseguire questa meta è cruciale capire che il benessere umano è possibile solo se compatibile con quello del pianeta, e da qui la nostra insistenza sulla centralità del nesso socio-ecologico in ogni sfera politica.

Il programma politico che desideriamo definire si fonda sulla convinzione che, nel pieno rispetto dei manifesti limiti naturali del nostro pianeta, di cui i decisori politici stanno prendendo lentamente coscienza, l'Umanità può ancora trasformare questo pianeta in un luogo in cui regni il benessere per tutti. Questa visione dovrebbe essere un faro per tutti i progressisti in politica e non solo, nella tensione comune verso un futuro diverso: un futuro migliore.



CAPITOLO 3

Vivere in un'economia al servizio del benessere comune

Introduzione

55

Il momento di andare oltre il PIL è adesso

56

Porre la finanza e l'economia digitale al servizio del benessere sostenibile per tutti

83

Trasformare le imprese in agenti del benessere sostenibile per tutti

97

Nel mondo, dalla fine della Seconda guerra mondiale, i meccanismi di decisione politica e d'amministrazione economica hanno perseguito un unico obiettivo predominante: massimizzare il prodotto interno lordo (PIL) mediante misure che stimolassero la crescita.

Sommario

Nel mondo, dalla fine della Seconda guerra mondiale, i meccanismi di decisione politica e d'amministrazione economica hanno perseguito un unico obiettivo predominante: massimizzare il prodotto interno lordo (PIL) mediante misure che stimolassero la crescita. Sebbene quest'impostazione politico-economica sia stata in grado di generare una ricchezza materiale senza precedenti nella storia, i suoi limiti e le sue distorsioni stanno diventando sempre più evidenti. Soprattutto negli ultimi quarant'anni, quest'ossessione per la crescita del PIL, ha proceduto di pari passo con una divaricazione delle disuguaglianze, un inasprimento della povertà, la diffusione di un senso d'incertezza che affligge larga parte della popolazione e ha accelerato l'alterazione del clima del Pianeta e della biosfera.

Superare queste crisi sociali e ambientali richiede molto più che un timido tentativo di addomesticare il dogma della crescita attraverso l'adozione di obiettivi climatici. Favorire un benessere diffuso e coesione sociale in una cornice di sostenibilità ambientale, impone all'Europa l'adozione di un approccio agnostico nei confronti della crescita economica, la costruzione di una cornice amministrativa che ponga al proprio centro obiettivi politici legalmente vincolanti di sostegno diretto al benessere sostenibile delle persone e del Pianeta, e che allinei in modo sistematico il processo politico-decisionale alle finanze pubbliche. Tali obiettivi devono abbracciare anche la dimensione sociale, economica ed ecologica della sostenibilità e del benessere, e prevedere quindi obiettivi di riduzione della povertà, delle disuguaglianze e delle emissioni di gas serra, da tradurre in politiche di lungo periodo fondate su evidenze e sostenute da risorse economiche adeguate a compiere gli investimenti necessari. Ciò implica riforme di ampio respiro del quadro fiscale e finanziario Ue, così come meccanismi amministrativi efficaci attraverso i quali gli stati membri Ue, le assemblee parlamentari e gli stakeholder possano collaborare nell'individuazione delle sfide e delle priorità, e implementare politiche che migliorino il benessere delle persone e del Pianeta su basi durature.

Giungere a un benessere sostenibile per tutti esige riforme del settore finanziario e dell'economia digitale, i due settori in cui il paradigma della crescita estrattiva e infinita, continua a farla da padrone con esiti devastanti. Per quanto riguarda la riforma del settore finanziario, la sfida chiave consiste nel riallocare i capitali, spostandoli da attività economiche insostenibili a settori, progetti e imprese che portino benefici tangibili in termini di benessere sostenibile per l'Umanità e il Pianeta. Ciò ci deve spingere ad approfondire e accelerare l'agenda Ue per la finanza sostenibile, a prevedere misure complementari volte a promuovere una finanza "verde", da un lato, e una finanza socialmente sostenibile dall'altro. Nell'economia digitale, nuove cornici normative e autorità pubbliche più efficaci, sia in termini normativi, sia applicativi, sono tasselli chiave per garantire una digitalizzazione – una tendenza che sta cambiando radicalmente le vite e i mezzi di sostentamento delle persone in tutto il mondo come mai prima d'ora – non più monopolizzata da un ristrettissimo gruppo di mega aziende che perseguono i propri profitti in modo troppo troppo disinvolto, anche a spese dell'interesse pubblico.

Il cambiamento economico, in un'ottica di benessere sostenibile per tutti, deve poter contare su cambiamenti di vasta portata in campo aziendale, dove la sostenibilità ambientale e il benessere delle persone e delle comunità devono diventare punti chiave di ogni aspetto e ogni fase dell'attività aziendale. Questo risultato è ottenibile grazie alla Legge europea per un capitalismo responsabile, che sostituisca la ricerca spasmodica di valore per l'azionariato, con un senso ampio e ben definito di Responsabilità sociale d'impresa, obbligando le compagnie a definire strategie di sostenibilità esaurienti, a rendicontare la loro implementazione, a rispettare gli standard ambientali e i diritti umani fondamentali, attraverso provvedimenti efficaci di dovuta diligenza (due diligence). Il sostegno alle imprese con un'impostazione socialmente responsabile orientate al rispetto degli stakeholder, o a quelle dell'economia sociale, sono altri tasselli fondamentali del mosaico. Infine, il coinvolgimento del settore privato in forme d'innovazione produttiva orientata a risultati e soluzioni capaci di generare benessere e sostenibilità, sono da considerarsi elementi chiave per porre l'attività economica in Europa al servizio del benessere sostenibile per tutti.

3.1. Introduzione

Trasformare l'Europa in un continente capace di distribuire a tutti un benessere sostenibile, c'impone un percorso di cambiamento radicale. Cambiare, riscrivere il capitalismo, sta al cuore di questa sfida epocale. Gli ultimi anni, in particolare dalla crisi finanziaria del 2007-2008, hanno portato i cittadini, loro malgrado, ad assumere consapevolezza della natura distruttiva della corsa globale per il profitto e la crescita. Secondo un sondaggio pubblicato poco prima dello scoppio della pandemia COVID-19, che evidenzia in modo approfondito le linee di frattura del capitalismo globale, la maggioranza degli intervistati nelle economie avanzate non ritiene che la loro condizione migliorerà nell'arco dei cinque anni a venire. Inoltre, più della metà degli intervistati a livello globale crede che il capitalismo, nella sua forma attuale, stia facendo più male che bene al Pianeta.¹⁹ Questi timori e questo risentimento non sono fantasie. Ogni anno, il capitalismo globale consuma quasi il doppio delle risorse naturali che la Terra e in grado di rigenerare,²⁰ mentre l'1% più ricco guadagna più della metà della popolazione mondiale.²¹

Così come accennato nel primo capitolo di questa relazione, il senso di ansia, d'impoverimento e di disuguaglianza sempre crescente, non può trovar posto in una società del benessere per tutti. L'appello è per la creazione di uno Stato socio-ecologico che cambi rotta e garantisca il benessere delle Persone e del Pianeta.

Questa svolta radicale è concepibile solo attraverso un processo di cambiamento organico che investa ogni dimensione del nostro sistema economico. Il come si governerà questa partita interessa in modo particolare i due settori centrali dell'economia contemporanea, quello finanziario e quello digitale, e dovrà essere giocata a livello di ogni singola impresa.

A livello macro dell'amministrazione e della politica economica si rende necessaria una nuova bussola politica. Mentre i governi europei sono ancora riluttanti ad accettare che il grado di benessere e progresso di una società non equivalga al tasso di crescita dell'economia, nel mondo vi sono persone con visioni pionieristiche che stanno dimostrando che un approccio diverso è possibile e restituisce risultati migliori per le persone e il Pianeta. Pertanto noi esortiamo l'Ue, le sue istituzioni e gli stati membri a un'assunzione di responsabilità e all'adozione di un set di obiettivi politici diversi, che superino la logica di crescita del PIL e siano fondati sull'implementazione di riforme delle politiche fiscali ed economiche, e un miglior coordinamento politico-amministrativo, che ci avvicinino gradualmente a una condizione di benessere sostenibile per tutti gli europei.

Un progetto di riforma economica che non tenga in debita considerazione il ruolo ricoperto oggi dal settore finanziario sarebbe di per sé fallace. La finanza, come nessun altro settore, ha alimentato la formula della crescita infinita propugnata dal neoliberismo. Il passaggio a un modello socioeconomico più sostenibile e imperniato attorno al benessere deve prevedere necessariamente una riforma del settore finanziario che non solo apra nuovi mercati sostenibili, ma riprogrammi il capitalismo a perseguire obiettivi sostenibili di benessere. Accanto al settore finanziario, l'economia digitale ha fatto irruzione come una nuova forza

» Gli ultimi anni hanno portato i cittadini ad assumere consapevolezza della natura distruttiva della corsa globale per il profitto e la crescita.«

¹⁹ Edelman Trust Barometer 2020. <https://www.edelman.com/trust/2020-trust-barometer>

²⁰ <https://www.overshootday.org/>

²¹ Blanchet, T., Chancel, L., & Amory Gethin (2019). *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*. <https://rb.gyf/fdzslf>

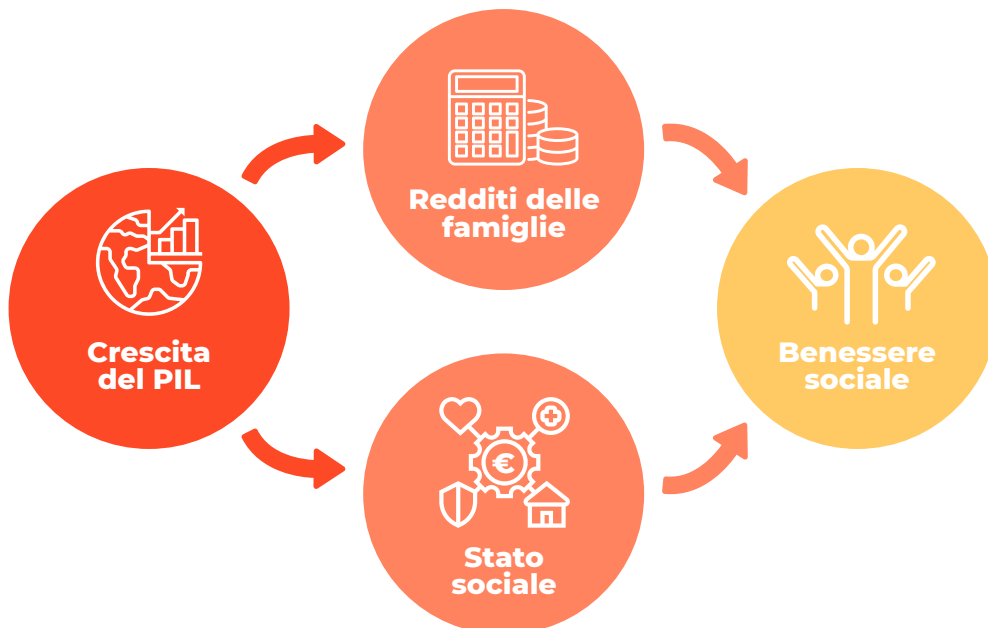
capace di permeare in ogni interstizio della società, fortemente orientata a piegare la società e l'economia alla logica estrattiva del massimo profitto, a beneficio di un ristretto gruppo di attori potentissimi. Le tecnologie digitali creano fantastiche opportunità per favorire le libertà, l'uguaglianza e l'efficienza, nello sforzo verso il benessere sostenibile, ma vanno impiegate in modo saggio, equilibrato, in una cornice che garantisca l'aderenza ai principi del benessere sostenibile.

A livello micro, un'economia che alimenti il benessere sostenibile della società, esige che tutte le imprese assumano l'impegno di produrre valore pubblico in ogni sfera e ogni fase della propria attività e questo implica una riscrittura delle norme cui le grandi multinazionali dovranno attenersi, ripensare e stabilire chi abbia voce in capitolo in materia d'impresa e quali siano gli obiettivi che queste organizzazioni possono e devono perseguire. Fortunatamente, oggi esistono già modelli di gestione aziendale responsabile replicabili e modelli di business che se adottati, applicati e sviluppati in modo oculato, possono fare la differenza.

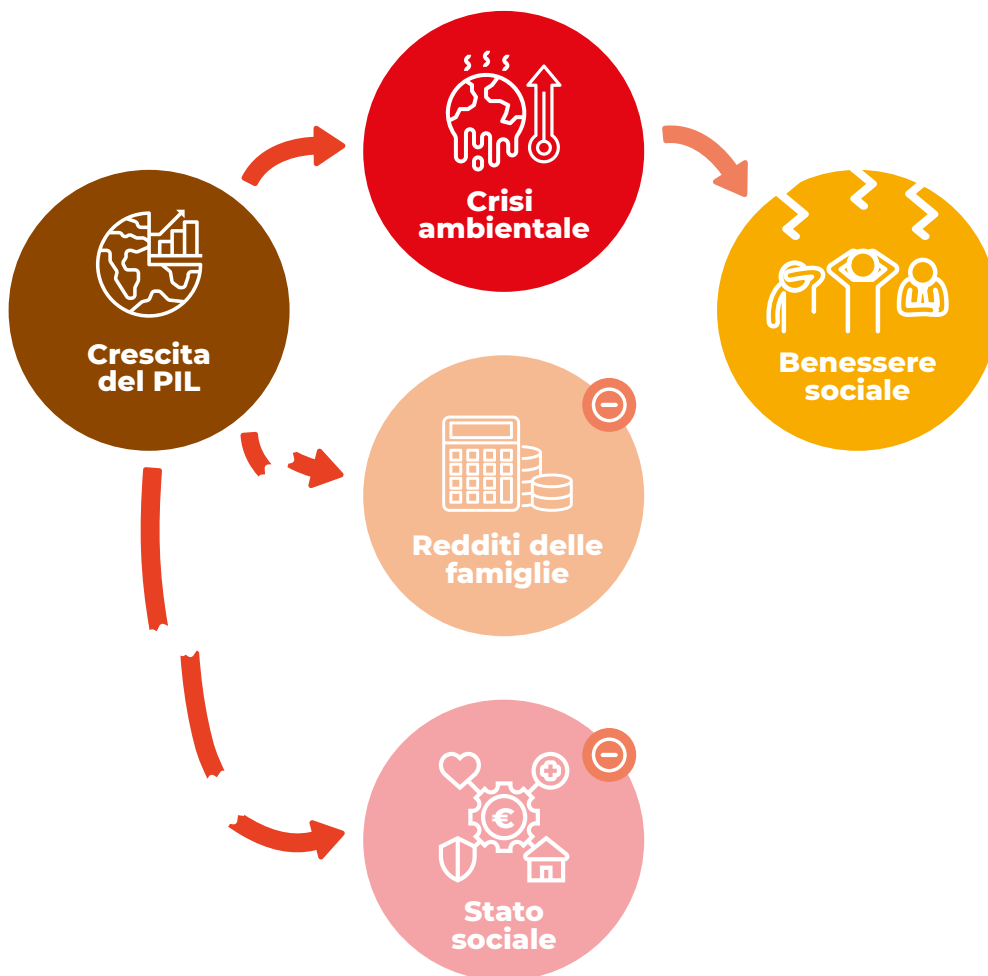
3.2. Il momento di andare oltre il PIL è adesso

Nel mondo, i decisori politici dalla fine della Seconda guerra mondiale sono stati guidati dall'idea che il successo delle società potesse essere misurato in termini di prodotto interno lordo, del PIL che sono in grado di generare. Secondo questa logica, le società che riescono ad aumentare la quantità di beni e servizi sono ritenute in fase di progresso, sulla base della credenza che la crescita economica si traduca automaticamente in occupazione e aumento dei redditi per le famiglie, e che ciò a sua volta comporti un aumento del gettito fiscale e quindi maggiori risorse a disposizione dello Stato sociale per ridistribuire il benessere nella società nel suo complesso.

Crescita del PIL e del benessere sociale in teoria



Crescita del PIL e del benessere sociale nel XXI secolo



Questo paradigma riduttivo non costituisce un fatto naturale. L'equazione crescita economica uguale benessere e progresso della società è controversa persino nel lavoro degli economisti sul quale è stata sviluppata, e il successo di cui ha goduto è riconducibile al contesto storico più unico che raro che ha caratterizzato l'epoca immediatamente successiva il secondo conflitto mondiale.²² Una volta assunta come vera, tuttavia, la feticizzazione della crescita economica nel tempo ha portato a esiti drastici. Le politiche concepite attorno al principio di crescita del PIL rinnovate a intervalli regolari dai governi, sono state guidate sostanzialmente da esigenze economiche a breve termine. Affidandosi agli insegnamenti delle

teorie economiche neoliberiste, che stabiliscono che un'intensa competizione sia la strada più sicura per far crescere il PIL, la politica, per decenni, è stata impegnata in un costante lavoro di subordinazione della società e della natura al paradigma della crescita infinita.

Nell'Unione europea, questo modello politico continua a raccogliere il sostegno di un seguito quasi ortodosso. Nonostante l'accresciuta consapevolezza sulle esternalità negative della corsa per una costante espansione del PIL e del ruolo chiave giocato nell'emergenza climatica, la politica Ue non è ancora realmente riuscita a fare i conti con questa

²² Lepenies, P. (2016): *The Power of a Single Number - A Political History of GDP*. Columbia University Press, New York

impostazione. Nel presentare il Green Deal europeo (EGD) e la sua strategia fondante per i prossimi anni, che punta a centrare l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra e la neutralità climatica entro il 2050, "La nuova strategia di crescita per l'Europa", la Commissione europea non ha lasciato praticamente alcun dubbio sulla sua aderenza al postulato che una crescita economica senza limiti rappresenti la strada maestra per garantire benessere per le persone e il Pianeta.

Pertanto, la politica Ue rimane agganciata soprattutto a considerazioni di costo economico dei provvedimenti, rinunciando ad avanzare proposte normative di respiro più ampio se i benefici attesi non sono considerati con ragionevole certezza superiori ai costi.²³ Come sarà descritto più nel dettaglio nel corso della relazione, quest'approccio politico è ancora sostenuto da una fitta rete di politiche economiche e fiscali dei Paesi dell'eurozona. La preoccupazione di prevenire l'instabilità fiscale impone ai membri dell'Unione economica e monetaria il rispetto di precisi standard di prestazione fiscale, definiti in proporzione al PIL prodotto dalle loro economie, che li coinvolge automaticamente nella corsa per la crescita economica continua.

Questa ostinata tensione della politica Ue verso l'unico obiettivo della crescita del PIL è in aperto conflitto con le evidenze scientifiche degli ultimi decenni. Come risulta sempre più chiaro, il presunto circolo virtuoso tra la crescita del PIL, il Lavoro, i redditi, la ricchezza della società e quindi il benessere, che le teorie economiche classiche assumono come certo, non solo sembra perdere pezzi nell'era della globalizzazione neoliberista, ma ha assunto i tratti di un circolo vizioso.

Il legame tra crescita e Lavoro si è rotto

Ricerche condotte dall'OCSE,²⁴ l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, hanno evidenziato come l'espansione del PIL nelle economie avanzate, sia sempre meno capace di tradursi in aumento proporzionale dell'occupazione. Pertanto, periodi di vivace crescita del PIL nelle economie avanzate coincidono con modesti miglioramenti in termini occupazionali o persino con fasi di stagnazione occupazionale. Al contempo, nelle economie in cui si registrano aumenti dei tassi d'occupazione incoraggianti e significativi, come nel caso della Germania del 2005, questi si verificano anche in condizioni di timida crescita.²⁵ Sulla base di queste osservazioni, crescita e occupazione, quantomeno nei

Paesi OCSE, stanno diventando variabili che crescono indipendentemente l'una dall'altra. A ciò si aggiunge che la qualità dell'occupazione appare in declino sia nelle economie a forte crescita, sia in quelle a crescita debole. Come trattato più dettagliatamente nel sesto capitolo di questa relazione, la forza lavoro Ue è sempre più costretta in forme d'occupazione instabile e precaria e fatica a far quadrare i conti. Al momento, un 15% della forza lavoro dell'Unione europea vive con retribuzioni che sono sotto la soglia nazionale di povertà, nonostante lavori a tempo pieno.²⁶

15%

Il 15% della forza lavoro dell'Unione europea vive con retribuzioni che sono sotto la soglia nazionale di povertà, nonostante lavori a tempo pieno.

La crescita non rende più ricca la società (o buona parte di essa)

Una dissociazione simile a quella tra crescita e Lavoro è avvenuta anche tra crescita e redditi. Come risultato delle riforme pro-mercato destinate a stimolare la crescita economica potenziale, le disuguaglianze di reddito e ricchezza si sono ampliate in misura tale che il PIL si traduce in maggior reddito solo per gli strati più alti della società, mentre gli strati inferiori e gran parte della società non ottengono alcun beneficio significativo dall'espansione dell'economia. Della crescita di PIL registrata nell'Ue tra il 1980 e il 2017, il 17% è finito nelle tasche dell'1% di coloro che sono nell'olimpio della scala dei redditi, mentre al 50% dei lavoratori è andato solo il 15% di tutta la torta della crescita.²⁷

Contemporaneamente, l'accresciuta mobilità internazionale dei capitali e della ricchezza, che procede di pari passo con la globalizzazione, espone lo Stato sociale dei diversi Paesi a un'intensa competizione, il che implica una riduzione delle risorse disponibili per finanziare politiche di *welfare* che favoriscano una diffusione del benessere nella società nel complesso. Pertanto, si può dire che né i redditi delle famiglie, né

²³ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea sul miglioramento della legislazione. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

²⁴ OECD (2020) *How's life? 2020: measuring well-being*. OECD Publishing, Paris.

²⁵ Klinger, S., & Weber, E. (2020). GDP-employment decoupling in Germany. *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 82-98.

²⁶ European Trade Union Institute (2021): *Benchmarking Working Europe 2020*, p. 110-1

²⁷ Thomas Blanchet, Lucas Chancel & Amory Gethin (2019). *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*. <https://rb.gyf/fdzslf>

» La politica Ue rimane agganciata soprattutto a considerazioni di costo economico dei provvedimenti.«

gli introiti degli stati, risentano positivamente della crescita che le economie avanzate riescono a garantirsi nelle condizioni poste oggi dalla globalizzazione, e quindi viene a decadere il collegamento tra l'espansione del PIL e l'espansione del benessere sociale.²⁸

Gli effetti del paradigma della crescita ne compromettono la stessa redditività

Ciò che è più interessante è che lo sforzo incessante per far crescere il PIL si sta rivelando una strategia autodistruttiva che, se non altro, dovrebbe preoccupare anche i sostenitori più entusiasti del mantra del PIL. Ricerche condotte dall'OCSE dimostrano che la crescita delle disuguaglianze che si è associata alla crescita del PIL negli ultimi decenni, ha minato la capacità delle economie avanzate di sostenere tale crescita, poiché gruppi della società sempre più cospicui sono sprovvisti del reddito necessario a sostenere la domanda e mantenere sempre su di giri il motore della crescita.²⁹ Ciò dimostra l'assurdità del mantra della *trickle-down economics*, il cosiddetto "effetto a cascata in economia", il quale teorizza come un aumento delle entrate negli strati più alti della società si traduca automaticamente, a cascata appunto, in maggiori entrate e ricchezza per tutti. Al contrario, le evidenze suggeriscono che una distribuzione non equilibrata dei redditi inibisce il ciclo della crescita dall'interno e quindi rappresenta una ricetta di declino economico, non di successo.

Inoltre, date le pressioni cui sono sottoposte le finanze pubbliche a causa della concorrenza fiscale globale, il *welfare state* dei diversi Paesi incontra difficoltà sempre più importanti a finanziare le politiche sociali per l'educazione, la sanità, la sicurezza e la protezione sociale necessarie a conservare sane le fondamenta di un'economia produttiva, così come una popolazione sana, istruita, formata e coesa. Questo sottofinanzia-

mento del capitale umano e sociale agisce da freno della produttività da lavoro, senza la quale la crescita economica diventa sempre più sfuggente.³⁰ Le manifestazioni degli attacchi al benessere sociale comprendono anche l'alimentarsi dell'ansia esistenziale che causa effetti di precarietà descritti nel primo capitolo di questa relazione e creano emergenze sociali come ad esempio l'aumento dei disturbi fisici e mentali, della povertà e del crimine, che espongono la società a minacce di collasso nel momento che si trasformano in crisi sociali vere e proprie.³¹ Seppur la prevenzione e la risoluzione di queste crisi di fatto stimoli l'attività economica attraverso la spesa sociale e, paradossalmente, favorisca la crescita, questo non può essere di certo considerato come uno degli effetti positivi e autosufficienti d'espansione del PIL così come predicato dai suoi sostenitori.

Crescita ed ecologia non vanno mano nella mano

Così come erode le proprie stesse fondamenta economiche e sociali, il dogma della crescita crea esternalità che mettono in discussione l'esistenza stessa della civiltà in quanto tale. Considerando che l'espansione inarrestabile del PIL è stata legata storicamente all'aumento delle emissioni di gas serra e all'esaurimento delle risorse naturali, tanto in Europa, quanto a livello globale, la sua responsabilità nell'innescare della crisi climatica e nel collasso degli ecosistemi costituisce un fatto inconfutabile. Sebbene si siano ottenuti risultati importanti in termini di efficienza della produzione energetica e impiego delle risorse, una dissociazione tra crescita e distruzione ambientale non è ancora possibile, rimane quantomeno parziale e insufficiente per rendere compatibile la fedele aderenza al mito della crescita del PIL con il rispetto dei limiti fisici dell'ambiente naturale (vedi anche il capitolo quinto di questa relazione).³²

²⁸ Per approfondimenti: Laurent, E. (2021): *From welfare to farewell: the European social-ecological state beyond economic growth*. ETUI WP 2021.04. <https://www.etui.org/publications/welfare-farewell>

²⁹ Cingano, F. (2014). Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5xjrjncwvxv6j-en>

³⁰ Hemerijck, A. et al. (2020). *Social Investment Now! Advancing Social Europe through the EU Budget*, from https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now_12%20-%20pp%20%20links.pdf

³¹ Wilkinson, R. and Pickett, K. (2010): *The Spirit Level – Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Bloomsbury

³² Laurent, E. (2021): *The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition?* In: Vanhercke B., Spasova S. and Fronteddu B. (eds.): *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE); see also: Strand, R. et al. (2021): *Growth without economic growth*, European Environment Agency, Narratives for change, disponibile su: beed0c89209641548564b046abca43e

Già oggi, il peso del deterioramento ambientale sulla società del benessere ha assunto dimensioni destabilizzanti. Con l'aumento delle perdite in vite umane e gli sconvolgimenti su larga scala causati da una maggior frequenza e intensità delle ondate di calore, delle inondazioni, della persistenza di alti livelli d'inquinamento dell'aria e di malattie zoonotiche come il COVID-19, il conto da pagare per le esternalità ecologiche della crescita del passato, oggi ci si presenta sempre più ovvio e salato.³³ Naturalmente queste crisi ecologiche comportano anche enormi costi economici, dati dall'aumento della spesa sanitaria e dalla necessità di ricostruire infrastrutture e comunità distrutte dai disastri ambientali. Ciò che appare sempre più scontato è che la distruzione senza scrupoli degli ecosistemi nel perseguire la crescita sia da considerarsi come un prestito che il capitalismo globale ha ricevuto dalla natura e che, prima o poi, in qualche modo dovrà ripagare. Mediamente gli strumenti standard del PIL sono fallaci nello stabilire con soddisfacente approssimazione la ricchezza della società, poiché non danno contezza delle passività accumulate in passato e non fanno altro che restituire un'illusione di ricchezza. Quella che appare come una descrizione più aderente alla realtà, è che l'ossessione per il PIL copra un saccheggio massiccio a scapito delle generazioni future, che si troveranno a dover sopportare le conseguenze di un'esistenza delle generazioni precedenti condotta oltre il limite di sfruttamento del pianeta.

Alla luce di queste evidenze, la falsa promessa di benessere sociale attraverso la ricerca della crescita infinita è sfatata, come un mito che si è spinto talmente oltre da sfatare se stesso. Anziché lavorare in modo efficiente e responsabile per espandere le risorse a disposizione della società nel complesso, il capitalismo sta diventando sempre più inadeguato a preservare le sue stesse fondamenta socioeconomiche e sta generando passività che rischiano di essere scaricate sulla società ad altissimi costi sociali, ambientali ed economici. A causa della sua totale inadeguatezza a promuovere un benessere sociale duraturo, inclusivo e sostenibile, la strategia di affidare la conquista del progresso alla crescita economica e di orientare le scelte politiche in funzione di un unico scopo va completamente abbandonata, se l'umanità vuole darsi una possibilità di vincere le sfide sociali ed economiche con le quali oggi è chiamata a confrontarsi.

» Il welfare state dei diversi Paesi incontra difficoltà sempre più importanti a finanziare le politiche sociali.«

3.2.1. Il benessere sostenibile per tutti come paradigma per il processo decisionale politico-amministrativo

Raggiungere un benessere sostenibile per tutti impone che i decisori politici riconoscano il benessere degli umani e del pianeta come un sistema d'interazioni complesse tra le persone, tra classi sociali e generazioni (presenti e future), tra le società e le economie, tra la civiltà umana e il Pianeta. Così come sottolinea il capitolo primo di questa relazione, ciò dipende dalla creazione di mutui benefici economici, sociali ed ecologici nell'organizzazione della società, cosicché le buone condizioni di vita e di lavoro procedano di pari passo con la protezione delle capacità rigenerative del Pianeta. Data l'incapacità manifesta della crescita del PIL di ottenere questo risultato, la politica dovrebbe sentirsi spinta ad assumere una posizione quantomeno agnostica sull'espansione economica e anziché ridimensionare il proprio ruolo per affidarsi passivamente alla presunta capacità dei mercati di autoregolarsi, esplorare attivamente nuovi benefici comuni.

Se è vero che questo aggiunge complessità al processo politico-decisionale e sfida in modo radicale lo status quo in Europa e in buona parte del mondo sviluppato, va anche detto che non è più un sogno irrealizzabile e sganciato dalla realtà. Dall'adozione dell'Accordo di Parigi sul clima e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, si sono create le condizioni per una riconsiderazione complessiva del processo politico-decisionale e un suo allineamento agli imperativi di sostenibilità e benessere, che cominciano

³³ Laurent, E. (2021). *From welfare to farewell: the European social-ecological state beyond economic growth*. ETUI WP 2021.04, disponibile su: <https://www.etui.org/publications/welfare-farewell>

a dare i loro primi frutti. Nel mondo governi, parlamenti, autorità regionali e locali stanno sondando nuovi approcci che consentano di considerare i futuri rischi e le minacce alla società del benessere, alla sostenibilità e all'uguaglianza intergenerazionale. Gli esempi vanno dalla valutazione degli impatti sulla sostenibilità e il bilancio del benessere già praticati in Nuova Zelanda, alla commissione del Futuro del parlamento finlandese o alla Legge sul benessere delle future generazioni in Galles.

I metodi e gli strumenti sviluppati da concezioni politico-amministrative così innovative ed evolute, consentono ai governi di superare l'ossessione del risultato economico a breve termine affermata dalla logica della crescita del PIL e associato a costi di lungo termine proibitivi. Supportate dai contributi e dalle intuizioni delle emergenti scienze sulla sostenibilità, queste opportunità di produrre risultati dal forte nesso socio-ecologico attraverso una politica proattiva, che fino a poco tempo erano ancora allo stato potenziale, si stanno imponendo in modo sempre più concreto, multiplo, naturale. Gli esempi includono l'elaborazione di raffinate analisi scientifiche di scenario, le quali restituiscono l'idea che gli investimenti in una totale decarbonizzazione della produzione globale di energia entro il 2050 non genereranno solo gli esiti ambientali attesi, ma abbasseranno il prezzo dell'energia, richiederanno meno investimenti e creeranno più posti di lavoro di quanti non se ne otterrebbero insistendo con le politiche attuali.³⁴ È evidente che prezzi più bassi per l'utente finale e minori volumi d'investimento comportano transazioni di mercato di minor valore finanziario, che forniscono un contributo ridotto alla logica del PIL e

al perpetuarsi del modello attuale, e quindi i benefici evidenti di queste politiche illuminate correrebbero il rischio di passare inosservati se visti attraverso la lente della crescita economica a tutti i costi.

Una nuova matrice per il processo decisionale politico-amministrativo

Rendere operativo un approccio focalizzato sul benessere e la sostenibilità nel processo decisionale politico e nell'amministrazione richiede un indirizzo molto chiaro ed elaborate metodologie che ne guidino l'implementazione. Fortunatamente, grazie alle esperienze che provengono dalla sperimentazione di queste idee da parte dei governi citati, alla letteratura accademica in materia in costante crescita, al lavoro di organizzazioni internazionali, *in primis* l'OCSE, è già disponibile una guida preziosa a riguardo. Sviluppare queste conoscenze e queste esperienze consentirebbe all'Unione europea e agli stati membri di adottare un approccio amministrativo completamente nuovo e più proficuo rispetto a quello che utilizzano oggi.

Anziché delegare ciecamente la generazione di benessere e progresso sociale alla crescita economica, questa nuova matrice politica si fonderebbe su una dettagliata analisi delle premesse economiche, sociali ed ecologiche per una società del benessere e definirebbe gli obiettivi centrali di governance in tutte le sfere politiche. Secondo l'OCSE, tali obiettivi dovrebbero abbracciare almeno le dimensioni che elencheremo di seguito, poiché considerate in stretta relazione con gli elementi chiave della sostenibilità e del benessere in una società giusta, produttiva e democratica:³⁵

» Raggiungere un benessere sostenibile per tutti impone che i decisori politici riconoscano il benessere degli umani e del pianeta come un sistema d'interazioni complesse.«

³⁴ Jacobson, M. et al. (2019). Impacts of Green New Deal Energy Plans on Grid Stability, Costs, Jobs, Health, and Climate in 143 Countries. *One Earth* 1, 449–463: <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.003>

³⁵ Ad esempio guarda: Llena-Nozal, A., N. Martin, & F. Murtin (2019), The economy of well-being: Creating opportunities for people's well-being and economic growth. *OECD Statistics Working Papers*, No. 2019/02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/498e9bc7-en>.

- Salute ambientale e stabilità;
- Salute umana;
- Benessere soggettivo;
- Impegno civile;
- Reddito e ricchezza;
- Lavoro e qualità del Lavoro;
- Equilibrio fra vita privata e professionale;
- Accesso a un'abitazione dignitosa;
- Accesso alla conoscenza e allo sviluppo di competenze;
- Pubblica sicurezza.

Obiettivi efficaci esigono valore giuridico

Per raggiungere questi obiettivi, non è sufficiente definirli in modo generico come considerazioni che dovrebbero riflettersi in modo trasversale nel processo politico-decisionale. Abbiamo assistito a precedenti tentativi di definire e perseguire obiettivi di progresso di portata più ampia che guardassero oltre la crescita economica, come nel caso delle strategie di Lisbona ed Europa 2020, che però, di là dall'esprimere buone intenzioni, sono rimasti sostanzialmente lettera morta. Il punto è che molti degli obiettivi definiti da queste strategie, ad esempio per quanto riguarda la riduzione della povertà o gli investimenti in istruzione e ricerca, non solo non sono stati raggiunti, ma hanno subito una battuta d'arresto, perché gli obblighi legali imposti alla politica e all'amministrazione, soprattutto in campo fiscale, spingono i governi a ignorarli o sottovalutarli.

Per guidare efficacemente il lavoro e il comportamento dei politici e degli altri attori economici e sociali a ogni livello, è indispensabile dotare gli obiettivi politici di valore giuridico. Di per sé ciò non è in grado di prevenire l'emergere di conflitti tra i diversi obiettivi politici e quindi la necessità di giungere a compromessi, ma impone ai politici e agli stakeholder di pensare e lavorare meglio per appianare e risolvere tali conflitti. Questo impiego della forza del diritto può portare ottimi frutti, così come testimoniato dalle politiche Ue per combattere il cambiamento climatico. Se la prima generazione di standard Ue sulle

emissioni dei veicoli fu del tutto inefficace, perché sotto forma di autoregolamentazione che i produttori di automobili potevano applicare su base volontaria, dal 2008, quando furono tradotti in una legislazione vincolante, cominciarono a produrre dei frutti, seppur in scala non ancora sufficiente. Se apportare dei miglioramenti quindi è possibile, la politica ora conta sul fatto che nutrire e applicare quest'elevata ambizione climatica sia una strada percorribile, perché è stato appurato che l'industria ha la capacità di interiorizzare questi vasti obiettivi sociali senza dover per questo chiudere gli impianti.

Ciò dovrebbe incoraggiare l'approccio legislativo e la definizione di chiari obiettivi politici in chiave giuridicamente vincolante, applicabili in tutte le sfere d'importanza critica al raggiungimento di un benessere sostenibile per tutti. Gli esempi di legislazione di questa natura, trattati più dettagliatamente nell'ambito di questa relazione, includono la proposta per l'introduzione di una Legge anti-povertà, una Garanzia Ue sul Lavoro sostenibile (cfr. capitolo 6), così come politiche di giustizia climatica (cfr. capitolo 4), sanità preventiva, produzione e consumo sostenibile, protezione della biodiversità (cfr. capitolo 5).

Processi decisionali politici più partecipativi e fondati su evidenze, per risultati egualitari e attenti al territorio

Ottenere benessere sostenibile per tutti dipende dall'abilità di creare condizioni di vita che favoriscano sostenibilità, benessere degli individui e delle loro comunità nella vita quotidiana. Ciò che i cittadini e le comunità percepiscono come progresso è una questione di aspirazioni individuali e collettive ed è determinato dalle loro esperienze concrete negli ambienti e nei contesti della quotidianità. Dato che l'Europa è caratterizzata da una notevole eterogeneità in questo senso, una comprensione approfondita delle premesse sul campo è indispensabile per elaborare politiche efficaci in un'ottica di benessere sostenibile. A questo scopo, la politica e la supervisione sulle politiche, dovrebbero lavorare su evidenze dettagliate e sofisticate, anche sotto forma di indicatori statistici. La raccolta dei dati utili, lo sviluppo di modelli affidabili e metodologie che consentano la simulazione dei probabili effetti delle politiche pianificate attraverso una solida valutazione degli impatti, sono elementi

chiave. A riguardo, due sono le considerazioni di cruciale importanza.

In primo luogo, data la stretta interdipendenza tra i determinanti economici, sociali ed ecologici della sostenibilità e del benessere, gli indicatori statistici e la valutazione degli impatti devono considerare questa intersezionalità e le possibili reazioni tra loro. In secondo luogo, data l'eterogeneità delle condizioni sociali, economiche e territoriali in Europa, le raccolte di dati devono essere di natura sufficientemente granulare per consentire una disaggregazione agevole in una varietà di dimensioni. Per esempio, per poter individuare le disuguaglianze nella condizione sociale, economica ed ecologica determinanti per il benessere dei cittadini, comprese le disuguaglianze delle opportunità per consolidare tale benessere, i dati raccolti devono contenere informazioni specifiche su come le disuguaglianze legate al genere, all'età, al gruppo etnico, allo status di migrante, al livello d'istruzione e al reddito interagiscono tra loro in riferimento alle dinamiche oggetto d'osservazione. Data l'eterogeneità territoriale dell'Europa, le condizioni di partenza per la sostenibilità e il benessere dei cittadini e delle comunità sono nettamente diverse in funzione della localizzazione geografica, e ciò è dovuto in buona misura alle esternalità negative delle precedenti politiche di modernizzazione economica focalizzate solamente sulla crescita; pertanto, garantire che i dati intercettino e riflettano le specificità locali e regionali è d'importanza cruciale.

Garantire la legittimità democratica e un alto grado di partecipazione democratica nella definizione delle politiche per la sostenibilità e il benessere, costituisce un altro fattore determinante di successo. Altrettanto importante è fare considerazioni con un focus stretto sul territorio, affinché le politiche per il miglioramento del benessere delle comunità locali siano ben calibrate in funzione delle condizioni di vita effettive e attuali nell'area geografica di riferimento. Ciò prevede certamente un ampio coinvolgimento e

supervisione parlamentare, ma è auspicabile andare oltre le forme istituzionalizzate di rappresentanza democratica, sondando altre forme di sensibilizzazione attiva e un coinvolgimento degli stakeholder e della società civile sempre più ampio.

Dalla reazione alla prevenzione: politiche di lungo periodo e bilancio del benessere

Questo nuovo approccio amministrativo è spinto dalla necessità di individuare precocemente le sfide sociali, economiche e ambientali per intervenire prima che si aggravino ed evitare danni e costi futuri, anche se gli sviluppi in questione sono accompagnati da risultati economici interessanti a breve termine. Sulla base della valutazione delle interazioni degli effetti economici, sociali e ambientali delle politiche lungo tutto il loro ciclo di vita, si adotta un approccio essenzialmente di lungo periodo che persegue il benessere sociale evitando l'innescare di meccanismi negativi inaspettati e potenzialmente costosi.

Anziché assumere provvedimenti passivi e a posteriori per attutire gli effetti negativi del modello economico e sociale attuale centrato sulla crescita, come la spesa pubblica per ridurre la povertà o le cure mediche delle vittime dell'inquinamento dell'aria, i bilanci pubblici devono essere impegnati direttamente in attività economiche e sociali che allontanino la possibilità di generare passività. Ciò significa che le politiche di lungo periodo e le normative, devono procedere di pari passo con gli investimenti in beni e servizi pubblici che permettano alla società di soddisfare le proprie esigenze di benessere e le proprie aspirazioni, all'interno di una cornice di sostenibilità ambientale. Considerata l'enorme entità della spesa oggi richiesta per gestire le emergenze sociali e ambientali, la prevenzione delle emergenze attraverso forme di bilancio del benessere può portare a un risparmio effettivo e alleggerire la pressione sulle finanze pubbliche.³⁶

³⁶ Laurent, E. (2021) The European Green Deal: from growth strategy to social-ecological transition? In Vanhercke, B., Spasova S., & Fronteddu B. (eds.) *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).

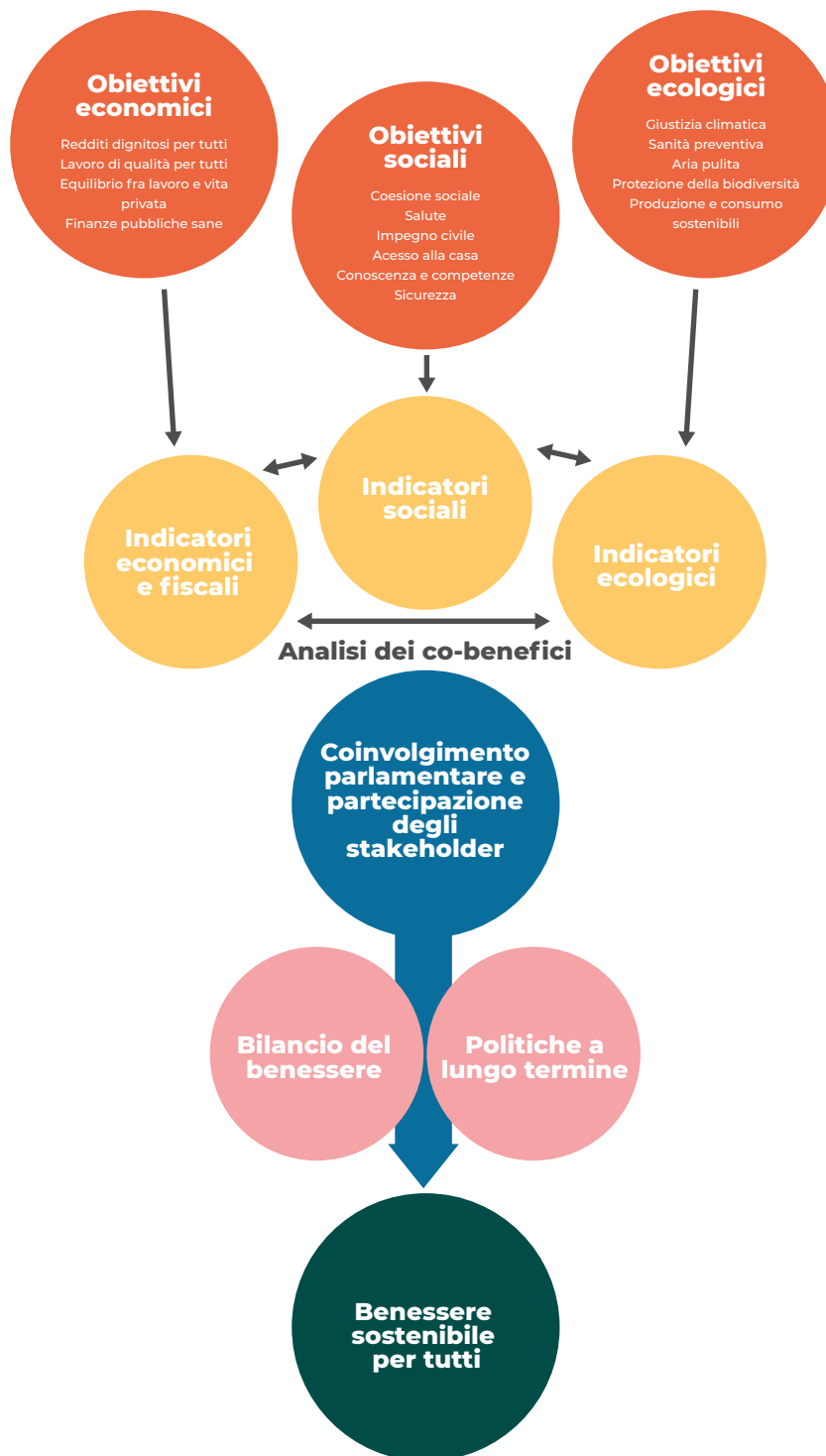


Figura: matrice politica schematizzata per guidare il processo decisionale politico nel perseguimento del benessere sostenibile per tutti.

3.2.2. Un adeguato processo decisionale politico Ue per generare benessere sostenibile per tutti

In seguito all'adozione dell'Accordo di Parigi sul Clima e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (UNSDG), anche nell'Unione europea si sono levate voci che chiedono un allineamento della politica Ue alle esigenze di sostenibilità e benessere, voci diventate ormai troppo forti e numerose per essere ignorate. Le campagne elettorali 2019 hanno subito l'influenza positiva della massiccia mobilitazione di giovani che ha alzato il livello di consapevolezza della crisi climatica globale, tanto da entrare in modo diretto nel dibattito pubblico e indurre l'Unione europea a riconsiderare le proprie priorità politiche.

Chiaramente impressionati da questo susseguirsi di eventi, i capi di Stato e di governo Ue si riunirono nell'ottobre 2019 per aderire all'idea di "economia del benessere". Sulla base degli stimoli ricevuti dall'OCSE,³⁷ i leader discussero di come "un approccio politico e amministrativo che pone le persone e il loro benessere al centro del processo decisionale politico" fosse vitale per il futuro dell'Unione europea e, di fatto, ne costituisse la stessa ragion d'essere.³⁸ La dichiarazione finale del vertice conteneva considerazioni sugli elementi cruciali di una svolta politica potenziale, come la necessità di contrastare le disuguaglianze crescenti e il cambiamento climatico e garantire un miglior coordinamento politico trasversale per sbloccare benefici comuni utili al benessere sociale. Da allora, il dibattito attorno a questi temi non è più uscito dall'agenda dei leader Ue. Come segno di consapevolezza della necessità politica di queste azioni, i capi di Stato e di governo dell'Unione europea hanno accolto

positivamente la dichiarazione congiunta delle parti sociali europee per l'integrazione di considerazioni e spunti legati al benessere nella politica e nell'amministrazione Ue, in occasione del Social Summit di Porto del Consiglio europeo nel maggio 2021.³⁹

Dall'assunzione delle proprie funzioni nel dicembre 2019, la Commissione europea attuale, rispondendo alle richieste avanzate dalle forze progressiste del Parlamento europeo e in modo specifico del Gruppo S&D, annunciò l'intenzione di intervenire sulle sfide critiche per il benessere sostenibile delle persone e del pianeta durante il corso del proprio mandato 2019-2024. Dato che la Commissione che la precedette non riconobbe né aderì agli UNSDG, il fatto che il nuovo esecutivo dichiarasse inequivocabilmente che ignorare l'imperativo di uno sviluppo sostenibile non fosse più nemmeno un'opzione possibile, rappresentò un netto cambiamento e un importante segno di dinamismo. Con la presentazione del Green Deal europeo (EGD) entro i primi mesi del proprio mandato, il progetto politico chiave del mandato 2019-2024 che si propone di gettare le fondamenta per raggiungere la neutralità dai gas serra entro il 2050, la Commissione in carica ha alimentato grandi speranze e aspettative.

Come le discussioni emerse in vari campi politici illustreranno nel dettaglio nel prosieguo di questa relazione, gli ostacoli che ancora ci separano dall'inesco del processo di transizione all'economia del benessere sostenibile per le Persone e il Pianeta, in Europa e nel mondo, sono di scala colossale. Per comprendere la natura epocale dell'operazione è sufficiente osservare la massiccia carenza d'investimenti annuali nell'Ue per la trasformazione delle attività economiche e l'innalzamento delle condizioni sociali in Europa, che permetterebbero di tradurre in realtà

» La Commissione europea attuale annunciò l'intenzione di intervenire sulle sfide critiche per il benessere sostenibile delle persone e del pianeta durante il corso del proprio mandato 2019-2024.«

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10414-2019-ADD-1/en/pdf>

³⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/en/pdf>, p. 2

³⁹ L'articolo 13 delle conclusioni del Consiglio adottato al vertice sociale informale di Porto sottolinea che il Consiglio accoglie positivamente il fatto "che le parti sociali abbiano avanzato una proposta congiunta per un pacchetto alternativo di indicatori per misurare i progressi economici, sociali e ambientali in aggiunta al PIL, come misure di welfare per una crescita economica inclusiva e sostenibile". Le conclusioni sono disponibili su: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/pdf>

l'obiettivo della riduzione dei gas serra e della neutralità climatica entro il 2050 e la soluzione delle forme più severe di disuguaglianza e povertà. Come suggerito dagli studi sui volumi d'investimento necessari a centrare gli obiettivi contenuti nel Green Deal europeo e sul finanziamento dei servizi sociali e le infrastrutture indispensabili per preservare la coesione sociale nell'Ue, la carenza d'investimenti complessiva ammonterebbe a quasi novecento miliardi di euro su base annua (vedi tabella di seguito).

Con questo scenario, non v'è alcun dubbio che l'Europa debba dar fondo a tutta la propria ambizione politica e dimostrare una leadership inedita nella storia recente per trasformare la sua società e la sua economia smobilizzando questa massiccia quantità di risorse. Va detto però che se guardato assumendo questa tabella come termine di paragone, quanto realizzato sino a oggi dalla Commissione europea entrata nel pieno delle proprie funzioni a fine 2019 è da considerarsi insufficiente.

**Carenza d'investimenti annui del Green Deal europeo
(escluso settore trasporti; in miliardi di Euro).**

Basati su: Wildauer, R. et al. (2020).

Settore	Politiche attuali	Investimenti richiesti	Carenza d'investimenti
Efficientamento energetico degli edifici	1130	1510	380
Produzione di elettricità	67	151	84
Industria sostenibile	210	290	80
Ricerca e sviluppo	302	503	201
Totale della carenza d'investimenti del Green Deal europeo			745

Carenza d'investimenti sociali annui nell'Ue (in miliardi di euro).

Basati su: Fransen, L. et al. (2018).

Istruzione e apprendimento permanente	65	80	15
Sanità e cure a lungo termine	75	145	70
Abitazioni accessibili	28	85	57
Totale della carenza d'investimenti sociali			142
Totale della carenza d'investimenti del Green Deal europeo e degli investimenti sociali			887

Movimento senza svolte

Malgrado le sue lodevoli intenzioni, la decisione della Commissione europea di presentare l'EGD come "la nuova strategia di crescita dell'Unione europea" fu letta dagli stakeholder progressisti come un segnale precoce di come le ambizioni di sviluppo di un nuovo modello decisionale politico della Commissione europea, in realtà potessero essere ben più limitate di quanto suggerisse l'obiettivo chiave dell'EDG di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Come già detto in precedenza, tanto la storia quanto le evidenze scientifiche illustrano chiaramente che l'allineamento delle politiche agli obiettivi di benessere e sostenibilità esige una netta discontinuità con le politiche orientate all'unico obiettivo della massimizzazione della crescita economica, in tutti i campi. La struttura politico-decisionale dell'Ue, dove amministrazioni specializzate lavorano per settori a compartimenti stagni per aumentare il potenziale di crescita economica, rappresenta già un primo esempio di quest'approccio disfunzionale; il riconoscimento della necessità d'intervenire per liberare il processo politico-amministrativo dal dogma della crescita sarebbe stato un importante segnale di svolta per l'EGD, ma sfortunatamente, a quasi due anni dalla presentazione di questa nuova strategia politica, non si registrano progressi rilevanti in questo senso.

Sebbene l'EGD e le molteplici proposte politiche avanzate nel corso del suo lancio, vadano di pari passo con una serie d'innovazioni all'interno del sistema politico Ue, l'efficacia di queste innovazioni nel risolvere la dipendenza da un processo decisionale a compartimenti stagni tipico dell'Ue, a oggi è ancora di modesta entità. L'impegno della Commissione a integrare gli UNSDG nella sua valutazione annuale delle politiche economiche degli stati membri e la revisione dei criteri per la valutazione dell'impatto di queste politiche sugli obiettivi sociali, è ancora una questione aperta.⁴⁰ Seppur, in linea di principio, rappresentino progetti di un certo rilievo, rimangono congelati a uno stadio in cui la valutazione annuale delle politiche degli stati membri include sì un'analisi del loro impatto sugli SDG e sugli indicatori sociali, ma in cui l'identificazione di potenziali sfide o dei limiti rimane totalmente slegata dal resto.

Una dinamica simile è rintracciabile anche nelle funzioni del nuovo Commissario per le relazioni interistituzionali e le prospettive strategiche. Incaricato del monitoraggio degli sviluppi sociali, economici e ambientali a lungo termine e di garantire che siano oggetto d'interventi adeguati, questo ruolo racchiude il potenziale per agire come un vero e proprio coordinatore nella Commissione europea;⁴¹ a maggior ragione se si considera che lavorando a stretto contatto con una rete di ministri che hanno uno stesso ruolo e deleghe simili nei governi degli stati membri, la carica di Commissario delle prospettive strategiche potrebbe fungere da forza trainante verso l'adozione di un modello politico-decisionale Ue più organico, orizzontale e orientato a lungo termine sia a livello Ue, sia degli stati membri. Il suo valore aggiunto nel produrre cambiamenti reali, dipende dalla capacità di avviare proposte politiche concrete, soprattutto legislative, per garantire che le intuizioni provenienti da queste metodologie siano poi seguite da misure politiche tangibili. Attualmente però sembra che queste iniziative si svolgano e siano perseguite ai margini del processo politico Ue, anziché esserne il centro.

» Quanto realizzato sino a oggi dalla Commissione europea entrata nel pieno delle proprie funzioni a fine 2019 è da considerarsi insufficiente.«

⁴⁰ Il sistema a punti rivisto e aggiornato fu pubblicato come allegato del Piano d'azione della Commissione europea del Pilastro dei Diritti sociali nel marzo 2021. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/#annex2>

⁴¹ Maggiori informazioni disponibili su: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_en#documents



Su questo sfondo non dovrebbe sorprendere che gli esiti prodotti dalla Commissione europea in materia di politiche di sostenibilità e benessere siano stati scarsi e incompleti. Diversamente, si è lavorato meglio sulla proposta di una Legge sul clima, sul relativo pacchetto “Fit for 55” e sull’annuncio di una legislazione sulla protezione della biodiversità, per definire una cornice Ue dettagliata e legalmente applicabile per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Riguardo la dimensione sociale del benessere sostenibile però, l’azione politica Ue è ben lungi da sviluppare un approccio altrettanto solido e sistematico. Se è vero che sono state avanzate parti di legislazione meritevoli, come la direttiva Ue per delle cornici salariali minime a livello nazionale, non vi sono segnali reali di una strategia per lo sviluppo di una dimensione sociale di sostenibilità e benessere in fase di preparazione, nonostante l’Ue e gli stati membri abbiano competenze condivise nel campo delle politiche sociali e dell’occupazione. Il Piano d’azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, presentato nel mese di marzo 2021, è un’altra questione aperta.⁴² Se da un lato definisce obiettivi specifici di politica sociale per gli stati membri e l’Ue nel complesso –come ad esempio la riduzione della povertà– dall’altro non sono sostenuti da misure legislative concrete per garantire progressi effettivi verso un loro raggiungimento. Per porvi rimedio, il capitolo sesto della presente relazione, contiene una serie di proposte legislative sulle quali si dovrebbe lavorare per colmare queste lacune, soprattutto per una legge Ue anti-povertà, una strategia occupazionale che punti al precariato zero e una garanzia sui lavori sostenibili.

L’Europa indossa ancora una camicia di forza finanziaria

Un’altra omissione, forse la più critica, nel processo di riorientamento della politica Ue verso obiettivi politici di sostenibilità e benessere, riguarda il protrarsi dell’inerzia a intraprendere riforme permanenti e di ampio respiro del quadro economico, fiscale e finanziario. Fonte di primaria preoccupazione sono le obbligazioni per i Paesi dell’eurozona nell’ambito del Patto di stabilità e crescita (PSC) e la sua cornice applicativa, il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche.

Definendo precisi limiti quantitativi del deficit di bilancio degli stati, in funzione delle dimensioni dell’economia nazionale, il PSC obbliga i governi a tagliare la spesa in fasi di riduzione del PIL nazionale, anche se è proprio in situazioni come questa che i provvedimenti di stabilità e stimolo, attraverso politiche fiscali espansive, si rendono più necessarie per salvaguardare il benessere dei cittadini. Il PSC stabilisce anche precisi limiti di debito pubblico totale ammissibile, alle quali i governi si devono attenere. Anche quest’aspetto risponde alla logica del PIL, ma manca di una valida base scientifica⁴³ e appare anche totalmente irrealistico. Dato che una buona parte degli stati dell’area euro sono schiacciati da alti livelli di debito pregresso, imputabile anche al disastro causato dalla crisi finanziaria globale, la pressione per il consolidamento fiscale è sempre molto forte e costante su di loro. Considerato che sia gli obiettivi annuali di deficit di bilancio, sia il tetto al debito pubblico sono definiti in funzione del PIL degli stati membri, il regolamento costringe severamente i governi al rispetto del dogma della crescita inarrestabile del PIL nel tentativo di attenersi.

Nonostante un levarsi di voci critiche e i limiti manifesti del PSC, le riforme che lo hanno interessato negli ultimi decenni hanno lavorato per renderlo sempre più stringente. L’istituzione del Semestre europeo, un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e fiscali tra i Paesi dell’eurozona, ne è un primo esempio. Nell’ambito del Semestre, le prestazioni economiche e fiscali dei Paesi europei sono vagliate attentamente dalla Commissione europea. Nella sua Relazione sul meccanismo d’allerta (RMA) la Commissione compie un’analisi meticolosa per stabilire il grado di adeguatezza degli stati membri nel produrre una continua crescita delle proprie economie e di attenersi alla fitta rete di norme del PSC. Se identifica dei rischi per il rispetto del regolamento del PSC, la Commissione è tenuta a produrre delle raccomandazioni mirate per lo stato in questione, per rettificare la situazione mediante riforme strutturali di stimolo della crescita e tagli della spesa pubblica, che sono formulate attraverso procedure deliberative essenzialmente opache e che non prevedono la partecipazione degli stakeholder interessati. Per gli stati che non si dimostrino in grado di tenere sotto controllo le vulnerabilità identificate dalla Commissione attuandone le raccomandazioni, è prevista la possibilità di comminare una sanzione finanziaria.⁴⁴

⁴² <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

⁴³ De Grauwe, P. (2009). *The Economics of Monetary Union*. (8th ed.), Oxford University Press, p. 250.

⁴⁴ Ulteriori informazioni sul processo del Semestre europeo e le sue diverse fasi sono reperibili sul sito della Commissione europea:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

» La combinazione di restrizioni fiscali e riforme strutturali che deriva direttamente dal PSC e dal suo coerente orientamento politico, ha portato alla formazione di gravi emergenze sociali in Europa.«

Come trattato in maniera più dettagliata nel capitolo sesto di questa relazione, la combinazione di restrizioni fiscali e riforme strutturali che deriva direttamente dal PSC e dal suo coerente orientamento politico, ha portato alla formazione di gravi emergenze sociali in Europa. Nell'imporre tagli di spesa sulla sicurezza sociale e i servizi pubblici e, parallelamente, riforme del mercato del lavoro che favoriscano maggior flessibilità per le parti datoriali e meno sicurezza del Lavoro per i lavoratori, le politiche degli stati membri sono obbligate a operare nel rispetto del PSC e al servizio della logica di massimizzazione della crescita economica, che sta alla base dell'aumento delle disuguaglianze e della povertà in Europa.

Prima dello scoppio della pandemia COVID-19 la Commissione europea si disse d'accordo a intraprendere una revisione del PSC e della sua cornice applicativa e nella prima parte del 2020 lanciò una consultazione pubblica a riguardo, poi sospesa a causa della deflagrazione della crisi sanitaria globale. Fortunatamente i governi dell'eurozona, su proposta della Commissione, hanno raggiunto un accordo per la sospensione temporanea delle regole del PSC fino a fine 2022, per consentire un'adeguata risposta fiscale alla crisi economica e sociale innescata dal COVID-19 e che renderebbe impossibile l'applicazione dei provvedimenti sul deficit di bilancio e il debito pubblico.

Al contempo all'interno dell'Ue è stato raggiunto un accordo per il lancio di uno sforzo senza precedenti in

termini d'investimenti per prevenire che la pandemia si trasformasse in una crisi economica e sociale ancor più grave e profonda. Come parte del programma Next Generation EU, al cui centro troviamo il Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF, Recovery and Resilience Facility), sono stati resi disponibili 750 miliardi di euro finanziati mediante l'emissione di debito obbligazionario comune, per finanziare politiche degli stati membri che combinino stimolo economico e misure mirate di ammodernamento dell'economia Ue, soprattutto politiche con un focus sull'azione climatica e che sfruttino il miglioramento dell'efficienza offerto dalle tecnologie digitali. Insieme al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP), negoziato contemporaneamente all'RRF, la spesa europea dei prossimi anni potrà contare su un volume di 1800 miliardi di euro, di cui almeno il 30% dovranno essere destinati a politiche riconducibili all'azione per il clima e quindi dedicate a contrastare minacce chiave al benessere sostenibile dei cittadini Ue. Stabilendo l'obbligo per i governi di aprire delle fasi di consultazione degli stakeholder per la definizione degli investimenti nazionali nell'ambito dell'RRF, in particolare le parti sociali e le organizzazioni della società civile, questo programma si propone di svilupparsi su un modello amministrativo più partecipativo rispetto al passato.

Sebbene rappresentino un esempio di solidarietà finanziaria inedito tra gli stati membri e tengano in debita considerazione la necessità di restituire una

risposta forte al cambiamento climatico, Next Generation EU e il QFP 2021-2027 non sono una soluzione miracolosa. Come già trattato in precedenza, se si considera che l'investimento necessario al raggiungimento del benessere sostenibile per tutti in Europa è nell'ordine di novecento miliardi di euro annui, la somma degli importi, 1800 miliardi da erogare in sette anni, appare alquanto modesta; a maggior ragione se si pensa che Next Generation EU, che ammonta a 750 miliardi di euro del volume complessivo, è stato concepito come uno sforzo *una tantum* che, una volta esaurito, probabilmente lascerà dietro di sé un *gap* che potrebbe aggravare il problema della carenza d'investimenti in sostenibilità e benessere in Europa. Privilegiare l'azione climatica e le politiche di transizione digitale senza prevedere una capacità di spesa simile per autentici obiettivi sociali, soprattutto nel caso dell'RRF, ripropone uno schema incompleto per le politiche per la sostenibilità e il benessere di cui si è già accennato in precedenza.

Quest'idea è suffragata anche dal fatto che l'erogazione dei fondi per gli investimenti nell'ambito dell'RRF per gli stati membri, è condizionata dal rispetto delle raccomandazioni specifiche per Paese prodotte dal Semestre europeo, che servono a costringerli in quella che è la camicia di forza del PSC. Sebbene, come già detto, i provvedimenti del PSC relativi al deficit di bilancio e al debito pubblico siano temporaneamente sospesi, non v'è ancora un impegno tra gli stati membri e la Commissione per una riforma significativa di questa cornice, da implemen-

tare prima della scadenza della sospensione prevista per il 2023. Su queste basi, vi sono fondati timori che, andando avanti, i timidi progressi verso una politica focalizzata sui concetti di benessere e sostenibilità e sugli investimenti a livello Ue, dovranno convivere con una certa inclinazione all'austerità generalizzata in materia di politiche fiscali ed economiche.

In sintesi dunque, la svolta verso un nuovo modello di politica promessa dalla Commissione europea all'inizio del suo mandato nel 2019, rimane una promessa ancora sospesa, incompiuta. Iniziative che, in superficie, sembrano portare valore aggiunto alla causa di un modello politico amministrativo orizzontale più coerente e con uno sguardo più lungimirante, in realtà mancano sostanzialmente del peso specifico e della forza necessari a generare un impatto reale sulla politica Ue. Si aggiunga che, in mancanza di riforme ampie e permanenti della cornice fiscale e finanziaria Ue, una volta che l'RRF e la sospensione del PSC saranno giunti a fine corsa, c'è d'aspettarsi che il modello politico Ue fondato sulla crescita e una certa inclinazione all'austerità torni alla carica nel pieno delle sue forze. Il punto è che questo tipo di cornice fiscale e finanziaria rende in pratica impossibile la tanto attesa e necessaria svolta verso pratiche di bilancio del benessere, che sono una premessa irrinunciabile per dare corpo a un processo decisionale politico nuovo, centrato sul benessere sostenibile.

Se questo è il contesto, l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni.

» Il Patto per il benessere sostenibile lavorerebbe per stabilire un obbligo orizzontale sulle politiche dell'Unione europea e degli stati membri di adoperarsi per il benessere sostenibile per tutti.«

Riformare le fondamenta della politica Ue mediante la sottoscrizione di un Patto per il benessere sostenibile

Per garantire che la politica Ue sia proiettata verso la conquista di un benessere sostenibile per tutti in Europa e dotata delle cornici legali e degli strumenti amministrativi che le consentano di intraprendere azioni politiche efficaci a questo scopo, l'approccio politico alle fondamenta dell'Unione europea va ripensato. La Commissione, sotto la guida della sua presidente e del commissario per le prospettive strategiche, dovrebbe intavolare una proposta per un Patto europeo per il benessere sostenibile. Il patto dovrebbe contenere azioni per garantire che gli obiettivi afferenti alla dimensione sociale, ecologica ed economica, in un'ottica di benessere della società, siano posti sullo stesso piano, godano di pari dignità in termini di sviluppo politico, sorveglianza e azioni coordinate in tutte le sfere di competenza dell'Ue. La proposta andrebbe basata su una mappatura dei lavori accademici e delle esperienze esistenti, e dovrebbe dettagliare una serie di obiettivi sociali, ecologici ed economici specifici che intende rendere operativi.

Questi obiettivi dovrebbero riflettere gli impegni internazionali e interni dell'Ue, rilevanti ai fini del Patto, che elenchiamo di seguito:

- Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite;
- L'Accordo di Parigi sul Clima;
- La Legge europea sul clima
- La Carta europea dei diritti fondamentali;
- Il Pilastro europeo dei Diritti sociali.

Il Patto per il benessere sostenibile dovrebbe contenere anche delle indicazioni per tradurre gli obiettivi sociali, ambientali ed economici proposti, in impegni legalmente vincolanti che siano una guida per l'Ue e le politiche nazionali. Se quest'obbligo già esiste per quanto riguarda la parte di obiettivi di sostenibilità ambientale – ci si riferisce in particolare alla Legge sul clima che vincola l'Ue e le politiche degli stati membri a garantire coerenza al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 – serve un ulteriore sforzo, notevole, per ideare una cornice legislativa capace di abbracciare l'ampia materia della sostenibilità e del benessere in chiave sociale. Come discusso successivamente nei capitoli quarto, quinto e sesto in maggior dettaglio, questa consapevolezza dovrebbe condurre alla preparazione di proposte legislative aggiuntive che il Patto per il benessere sostenibile dovrebbe tradurre in impegni politici vincolanti e attuabili, riguardanti anzitutto le seguenti priorità:

- La completa eradicazione della povertà in Europa entro il 2050 (Legge Ue anti-povertà);
 - L'eliminazione delle forme e dei contratti di lavoro precari entro il 2030 (Strategia Ue precariato zero nell'occupazione);
 - La prevenzione della disoccupazione (Garanzia del Lavoro sostenibile);
 - Misure mirate ed efficaci nel campo delle politiche d'occupazione e di sicurezza sociale per colmare il divario retributivo e pensionistico entro il 2030;
 - Una transizione alla neutralità climatica, giusta e inclusiva (Normativa europea sulla giustizia climatica);
 - Una maggior attenzione alla sanità preventiva e a sistemi sanitari sostenibili (Sanità unica europea);
-

- Protezione delle vite umane e dei posti di lavoro dagli impatti attesi del cambiamento climatico (Strategia Ue legalmente vincolante di adattamento al cambiamento climatico);
- Un approccio socio-ecologico per la protezione degli ecosistemi (Legge Ue sulla biodiversità).

La proposta della Commissione dovrebbe prevedere anche degli indicatori utili a determinare e valutare le prestazioni dell'Ue su questi obiettivi politici. Nella selezione e nella definizione degli indicatori va prestata particolare attenzione all'interdipendenza insita in questi obiettivi; è un aspetto molto importante per far sì che le politiche implementate per raggiungerli non inneschino circoli viziosi e siano in grado di identificare opportunità per la creazione di co-benefici, come ad esempio un progresso simultaneo dei progetti sociali ed ecologici attraverso un unico intervento politico o normativo.

Il Patto per il benessere sostenibile lavorerebbe per stabilire un obbligo orizzontale sulle politiche dell'Unione europea e degli stati membri di adoperarsi per il benessere sostenibile per tutti mediante un'azione politica che permi tutte le sfere rilevanti, che comprendono quella economica, fiscale, sociale e ambientale. Il Patto dovrebbe altresì stabilire standard procedurali che garantiscano che il bilancio Ue e le politiche degli stati membri eseguano tutte le azioni di supporto per centrare gli obiettivi contenuti nel Patto, per mezzo di un quadro di bilancio europeo del benessere, descritto in modo dettagliato di seguito.

Sviluppare la competenza istituzionale nell'Ue attraverso una Capacità di futuro della Commissione europea, un Comitato del benessere sostenibile in seno al Parlamento europeo e un Consiglio del benessere sostenibile

La politica che guarda a un benessere sostenibile per tutti richiede l'adozione di un approccio essenzialmente di lungo periodo e solide forme di coordinamento orizzontale per garantire la coerenza tra tutti gli ambiti politici rilevanti. Questo è in netto contrasto con l'approccio "tradizionale" della politica Ue, in cui amministrazioni specializzate e strutture decisionali lavorano a compartimenti stagni per sviluppare provvedimenti amministrativi e normativi senza un grado sufficiente di coordinamento trasversale. Per modificare un approccio così radicato, le istituzioni europee dovrebbero intraprendere processi politico-legislativi di cambiamento. La Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero avviare riforme delle proprie strutture interne per garantire una maggior capacità di coordinamento orizzontale e politiche di lungo periodo. Questo processo di riforma interna consentirebbe anche l'esplorazione di nuove forme di coinvolgimento sistematico e partecipazione al processo politico di stakeholder come i rappresentanti della società civile e gli esperti della comunità scientifica, soprattutto a livello dei parlamenti nazionali e dei consigli locali.

Come parte della sua azione per integrare obiettivi politici di benessere sostenibile, la Commissione europea dovrebbe definire un cronoprogramma concreto e scadenze precise, per istituire un vero e proprio servizio

della Commissione, che qui chiameremo “capacità di futuro”, dedicato allo sviluppo di capacità e competenze ad alto potenziale anticipativo. Dovrebbe essere dotato di risorse adeguate e ampie deleghe di coordinamento orizzontale, per allineare le politiche e le istituzioni Ue agli obiettivi di benessere sostenibile ed esplorare i rischi emergenti dal cambiamento climatico e dal degrado ambientale, dai cambi strutturali in economia, dal cambiamento delle condizioni sociali e demografiche, dai rapidi sviluppi tecnologici. Gli attrezzi di lavoro del servizio dovrebbero essere un approccio di previsione scientifica, strumenti di pianificazione di scenario, metodi d'analisi dei rischi.

Nell'ambito del processo politico dell'Ue, e come parte del processo della politica di bilancio del benessere nel quale si entrerà più in dettaglio in seguito, la “capacità di futuro” dovrebbe disporre dell'autorità per coordinare il lavoro della Commissione europea e delle sue Direzioni generali e monitorare la valutazione degli impatti condotte sulle future proposte politiche della Commissione. Tali valutazioni dovrebbero restituire indicazioni puntuali sui probabili impatti delle proposte politiche sugli obiettivi di benessere sostenibile dell'Ue e i rischi correlati. A questo scopo la Commissione dovrebbe attuare una revisione della propria agenda per una miglior legislazione, che definisca i principi e le procedure essenziali che devono guidare l'iter di preparazione delle proposte legislative e politiche dell'Ue. Come parte di questa revisione, la capacità di futuro dovrebbe essere investita di un mandato robusto per garantire che gli obiettivi politici per il benessere sostenibile, la valutazione degli impatti e dei rischi sia integrata e centrale in ogni fase del processo decisionale politico.

Per un coinvolgimento parlamentare adeguato e fondato sulla conoscenza, e per svolgere il proprio ruolo di supervisione delle politiche di benessere sostenibile, il Parlamento europeo dovrebbe creare un Comitato per il benessere sostenibile col duplice compito di restituire valutazioni critiche e costruttive delle politiche Ue a ogni stadio della loro formulazione e implementazione, con un'attenzione per stabilire l'entità del contributo di dette politiche agli obiettivi di benessere sostenibile, ed elaborare raccomandazioni per il miglioramento delle politiche future.

Dal punto di vista della sua composizione, il comitato dovrebbe comprendere membri del Parlamento europeo in rappresentanza di tutte le commissioni parlamentari rilevanti, membri delle Assemblee parlamentari nazionali, membri del Comitato europeo delle regioni – in qualità di rappresentanti dei consigli regionali e locali per valorizzare una prospettiva attenta al territorio nella valutazione delle politiche Ue – esperti scientifici e rappresentanti della società civile. Quest'organo dovrebbe essere dotato di risorse adeguate, soprattutto di segreteria e capacità di ricerca per sostenerlo nella formulazione d'informative dell'impatto delle politiche Ue che tengano in considerazione una varietà di prospettive regionali e accademiche, e avere facoltà di condurre audizioni degli stakeholder e dei rappresentanti delle istituzioni Ue. Il Comitato parlamentare per il benessere sostenibile dovrebbe riunirsi con cadenza regolare, fornire spunti e contributi al lavoro legislativo dell'Europarlamento e delle sue commissioni, utili al coinvolgimento dell'Assemblea nelle procedure di bilancio del benessere sostenibile Ue descritto in seguito.

A fare da controparte alle capacità di futuro e di benessere sostenibile della Commissione europea e del Parlamento, e al fine di sviluppare capacità trasversali simili, anche il Consiglio europeo dovrebbe darsi un organo interno dedicato. Questa formazione potrebbe svilupparsi attorno al network di previsione strategica tra gli stati membri, attualmente in fase di costituzione su iniziativa del Commissario Ue per le prospettive strategiche, e tra i propri membri dovrebbe avere ministri con deleghe dai propri governi nazionali per garantire un adeguato coordinamento politico. Oltre a fungere da interfaccia del Consiglio europeo nel processo di bilancio del benessere descritto in seguito, il suo mandato dovrebbe prevedere il monitoraggio e il coordinamento dei servizi specializzati del Consiglio per garantire che il loro lavoro e i risultati prodotti siano coerenti agli obiettivi politici di benessere sostenibile Ue.

Adottare un accordo interistituzionale sulla cooperazione e il coinvolgimento parlamentare in materie relative al Patto per il benessere sostenibile e la sua amministrazione

Per garantire una stretta collaborazione tra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio nell'attuazione del Patto europeo per il benessere sostenibile e la sua gestione, in particolare nella cornice delle procedure di bilancio del benessere descritte in seguito, sarebbe opportuno adottare un accordo interistituzionale. L'accordo dovrebbe stabilire le rispettive responsabilità delle istituzioni coinvolte e la struttura del lavoro congiunto da condurre. Particolare attenzione andrebbe dedicata a garantire un adeguato coinvolgimento del Parlamento e una sua supervisione sui processi politico-amministrativi a ogni stadio.

Allineare la cornice di politica fiscale dell'Ue agli obiettivi politici di benessere sostenibile

Per adeguare le politiche fiscali dei Paesi dell'eurozona allo scopo di un benessere sostenibile per tutti, si rende necessaria una revisione delle regole del Patto di stabilità che le renda compatibili con gli obiettivi politici contenuti nel Patto per il benessere sostenibile di cui sopra. Questo nuovo pacchetto di norme fiscali dovrebbe escludere la fissazione di obiettivi quantitativi ai bilanci nazionali e al debito pubblico in funzione del PIL, affinché gli stati membri non siano perennemente ingaggiati nella corsa per la crescita, ma al contrario, incoraggiati a compiere riforme e investimenti in una prospettiva di benessere sostenibile, impegnati nel riconoscerne e valorizzarne gli effetti positivi di lungo periodo, anche in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche, grazie al loro contributo nel prevenire squilibri ecologici e sociali. Le azioni collegate andrebbero intraprese con urgenza, per garantire che la cornice fiscale riformata per l'eurozona entri in vigore prima del termine della sospensione del Patto di stabilità e crescita nel 2023.

Con questo scopo, nell'iter di revisione delle norme fiscali Ue andrebbe considerata l'opportunità di adottare standard fiscali anziché regole fiscali. Tali standard dovrebbero rispondere a una logica essenzialmente qualitativa, che induca i governi a spendere per il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità e benessere e sviluppi un metodo per valutare e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel tempo. Dal punto di vista di una loro iterazione, l'ispirazione può essere tratta dall'esperienza della Nuova Zelanda, dove questo tipo di approccio fu sperimentato nei primi anni Novanta dimostrando già allora il proprio potenziale.⁴⁵ In questo solco, gli stati membri potrebbero essere tenuti a:

- Mantenere dei livelli di debito pubblico prudenziali, quindi contenere il debito pubblico a un livello tale rendere altamente improbabile, in futuro, una pressione insostenibile per un suo eventuale rifinanziamento;
- Identificare e gestire proattivamente i rischi in termini di equilibrio fiscale e sostenibilità;

⁴⁵ New Zealand Treasury (2015). An Introduction to New Zealand's Fiscal Policy Framework. Wellington, Government of New Zealand.

- Valutare i probabili impatti della strategia fiscale sulle generazioni presenti e future, anche in termini di coesione sociale e sostenibilità ambientale;
- Considerare l'interazione tra le politiche fiscali e monetarie per evitare spirali di deflazione del debito.

Gli stati membri andrebbero quindi incentivati a sviluppare piani di spesa che privilegino la stabilità e la sostenibilità a lungo termine dell'economia e della società, soppesando le valutazioni sui futuri impatti anche nel perseguimento degli obiettivi politici a breve termine. Aniché obbligare gli stati membri a tagliare la spesa pubblica in tempi di difficoltà economica, come avviene attualmente in base alla cornice fiscale stabilita dal PSC, queste nuove disposizioni consentirebbero ai governi di dare stabilità e stimolare l'economia attraverso piani di spesa con effetti positivi dimostrati sulla sostenibilità fiscale ed economica di lungo periodo, ad esempio grazie a forme d'investimento in educazione ed efficienza delle risorse.

Un'applicazione efficiente e stringente di questi standard potrebbe essere garantita da un compendio di metodi e criteri che ne guidino l'implementazione. A riguardo si consideri il ruolo centrale di strumenti d'analisi della sostenibilità del debito standardizzati, trasparenti e con solide basi scientifiche, strumenti di cui sia la Commissione, sia il Fondo monetario internazionale hanno esperienza significativa e che possono restituire valide indicazioni sulla stabilità fiscale nel tempo. Questi strumenti hanno la capacità di osservare gli effetti a lungo termine delle politiche fiscali degli stati membri, vagliando le implicazioni dell'attuale spesa fiscale e guardando alla futura capacità dei governi di pagare il debito pubblico.⁴⁶

Nel caso in cui per gli stati membri si rendessero necessarie misure di aggiustamento di bilancio, queste potrebbero essere formulate in modo da evitare il rinvio delle riforme e degli investimenti, producendo un dimostrato valore aggiunto per il consolidamento del benessere sostenibile per tutti. I provvedimenti contenuti attualmente nelle regole di spesa del Patto di stabilità e crescita potrebbero essere sottoposti a una revisione che preveda una regola d'oro, vale a dire l'esclusione del valore netto degli investimenti dal calcolo degli obiettivi di spesa. Diversamente, si produrrebbero effetti controproducenti sugli stati membri che si trovassero a dover affrontare fasi acute di difficoltà e che non riuscissero a intraprendere misure di prevenzione degli shock sociali, economici e ambientali negativi, che di per sé hanno alte probabilità di produrre impatti deleteri sulle finanze pubbliche. Le valutazioni per stabilire se le riforme e gli investimenti nazionali soddisfino i criteri di eleggibilità andrebbero condotte utilizzando la stessa metodologia usata nell'implementazione degli standard fiscali (vedi sopra), o in caso di ritardi in una sua adozione, utilizzando le tassonomie sociali ed ecologiche sviluppate nell'ambito della strategia Ue per la finanza sostenibile (cfr. sezione 3.3.1.).

Istituire una valida capacità fiscale Ue per dare stabilità alle economie della zona euro

A causa dell'alto grado d'integrazione delle economie dell'eurozona che, come dimostrato prepotentemente dalla crisi del debito sovrano europeo, comporta rischi di contagio finanziario e il pericolo di reazioni a catena in tempi di acuto stress economico, l'Unione economica e monetaria europea deve essere irrobustita attraverso una capacità fiscale centrale. Questa prima componente di stabilità dovrebbe servire a mettere al sicuro la spesa per la protezione sociale, in particolare grazie all'istituzione di un sistema europeo permanente di assicurazione contro la disoccupazione. Data l'apertura dimostrata dagli stati membri per l'istituzione dello SURE, un sistema di assicurazione temporaneo per finanziare i sistemi nazionali di protezione del Lavoro sull'onda

⁴⁶ Una proposta simile è stata elaborata recentemente da: Blanchard, O., Leandro, A., & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, Peterson Institute for International Economics Working Paper, 21-1, from <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>

dell'aggravarsi della crisi del Coronavirus nel 2020, i progressisti dovrebbero essere incoraggiati dalla fattibilità di proposte di questo tipo e cogliere l'opportunità per spingere per la creazione di uno strumento permanente di assicurazione contro la disoccupazione di respiro europeo. Seguendo questa stessa linea, i progressisti, nel tempo, dovrebbero adoperarsi per ampliare la portata di questo sistema andando a prevedere altre iniziative di sicurezza sociale, come delle garanzie nazionali di reddito minimo (vedi anche capitolo sesto di questa relazione). Come seconda componente di quest'operazione di stabilizzazione dovrebbe essere previsto uno strumento di protezione degli investimenti che assista gli stati membri nel finanziare le riforme di lungo periodo anche in fasi di temporanea sofferenza economica e contrazione dei margini fiscali.

Per garantire la congruenza degli strumenti con gli obiettivi politici aggiornati di sostenibilità e benessere (vedi sopra), la capacità fiscale dell'eurozona andrebbe integrata nel bilancio Ue e quindi nella cornice comunitaria Ue, in cui vigono la supervisione parlamentare e meccanismi di responsabilità. Queste forme di sostegno agli stati membri dovrebbero essere temporanee e messe a disposizione in modo automatico, sulla base di criteri di eleggibilità e soglie prestabilite. Le relative operazioni finanziarie dovrebbero avvenire sotto forma di prestiti a interessi zero che prevedano piani di rientro calibrati in funzione delle entrate, e quindi con obblighi di pagamento che diventino esecutivi sono nel momento in cui si esaurisca e si risolva la fase di stress economico che ha portato gli stati membri a ricorrere a tali forme di sostegno dell'Ue. Per finanziare gli strumenti collegati, si dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di integrare il Meccanismo europeo di stabilità e i suoi fondi inutilizzati nelle strutture formali dell'Unione europea e nel suo bilancio.

Allineare il bilancio Ue a obiettivi più equilibrati di sostenibilità e benessere

Per guidare e accelerare la transizione dell'Europa a un modello di società a neutralità carbonica e orientato al benessere, un punto chiave è garantire adeguata solidarietà finanziaria tra gli stati membri attraverso il bilancio europeo. Già oggi i programmi d'investimento Ue, come il Fondo europeo per una giusta transizione e il Fondo europeo di sviluppo regionale, stanno fornendo contributi preziosi nel cofinanziare le politiche correlate a livello nazionale, regionale e locale. Le autorità locali e regionali ricoprono un ruolo centrale nell'implementazione di queste politiche e fungono da anello di congiunzione tra i progetti d'investimento Ue e le persone che vivono nelle nostre città e le nostre regioni.

Tuttavia, oggi questi programmi rimangono ancora inseriti in una logica che favorisce la formazione di capitale economico, specialmente in termini di ammodernamento d'infrastrutture fisiche e diffusione di tecnologie di miglioramento dell'efficienza. Se è vero però che questo processo è stato valorizzato attraverso un focus sugli obiettivi di sostenibilità, con un 30% dei fondi disponibili nell'ambito dell'attuale Quadro finanziario pluriennale destinati alle politiche dell'azione per il clima e un altro 7,5-10% per la protezione della biodiversità durante la seconda metà del QFP 2021-2027, è altrettanto vero che mancano ancora misure simili riconducibili a obiettivi sociali, come ad esempio la coesione sociale e territoriale. Fino a quando le politiche trainanti la trasformazione sostenibile rimarranno focalizzate su investimenti ad alta intensità di capitale e non su investimenti centrati sulle persone come quelli in politiche sociali, in ammodernamento dei sistemi di sicurezza sociale e in posti di lavoro migliori in tutte le aree dell'Unione europea, il cambiamento strutturale promosso dai programmi d'investimento Ue così come sono concepiti oggi, corre il rischio di subire battute d'arresto o incontrare ostacoli in termini di benessere umano.

Come ipotizzato nel capitolo sesto di questa relazione, le misure come la creazione di una Garanzia europea sul Lavoro sostenibile, un Patto europeo per la salute, e sistemi di garanzia di retribuzioni minime dignitose per tutti gli europei, sono elementi determinanti di un riorientamento della politica Ue verso un benessere sostenibile per tutti e andrebbero assunti come prioritari nei programmi d'investimento Ue. La revisione di metà mandato del QFP, che è prevista e dovrà essere completata entro la fine del 2024, dovrebbe quindi servire a introdurre stringenti criteri di spesa collegati agli obiettivi di sostenibilità sociale e benessere. La Commissione europea è già impegnata nei lavori preparatori per la definizione di provvedimenti in materia di uguaglianza di genere, ma simili iniziative andrebbero intraprese anche per altri obiettivi sociali, in particolare per la mitigazione e la prevenzione della povertà, l'occupazione e i servizi sociali.

In futuro la preparazione e l'esecuzione del bilancio Ue andrebbero coordinati in modo puntuale con le azioni politiche per il benessere sostenibile a livello Ue e degli stati nazionali. A questo scopo, la procedura annuale di bilancio dovrà essere integrata in un processo di respiro più ampio di definizione del bilancio del benessere a cui si fa cenno di seguito.

Ampliare il bilancio Ue attraverso nuove risorse proprie dell'Unione

Accanto all'apertura del focus delle politiche d'investimento Ue, v'è la necessità di rafforzare la loro capacità finanziaria come premessa imprescindibile per rendere possibile la trasformazione dell'Europa in una chiave di benessere sostenibile. Perché ciò avvenga, va favorito un ampliamento delle risorse proprie dell'Unione, vale a dire creare canali di finanziamento che non dipendano direttamente dalle attribuzioni finanziarie degli stati membri. Nell'ambito dei negoziati sul QFP, si potrebbe raggiungere un'intesa iniziale che preveda l'espansione delle risorse proprie e un cronoprogramma con scadenze vincolanti del processo negoziale che deve condurre alla creazione di nuovi flussi d'entrata per il bilancio Ue. In questa prospettiva, nei prossimi anni l'Europarlamento e il Consiglio dovrebbero intraprendere negoziati per l'allocazione diretta nel bilancio Ue delle risorse provenienti da una tassazione delle plastiche non riciclabili, dallo scambio dei diritti d'inquinamento industriale come parte del Sistema di scambio delle emissioni (EU ETS, European Emissions Trading System), da un'imposta speciale sui fornitori di servizi digitali, da una futura tassa sulle transazioni finanziarie e dalla tassazione delle grandi società.

Se un'implementazione tempestiva di questo cronoprogramma dipende da una serie d'incertezze derivanti in buona misura dalla sua scarsa esecutività, l'aumento del tetto delle risorse proprie dell'Ue e l'impegno concreto per sfruttare potenziali fonti d'entrata per ampliare il bilancio Ue per la creazione e il raggiungimento di nuovi obiettivi politici condivisi, sono opportunità giunte a maturazione e che vanno colte. I progressisti del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbero lavorare a stretto contatto negli anni a venire, per garantire che il cronoprogramma esistente sia implementato interamente e per identificare e trovare intesa su fonti aggiuntive d'entrata per l'Unione. Come suggerito nel capitolo sesto di questa relazione, la creazione di una tassa Ue sulla ricchezza netta, potrebbe rappresentare un'ulteriore fonte d'entrata.

In questo stesso solco, la Commissione europea dovrebbe sondare la fattibilità dell'istituzione di un Fondo patrimoniale sovrano europeo. Questo fondo dovrebbe essere strutturato in modo che le grandi imprese con un giro d'affari di 500 o 750 milioni di euro nel mercato unico europeo, siano obbligate ad emettere nuove azioni

ogni anno per importi equivalenti al 20% dei profitti generati nell'Ue.⁴⁷ Queste quote azionarie diventerebbero di proprietà di un fondo centrale che verserebbe i propri introiti nel bilancio Ue. Per aprire la discussione su una simile proposta, la Commissione europea dovrebbe produrre una comunicazione che profili diverse opzioni per l'istituzione di un fondo sovrano e ovviamente delle stime delle entrate ottenibili nel tempo.

Inoltre, i progressisti dovrebbero considerare la possibilità di lavorare a una capacità permanente di prestito del bilancio Ue, sulla scorta dell'esperienza del Dispositivo di ripresa e resilienza. Anche se la buona riuscita di quest'agenda incontrerebbe non poche resistenze da parte di alcuni stati membri, l'esperienza della pandemia indica chiaramente che se cambia la cornice normativa, un cambiamento politico radicale è possibile. Lavorando al raggiungimento del massimo risultato nell'implementazione dell'RRF, diventa prioritario cogliere le opportunità offerte dagli investimenti finanziati attraverso il debito comune per produrre benefici in termini di sostenibilità e benessere.

Garantire maggior coerenza tra gli obiettivi di benessere sostenibile e la politica monetaria

Negli ultimi decenni, la Banca centrale europea ha dimostrato una capacità impressionante di stabilizzare l'economia Ue e mantenere condizioni del mercato finanziario altamente produttive dal punto di vista delle politiche fiscali di lungo periodo, senza creare rischi di stabilità dei prezzi. Fino a oggi però, nei programmi di finanziamento e acquisto di bond funzionali alle politiche di stabilità, la BCE è rimasta rigidamente aderente al principio della "neutralità del mercato". Guidata da questo principio, la BCE ha mantenuto una struttura dei propri bilanci che riflettesse quella dei mercati obbligazionari, vale a dire, ad esempio, limitando l'acquisto di obbligazioni legate a progetti sulle energie rinnovabili a quantità e importi che garantissero che questi asset non assumessero nel bilancio della BCE un peso superiore a quanto le obbligazioni dei progetti sulle rinnovabili ricoprono nel mercato obbligazionario in generale. Data l'esigenza pressante di riequilibrare l'attività economica in Europa in una prospettiva che tenda ad allontanarci dalle attività più inquinanti e destabilizzanti e a privilegiare i settori e le attività economiche più sostenibili, questo tipo di politica monetaria è ben lungi dall'essere neutrale e continua a finanziare attività economiche che, in un futuro ormai non così lontano, dovranno essere necessariamente riassorbite.⁴⁸

Nell'ambito di una revisione complessiva del mandato della BCE, il principio di neutralità del mercato dovrebbe essere abbandonato a favore di un privilegio esplicito degli investimenti sostenibili in attività ad alta probabilità d'impatto positivo sul benessere della società nel lungo periodo. La revisione dovrebbe anche ampliare il mandato della BCE in modo tale che il suo compito di garantire la stabilità dei prezzi sia agganciato a quello di sostenere l'Unione europea e gli stati membri nel raggiungimento di obiettivi politici di benessere sostenibile. Nella consapevolezza che questa revisione del mandato della BCE implica anche una revisione e un cambiamento dei Trattati europei che richiede l'unanimità da parte degli stati membri, l'attività di promozione di questa visione da parte degli attori progressisti dovrebbe rivolgersi in modo particolare ai governi nazionali.

⁴⁷ Un modello simile è stato discusso in: Gough, I. (2017). *Heat, Greed and Human Need – Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Elgar, Cheltenham, p.181.

⁴⁸ Van't Klooster, J. & Fontan, C. (2021). *Central bankers remain stuck in the myth of 'market neutrality'*, <https://www.socialeurope.eu/central-bankers-remain-stuck-in-the-myth-of-market-neutrality>

Garantire coerenza politica attraverso una procedura di bilancio del benessere sostenibile

Per elevare il benessere sostenibile per tutti a paradigma politico dell'Ue, sono necessari aggiustamenti procedurali finalizzati allo scopo e innovazioni, cui già si è accennato in precedenza, per aggiornare e adeguare gli obiettivi politici dell'Unione e la sua capacità finanziaria e fiscale a una logica centrata sulla vita. Con il Semestre europeo, un ciclo amministrativo pensato per allineare e coordinare le politiche nazionali con gli obiettivi politici Ue introdotto come reazione alla crisi finanziaria globale degli anni Dieci, l'Ue dispone già di un sistema che persegue scopi simili, con la differenza sostanziale che il Semestre europeo ha come priorità l'applicazione e il rispetto del Patto di stabilità e crescita e il paradigma della crescita economica a breve termine che, ovviamente, sono incompatibili con gli obiettivi e l'orientamento del paradigma del benessere sostenibile. Il Semestre europeo va quindi sostituito con un nuovo quadro di coordinamento politico focalizzato su una logica di bilancio del benessere sostenibile.

Nell'ambito di questa procedura di bilancio del benessere sostenibile, la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio dovranno negoziare e definire priorità politiche di sostenibilità e benessere di lungo periodo per le azioni degli stati membri e garantire adeguati livelli di spesa pubblica nei bilanci UE e nei bilanci nazionali, nonché investimenti coerenti alla soddisfazione di tali priorità. Una sua operatività potrebbe seguire la scansione temporale e i processi descritti di seguito:

Novembre: indagine annuale sul benessere sostenibile.

Ogni anno, a novembre, nel processo di costruzione della propria capacità di futuro, la Commissione europea dovrebbe pubblicare una dettagliata relazione di monitoraggio, l'Indagine annuale sul benessere sostenibile, che misuri le prestazioni dell'Ue e dei suoi stati membri nel perseguimento degli obiettivi di benessere sostenibile contenuti nel Patto europeo per un benessere sostenibile. Questa valutazione annuale dovrebbe avvenire sotto forma di un sistema a punti che consideri e valuti le performance in tutte le sfere politiche rilevanti e quindi sociale, ambientale, economica e fiscale, sulla base degli indicatori definiti per il monitoraggio delle politiche e degli obiettivi del Patto europeo per un benessere sostenibile, compresi gli UNSDG. Su queste premesse, dovrebbe contenere anche un'analisi approfondita dei rischi manifesti e delle opportunità per il raggiungimento degli obiettivi, informare il processo decisionale politico e formulare proposte per un loro costante perseguimento. L'indagine annuale sul benessere sostenibile e il suo sistema unico di valutazione a punti, dovrebbero quindi sostituire l'Indagine annuale sulla crescita sostenibile e la relazione sul Meccanismo d'allerta utilizzate per dare inizio al Semestre europeo.

Da dicembre a marzo: consultazioni ampie e approfondite e inizio della procedura di bilancio Ue.

In seguito e attorno all'Indagine annuale sul benessere sostenibile, la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero intraprendere una tornata di consultazioni ampie e approfondite, per discutere le priorità politiche proposte dalla Commissione. Per garantire un adeguato coinvolgimento delle assemblee parlamentari, del Comitato europeo delle regioni, delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, il contributo dell'Europarlamento a questa fase di consultazione dovrebbe fare ampio uso degli input forniti dal suo Comitato per il benessere sostenibile, di cui si è già parlato in precedenza. Per quanto riguarda il Consiglio, la formazione al suo interno dedicata al benessere sostenibile, dovrebbe fungere da interfaccia degli stati membri. Nel corso di questo processo di consultazione e confronto, è necessario prestare ampia e dovuta attenzione a garantire la coerenza delle politiche nel tempo, e che le priorità future siano individuate, formulate e perseguite in modo che vi sia continuità con gli interventi politici compiuti durante il ciclo amministrativo precedente.

Parallelamente e in stretto coordinamento con le consultazioni sull'Indagine annuale sul benessere sostenibile, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero dare il via ai negoziati annuali sulle priorità di bilancio per l'anno successivo con uno sguardo che assicuri coerenza fra le priorità politiche definite nell'ambito del ciclo amministrativo e le priorità di spesa individuate in sede di bilancio Ue.

Aprile: pubblicazione delle relazioni per Paese e impostazione del bilancio Ue per l'anno successivo.

Sulla base dei contributi ricevuti nella fase precedente, la Commissione europea dovrebbe pubblicare le relazioni per Paese che contengano proposte di misure di politica nazionale in grado d'intercettare e soddisfare le priorità individuate dall'Indagine sul benessere sostenibile. Le relazioni dovrebbero tracciare una cornice d'indirizzo politico trasversale in relazione diretta con gli obiettivi politici fissati dal Patto sul benessere sostenibile ed elaborare specifiche indicazioni d'indirizzo politico nei campi ritenuti rilevanti, rivolte agli amministratori a livello degli stati membri.

Al contempo, la Commissione dovrebbe intavolare la propria proposta di bilancio per l'anno seguente, che si andrebbe ad affiancare a quelle avanzate agli stati membri, con indicazione delle priorità di finanziamento nell'ambito dei programmi Ue per sostenere le azioni politiche nazionali mediante il bilancio Ue. La presentazione della bozza di bilancio della Commissione dà, di fatto, inizio alla procedura ordinaria di bilancio.

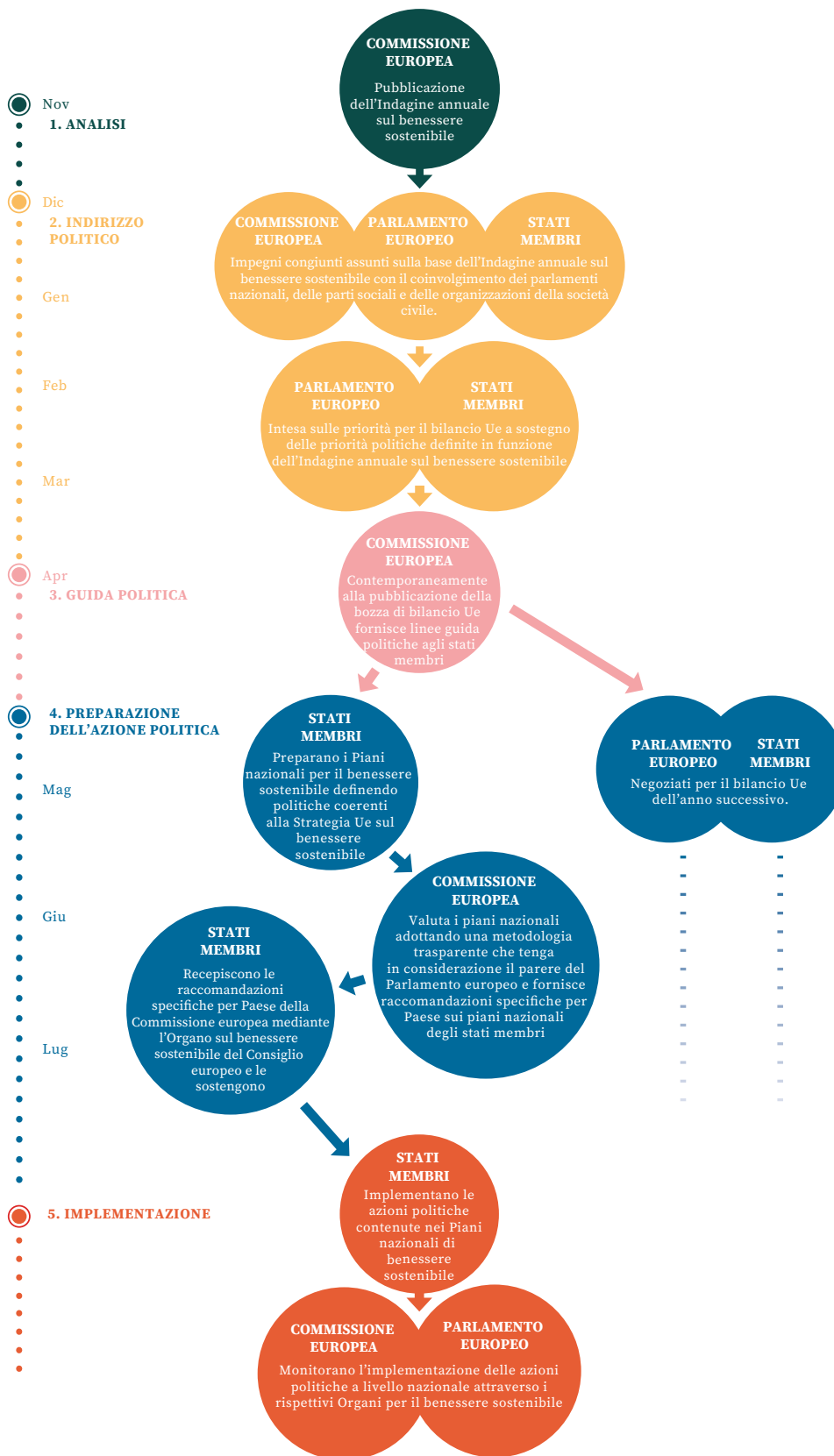
Da marzo a luglio: definizione e coordinamento dei Piani nazionali per il benessere sostenibile.

Seguendo le linee guida ricevute come parte delle relazioni per Paese, gli stati membri dovrebbero elaborare dei Piani nazionali di benessere sostenibile per predisporre riforme e proposte politiche nelle sfere di loro competenza. L'elaborazione di questi piani nazionali dovrebbe coinvolgere i parlamenti nazionali e prevedere consultazioni obbligatorie delle autorità pubbliche a livello regionale e locale, delle parti sociali e della società civile. Il risultato di questo esercizio di formulazione e coordinamento delle politiche nazionali, andrebbe poi sottoposto alla Commissione europea in forma di bozza, la quale poi aprirebbe la fase di scrutinio più approfondito in base a criteri e metodologie prestabilite e avrebbe facoltà di emendare attraverso Raccomandazioni specifiche per Paese. Tali raccomandazioni dovrebbero essere poi sottoposte al Consiglio, il quale, a sua volta, avrebbe facoltà di scrutinio, emendamento e adozione.

Da luglio a novembre: implementazione e valutazione.

Una volta emendati attraverso le Raccomandazioni specifiche per Paese e adottati, i Piani nazionali per il benessere sostenibile passerebbero alla fase d'implementazione negli stati membri. La loro applicazione dovrebbe essere osservata da vicino dai servizi della Commissione deputati a tale scopo, per raccogliere dati e informazioni utili al confezionamento dell'Indagine annuale sul benessere sostenibile che inaugurerebbe la procedura di bilancio del benessere per l'anno successivo.

Procedure di bilancio del benessere sostenibile Ue vista schematica



3.3. Porre la finanza e l'economia digitale al servizio del benessere sostenibile per tutti

Ridefinire il capitalismo per trasformarlo in un volano di benessere sostenibile per tutti, senza considerare e intervenire sul ruolo cruciale ricoperto nelle nostre economie dal settore finanziario e dall'economia digitale, si tradurrebbe in un tentativo velleitario.

In virtù di una delle sue funzioni principali, vale a dire allocare il capitale nell'economia reale, la finanza può giocare un ruolo chiave nell'allineare le attività economiche agli obiettivi di benessere sostenibile, o agire in modo distruttivo. Tuttavia, molto del capitale finanziario attualmente in circolazione nelle economie avanzate è impegnato in investimenti puramente finanziari, con solo una piccola parte destinata al sostegno effettivo della produzione. Come se non bastasse, la spinta a garantire rendimenti alti e costanti che sta al centro dei mercati finanziari contemporanei, ha incanalato gli investimenti verso gli attori che promettono e generano questi guadagni a breve termine che, a loro volta, agiscono in modo da rafforzare i motori della crescita estrattiva e insostenibile. Se è vero che la Commissione europea è riuscita a compiere dei primi passi per facilitare l'accesso alla finanza degli investimenti "verdi" o sostenibili per l'ambiente, è altrettanto vero che nulla è stato fatto per stimolare una riallocazione complessiva del capitale che si lasci alle spalle un'unica prospettiva di breve periodo, attività insostenibili e socialmente divisive, a favore di un suo impiego più sostenibile.

Contemporaneamente, l'economia digitale sta cominciando ad assumere una funzione che la pone sullo stesso piano del settore finanziario in termini d'importanza infrastrutturale per l'economia e la vita sociale. A oggi il suo funzionamento e il suo sviluppo rimangono interamente sotto il controllo di un ristrettissimo numero di grandi compagnie totalmente dedite alla

ricerca del massimo rendimento, che creano e difendono deliberatamente posizioni di mercato dominanti e manipolano volentieri i mercati, gli stati e i consumatori per aumentare i propri profitti. Per evitare che l'economia digitale si trasformi in un "colosso antidemocratico e anti-egualitario"⁴⁹ – anche se sono in molti a nutrire fondati timori che la trasformazione si sia già compiuta – è imperativo provvedere a interventi normativi molto puntuali. La Commissione europea dunque, nell'ambito del proprio lavoro per una Legge sui servizi digitali e una Legge sui mercati digitali, dovrebbe garantire che questi interventi normativi indispensabili centrino il bersaglio.

3.3.1. Una finanza al servizio del benessere per tutti

Dall'adozione dell'Accordo di Parigi e dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030, la Commissione europea è stata impegnata a mobilitare e preparare il settore finanziario alla trasformazione sostenibile dell'economia Ue. Le azioni correlate rispondono sia a una logica di opportunità, sia di necessità. Il cambiamento climatico e il degrado ambientale non profilano più solo minacce teoriche alla stabilità finanziaria. Se confrontato agli anni Ottanta, il costo economico dei disastri naturali come inondazioni, siccità e tempeste tropicali si è più che triplicato nell'ultimo decennio, esercitando pressioni sempre più forti sulle istituzioni finanziarie i cui bilanci dipendono in buona misura da asset esposti alla furia della natura. Oggi è ampiamente riconosciuto e accettato che un fallimento degli interventi contro il cambiamento climatico porterebbe a un aggravamento tale delle implicazioni finanziarie, che il sistema finanziario globale difficilmente riuscirebbe ad ammortizzarlo.⁵⁰

Sebbene dalla crisi finanziaria globale 2007-2008 siano stati compiuti dei progressi normativi, il settore finanziario continua a esercitare pressioni eccessive sulle imprese affinché restituiscano alte rese a breve termine. Queste pressioni hanno generato una situazione in cui il valore creato in economia va a beneficio di creditori e investitori in modo del tutto sproporzionato, anziché essere distribuito in modo equilibrato tra gli stakeholder (in particolare i lavoratori), essere reso disponibile per reinvestire nelle imprese o per finanziare le necessarie transizioni a modelli di produzioni più sostenibili. Accanto alle riforme essenziali della cornice amministrativa delle società (cfr. sezione 3.4. di questa relazione) è necessario che i mercati finanziari adottino principi di sostenibilità che spostino il

⁴⁹ Soshana Zuboff (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books, London, p. 513.

⁵⁰ Financial Stability Board (2020). *The Implications of Climate Change for Financial Stability*, report. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231120.pdf>

focus sulla creazione di valore a lungo termine anche in una prospettiva di giustizia sociale.

I consumatori delle economie avanzate stanno realizzando l'importanza dei principi di sostenibilità, della necessità di decarbonizzare l'economia e di chiedere che i mercati finanziari impieghino i propri utili e i propri risparmi in investimenti che riflettano questa nuova coscienza.⁵¹ Di certo la transizione dell'Europa a un modello economico a neutralità carbonica entro il 2050 non avverrà senza sacrificio o senza spesa e richiede investimenti massicci ai quali la finanza privata deve contribuire in modo significativo. In questo momento però, solo circa il 20% della finanza delle economie avanzate finisce nell'economia reale, ad esempio per finanziare l'innovazione industriale o progetti infrastrutturali, mentre la parte di gran lunga più sostanziosa di questo enorme fiume di denaro confluisce nei cosiddetti settori FIRE, Finance, Insurance and Real Estate – finanza, assicurazioni e immobiliare – la cui eccessiva esposizione al credito privato è stata responsabile della crisi finanziaria globale del 2007-2008.⁵²

Se queste sono le premesse, la strategia per una finanza sostenibile della Commissione europea assume massima importanza. Il suo approccio sistematico e fondato su evidenze, in cui dei gruppi d'esperti sono chiamati a fornire il proprio contributo diretto nel processo legislativo improntato a una trasformazione graduale del sistema finanziario Ue, costituisce un'opportunità concreta di trasformazione della finanza non determinata da ciò che i mercati sono disponibili ad accettare, ma bensì da ciò che è oggettivamente necessario. Ciò nonostante, i relativi processi regolatori sono ancora lungi dal superare i punti critici. Se un accordo tra i colegislatori Ue sull'istituzione di una "tassonomia green" (un sistema coerente di classificazione per gli investimenti con chiari benefici in termini di sostenibilità ambientale) potrebbe essere già raggiunto nel 2020, la definizione degli standard tecnici che stabiliscano con esattezza quali tecnologie e quali progetti d'investimento possano rientrare in questa tassonomia, sta subendo forti pressioni da parte degli stati membri e dai gruppi di potere dell'industria, il che rischia di svuotare il senso di questo progetto di regolamento e di far slittare i tempi di una sua implementazione.

I risultati tangibili dell'agenda Ue sulla finanza sostenibile, fino a questo momento sono legati totalmente a fattori di sostenibilità ambientale, nonostante sia ampiamente accettato nel discorso politico e acca-

demico che la finanza sostenibile debba fondarsi su tre dimensioni: ambientale, sociale e amministrativa (ESG, environmental, social and governance). La modifica di questo limite richiede che la tassonomia green sia associata a standard complementari per gli investimenti con benefici per le dimensioni non interessate fino a questo momento, per esempio attraverso la creazione di occupazione di qualità, formazione di capitale umano grazie a investimenti in conoscenza e competenze, coesione sociale o buona gestione aziendale attraverso la partecipazione al dialogo sociale e misure efficienti contro la corruzione. Se grazie alla Piattaforma per la finanza sostenibile di cui promuove il lavoro la Commissione può attingere a competenze rilevanti a questo scopo, fino a oggi si è astenuta dall'esprimere un impegno chiaro a sviluppare proposte legislative per integrare la dimensione sociale e la gestione aziendale nella propria agenda di finanza sostenibile. Se l'inerzia da questo punto di vista dovesse protrarsi, per l'Europa potrebbe significare un'occasione persa per lo sviluppo di canali a sostegno della diffusione di attività economiche e imprese sostenibili attraverso un regolamento finanziario.

L'approccio della Commissione alla finanza sostenibile sembra pensato in modo che le relative riforme lavorino per smobilizzare liquidità aggiuntiva per soddisfare la domanda d'investimenti sostenibili, il che dovrebbe portarli tra i primi posti delle attività tradizionali d'investimento. Questo non implica solo l'imperativo di un disinvestimento da certe forme di attività economiche, come ad esempio quelle ad alta intensità carbonica, ma comporta anche il rischio di iniettare quantità eccessive di liquidità nei mercati finanziari che può alimentare bolle finanziarie destabilizzanti, così come perpetuare il mito della crescita infinita che ridurrebbe la capacità delle imprese di pagare adeguatamente i lavoratori e di investire in misure che favoriscano la transizione alla sostenibilità. Per evitare che ciò avvenga, l'agenda per la finanza sostenibile dovrebbe essere quantomeno in parte di natura redistributiva, nella misura in cui i provvedimenti per sostenere gli investimenti sostenibili procedano di pari passo con provvedimenti che penalizzino le pratiche d'investimento insostenibili e con l'affermazione di un'idea sostenibile di giusto rendimento del capitale che vada a sostituire l'idea del massimo rendimento.

In questo contesto, le raccomandazioni dell'ICSE sono le seguenti:

⁵¹ Un'indagine che ha coinvolto 7000 intervistati in ventidue Paesi, condotta da Natixis Global Asset Management nel 2017 ha rivelato che gli obiettivi sociali e ambientali sono fattori importanti per il 70% dei piccoli investitori.

⁵² Le stime si basano sui dati relativi ai settori finanziari degli Stati Uniti e del Regno Unito. Mazzucato (2021). *Mission Economy, A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Allan Lane, p. 16.

Mantenere la scansione temporale originale per l'implementazione della tassonomia verde dell'Ue

La tassonomia Ue sulla finanza verde, con la quale s'intende definire solidi standard per le attività d'investimento in grado di restituire contributi e benefici tangibili per il raggiungimento di sei obiettivi ambientali,⁵³ dovrebbe essere pronta per una sua implementazione non più tardi del gennaio 2022, così come previsto inizialmente. La recente decisione della Commissione europea di rinviare il provvedimento con il quale si dovrebbe stabilire se il gas naturale e l'energia nucleare vadano definite tecnologie di transizione o meno, rischia di far slittare tutto il cronoprogramma. In considerazione delle forti resistenze degli stakeholder del settore industriale e di alcuni stati membri a fare concessioni in questo senso, i progressisti del Parlamento europeo e del Consiglio, la società civile e la platea delle imprese, dovrebbero chiudere i ranghi e intraprendere un'azione coordinata. Una classificazione generica del gas naturale e dell'energia nucleare come tecnologie di transizione potrebbe ridursi a un'operazione di *greenwashing* di tecnologie superate che andrebbero eliminate per il raggiungimento degli obiettivi dell'azione climatica e di protezione ambientale e andrebbe quindi evitata. Per i settori industriali che contano su tecnologie di transizione, andrebbe prevista una tassonomia specifica, separata, fondata su criteri che ne garantiscano un impiego limitato nel tempo ai soli fini della transizione e non in un'ottica sostitutiva di lungo periodo o, peggio, permanente.

Una tassonomia sociale complementare alla tassonomia green

Sulla base dei risultati dell'impegno del gruppo di lavoro sulla tassonomia sociale della piattaforma Ue per la finanza sostenibile, la Commissione europea dovrebbe preparare una proposta legislativa per una tassonomia degli investimenti che definisca i criteri degli investimenti sostenibili entro la prima parte del 2022. Gli obiettivi sociali che sottendono questa tassonomia dovrebbero avere un legame chiaro con le dimensioni chiave del benessere sociale, tra cui un'occupazione di qualità ben retribuita, investimenti in capitale umano, conservazione del patrimonio culturale, coesione sociale e condizioni di vita dignitose per tutti. La definizione di questi obiettivi e degli standard correlati, va supportata da un'analisi delle vulnerabilità sociali emerse durante la crisi COVID-19 e delle proposte d'intervento per risolverle. Particolare attenzione va dedicata alla struttura e alle esigenze di finanziamento dell'economia sociale, del settore culturale e dei progetti per una giusta transizione sociale a un'economia a neutralità carbonica. Per accelerarne il più possibile il processo legislativo e d'implementazione, la Commissione dovrebbe cominciare a lavorare per la definizione degli standard tecnici richiesti per garantire la piena esecutività della tassonomia sociale e, in parallelo, a una proposta legislativa.

⁵³ L'articolo 9 del regolamento tassonomia (Ue 2020/852) definisce questi obiettivi ambientali come: a) mitigazione del cambiamento climatico; b) adattamento al cambiamento climatico; c) uso sostenibile dell'acqua e delle risorse marine; d) transizione a un'economia circolare; e) controllo e prevenzione dell'inquinamento; f) protezione e ripristino della biodiversità. L'articolo 17 della direttiva specifica che gli investimenti devono portare valore aggiunto a uno o più degli obiettivi summenzionati, evitando di "arrecare danno significativo" agli altri.

Affermare in modo orizzontale il principio “non arrecare un danno significativo”

Per garantire piena complementarità e sinergia tra le due tassonomie, quella verde e quella sociale, dovrebbero essere collegate da un provvedimento normativo orizzontale fondato sul principio “non arrecare danno significativo”, sviluppato nel regolamento della tassonomia verde. Pertanto, gli investimenti verdi o sociali nell'ambito della tassonomia, dovrebbero fornire un contributo al raggiungimento di uno o più obiettivi ambientali e/o sociali e non provocare impatti negativi su nessuno degli altri obiettivi fissati dalle due tassonomie. Questo meccanismo di protezione orizzontale, dovrebbe garantire che le compagnie che emettono obbligazioni nell'ambito delle tassonomie, operino nel rispetto dei principi e delle prassi di buona amministrazione, ad esempio in termini di rispetto dei diritti dei lavoratori, dei diritti fondamentali, delle normative fiscali e di partecipazione al dialogo sociale.

Definire standard uniformi per le obbligazioni verdi e sociali dell'Ue

La Commissione europea dovrebbe lavorare a una proposta per la definizione degli standard degli strumenti obbligazionari per gli emittitori pubblici e privati, in linea con la tassonomia verde e sociale. Gli standard per le obbligazioni sociali andrebbero così ad affiancarsi a quelli per le obbligazioni verdi, già in fase di preparazione. Questi criteri dovrebbero essere strutturati in modo tale da garantire che i proventi derivanti dalle obbligazioni siano utilizzati esclusivamente per finanziare progetti verdi e/o sociali, come definiti dalle rispettive tassonomie. La proposta dovrebbe prevedere anche misure che evitino che tali emissioni obbligazionarie siano impiegate per rifinanziare progetti esistenti e ne favoriscano di nuovi. Così come proposto dal Gruppo di esperti di alto livello sulla finanza sostenibile, l'aderenza dei bond ai criteri stabiliti nelle tassonomie andrebbe verificata da revisori indipendenti che abbiano ricevuto autorizzazione dall'Agenzia europea per la sicurezza dei mercati, per garantire un'informazione solida, affidabile e imparziale. Per aumentare l'attrattività dei bond verdi e sociali, la loro introduzione andrebbe accompagnata da misure incentivanti, come un trattamento preferenziale nell'ambito dei programmi di acquisizione della BCE o un supporto finanziario agli emittitori per soddisfare i criteri e superare le verifiche.⁵⁴

⁵⁴ EU Green Bond Standard Working Group (2019). Report on EU Green Bond Standard.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190618-sustainable-finance-teg-report-green-bond-standard_en.pdf

Migliorare la disponibilità d'informazione sulla sostenibilità nei mercati finanziari

Garantire che le società finanziarie e le compagnie presso le quali si alloca capitale, mediante investimenti e credito, forniscano informazione pubblica riguardo la sostenibilità degli impatti è fondamentale per il compimento dell'agenda Ue per la finanza sostenibile. Il lavoro svolto dalla Commissione europea per la circolazione dell'informazione, come il Regolamento Ue d'informativa sulla finanza sostenibile per le società finanziarie adottato nel 2019 (di seguito SFDR, da Sustainable Finance Disclosure Regulation), e la Direttiva sulla rendicontazione in materia di sostenibilità delle imprese rivolta alle piccole, medie e grandi imprese proposta nell'aprile 2021 (di seguito CSRD, da Corporate Sustainability Reporting Directive), sono passi importanti in questa direzione. Tuttavia, gli standard di rendicontazione proposti a oggi dalla Commissione non fanno cenno al livello di qualità delle informazioni che le imprese sono tenute a rendere note. Per ciò che concerne gli obblighi di rendicontazione in materia climatica, l'SFDR stabilisce solo linee guida non vincolanti, ammettendo quindi dichiarazioni di gestione qualitativamente anche molto o troppo semplici. Come parte della CSRD, la Commissione ha annunciato l'intenzione di definire standard di rendicontazione vincolanti, da introdurre attraverso un atto delegato nel 2022, ma continua a non esprimersi per garantire che ciò comporti una pubblicazione di informazioni rilevanti e che possano essere messe in relazione e a confronto con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

Per garantire un'informazione sulla sostenibilità agli attori del mercato finanziario che sia adeguata, trasparente e comparabile, gli standard in fase di sviluppo come parte della CSRD dovrebbero assicurare che le imprese rendano nota l'informazione riguardante una serie di obiettivi di sostenibilità che coprano la gamma delle dimensioni ESG (environmental, social, governance), usi misurazione indicatori chiari e comparabili e consenta quindi di valutare in modo chiaro e agevole se la strategia dell'impresa è in linea con gli standard ambientali, climatici e sociali dell'Ue e globali. Lo stesso dovrebbe valere anche in vista di un aggiornamento dell'SFDR.

Penalizzare gli investimenti “brown”

Accanto all'introduzione dei nuovi strumenti della tassonomia per coprire altre dimensioni della sostenibilità come gli obiettivi sociali, il regolamento tassonomia Ue sulla finanza sostenibile prevede la possibilità di definire criteri di controllo tecnico per le attività d'investimento suscettibili di causare danni significativi agli obiettivi ambientali, attraverso una clausola di revisione. Nell'ambito dell'imminente relazione che entrerà nel dettaglio della definizione delle misure necessarie a completare la cornice legislativa Ue esistente sulla finanza sostenibile, attesa per la fine del 2021, la Commissione dovrebbe anche compiere dei primi passi per preparare proposte legislative per definire una tassonomia degli investimenti “brown”, vale a dire gli investimenti insostenibili e dannosi per l'ambiente. Laddove le tecnologie e gli investimenti inquinanti siano necessari per favorire la transizione a un'economia a neutralità carbonica, come nel caso appunto delle tecnologie di transizione, queste vanno classificate in una “tassonomia della transizione” dedicata, che le escluda temporaneamente dalla tassonomia “brown”.

Le proposte della Commissione per l'istituzione di una tassonomia “brown”, dovrebbero contenere anche disposizioni per connetterla ai regolamenti prudenziali Ue del settore finanziario, come ad esempio provvedimenti

che considerino e governino i requisiti di capitale e la gestione del rischio delle società finanziarie. Ciò dovrebbe servire ad aumentare il costo dei prestiti e degli investimenti “brown” rispetto a quelli su attività con un impatto positivo o che non arrechino un danno significativo agli obiettivi di sostenibilità, attraverso l'introduzione di un “fattore brown penalizzante”. Le simulazioni disponibili suggeriscono che questo fattore penalizzante potrebbe produrre effetti rilevanti sulla redistribuzione del capitale all'interno del sistema finanziario, se posto ad un livello sufficientemente alto come ad esempio ad un tasso del 50% superiore rispetto ai requisiti standard.⁵⁵ In aggiunta, la Commissione europea dovrebbe considerare dei modi per estendere la portata di questi provvedimenti oltre le banche e gli istituti di credito rientranti nella sfera di competenza della Direttiva e dei regolamenti sui requisiti di capitale, spingendosi fino ai regimi regolatori che riguardino il sistema bancario ombra.⁵⁶

Sottoporre il settore finanziario a stress test sulle emissioni di carbonio

Già nel febbraio 2016, il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB, European Systemic Risk Board) suggerì che le autorità regolatrici e di supervisione dei mercati finanziari, avrebbero dovuto condurre stress test sulle emissioni di carbonio su banche, fondi pensione e assicurazioni, per valutare la loro esposizione ai rischi finanziari correlati al cambiamento climatico. Da allora, la Banca Centrale dei Paesi Bassi ha elaborato e condotto questo tipo di test, rilevando che i rischi per la stabilità finanziaria identificati a causa di eventi climatici avversi o di crediti in sofferenza o incagliati, i cosiddetti *stranded assets*, sono significativi.⁵⁷ A livello europeo, dove si concentrano le maggiori competenze in campo normativo e regolatorio, l'introduzione di simili procedure di supervisione, potrebbe arrivare non prima del 2024.⁵⁸ Dato però che le procedure per rendere questi stress test operativi già esistono e l'Ue nutre importanti ambizioni normative in quest'ambito esercitando pressioni sempre maggiori per una riforma tempestiva e decisiva del settore finanziario, allora il processo va accelerato e il riferimento al 2024 va anticipato in modo significativo. La Commissione dovrebbe condurre i test non più tardi del 2022 per poter trarre le proprie conclusioni in tempi rapidi e, se necessario, proporre ulteriori aggiornamenti delle normative Ue utili a rendere il settore finanziario a prova di cambiamento climatico, prima della fine di questa legislatura parlamentare.

Esigere che le banche e le società finanziarie elaborino esaustive strategie zero carbonio

Di concerto con le autorità competenti, la Commissione europea dovrebbe tracciare un cronoprogramma che punti a garantire che l'impronta carbonica dei prestiti e dei portfolio d'investimento di banche e società finanziarie in Europa sia contenuta e ridotta, e sia in linea con gli obiettivi Ue di riduzione delle emissioni e l'Accordo di Parigi. Il cronoprogramma e le relative azioni dovrebbero tentare di garantire che le istituzioni finanziarie limitino la propria esposizione in asset inquinanti in modo ordinato e, in futuro, compiano le dovute considerazioni nell'allocazione dei prestiti e degli investimenti.

⁵⁵ 2° Investment Initiative (2018): The Green Supporting Factor, Report. https://2degreesinvesting.org/reports/2fwp_search=green%20supporting%20factor

⁵⁶ Daniela Gabor (2020), *Greening the European Financial System – Three Ideas for a progressive sustainable finance agenda*, FEPS Policy Brief.

<https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/feps%20paper%20three%20ideas%20ideas%20gabor.pdf>

⁵⁷ Cardona, M., & Berenguer, M. (2020). *Quel rôle pour la réglementation financière dans la transition bas-carbone*. I4CE. https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/06/RegulationBasCarbone-Rapport_VF.pdf, p.33.

⁵⁸ Lehmann, A (2020), Climate risks to European banks: a new era of stress tests. Bruegel Blog, 05 february. www.bruegel.org/2020/01/climate-stress-test

Aggiornare il Regolamento delle agenzie di rating e creare un'agenzia pubblica Ue

Le agenzie di rating (di seguito CRA, Credit Rating Agencies) sono state bersaglio di forti critiche per il ruolo ricoperto durante la crisi del credito, quando non furono in grado di individuare ed evidenziare i rischi insiti ai complessi strumenti finanziari valutati “tripla A”, e nella conseguente crisi del debito sovrano in Europa, durante la quale furono accusate di aver contribuito a generare panico dei mercati senza giustificazioni valide. Il modo in cui le CRA operano, la totale assenza di concorrenza in un mercato controllato da sole tre agenzie, il conflitto mai risolto degli interessi delle CRA pagate dagli stessi partecipanti al mercato che emettono e usano i prodotti finanziari che le agenzie sono chiamate a valutare, sono tutte questioni aperte e solo parzialmente affrontate dal regolamento Ue sulle CRA adottato nel 2012.

Le valutazioni del credito non riescono a riflettere adeguatamente e fedelmente i rischi legati al cambiamento climatico, le implicazioni finanziarie della transizione alla neutralità carbonica e le implicazioni della sostenibilità a livello sociale e amministrativo.⁵⁹ Trascurare o ignorare questi aspetti costituisce di per sé un rischio per le imprese e i loro creditori, e dato che questi fattori non possono essere più considerati delle mere esternalità dagli attori del mercato finanziario, se si vuole realizzare il cambiamento economico necessario a innescare un circolo virtuoso di sostenibilità e benessere per l'Umanità e il Pianeta, guardando avanti, le agenzie di rating dovranno integrare i principi della sostenibilità e del benessere sociale. Lo sviluppo di metodologie di valutazione che considerino un'ampia gamma di fattori ESG e l'adozione di leggi che garantiscano che tali leggi siano applicate dalle CRA, dovrebbero avvenire in tempi e modi dovuti.

È sconvolgente che la valutazione di ogni tipo di rischio, dalle azioni semplici ai complessi prodotti derivati o alle finanze pubbliche degli stati, sia in mano a un ristrettissimo gruppo di società private, e a maggior ragione se si pensa che la sostenibilità riguarda ogni singolo individuo della società, questo compito così delicato e cruciale dovrebbe essere svolto da un'autorità pubblica. L'istituzione di un'agenzia pubblica con il compito specifico di valutare i rischi correlati allo sviluppo sostenibile è una massima priorità.

⁵⁹ Final Report of the High-Level Expert Group on Sustainable Finance (2018), p. 76. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

3.3.2. Un'economia digitale al servizio del benessere sostenibile per tutti

I social media, i motori di ricerca e i servizi di e-commerce sono ormai profondamente integrati nella routine quotidiana delle persone e nella loro vita sociale. Le limitazioni dei contatti personali e l'autoisolamento resi necessari durante la pandemia COVID-19 non hanno fatto che aumentare la dipendenza della società e delle persone da questi servizi. Contrariamente a quella che era la narrazione degli albori di internet, il regno digitale di oggi è ben lungi dall'essere quel luogo libero, diverso e privo di forme di dominazione e sfruttamento che ci era stato annunciato. Cinque società statunitensi, le cosiddette GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft), dominano un mercato in costante crescita e controllano una capitalizzazione di più di 6100 miliardi di euro, quasi due volte di quanto riescano a totalizzare le cinquanta aziende più quotate dell'Ue messe insieme, e quasi la metà del PIL dell'Ue.⁶⁰

Questo sorprendente potere economico è stato costruito su un approccio di mercato dominante e senza scrupoli e strategie di profitto tanto estrattive e di successo, quanto moralmente discutibili.⁶¹ Perseguendo i propri scopi, le protagoniste della GAFAM sono riuscite ad adescare e "imprigionare" l'utente in ambienti chiusi costituiti dai servizi, dalle applicazioni e dalle attrezzature che vendono. In questi ambienti, gli utenti sono tracciati e i loro comportamenti analizzati con notevole precisione, per permettere alle compagnie di prevedere quali siano i contenuti online che trovano più attraenti e che prodotti sono più inclini a comprare. Attraverso il perfezionamento costante di queste tecniche, le GAFAM spingono i propri clienti sempre più al centro dell'ambiente di cui solo loro hanno controllo, assurgendo al ruolo di guardiane delle porte che mettono in comunicazione i loro utenti con l'economia e la società esterna e per questo considerate uniche *gatekeeper* del loro mercato. Questo meccanismo è capace di produrre opportunità di altissimi profitti, grazie ad esempio alla pubblicità e al commercio online; opportunità che le GAFAM non hanno alcuna intenzione di lasciarsi sfuggire e sulle quali lucrare e prosperare.

Negli ultimi anni v'è stato un aumento considerevole della consapevolezza dell'impatto problematico che questo sistema ad altissima efficienza di estrazione dei profitti ha già prodotto sulla società, sull'economia e sulla democrazia. Nel riorganizzare l'attività sociale online con l'unico interesse dei dati e dell'estrazione

» Le GAFAM spingono i propri clienti sempre più al centro dell'ambiente di cui solo loro hanno controllo.«

di profitto, il modello d'impresa delle piattaforme può avere conseguenze indesiderate e di ampiezza portata sulla società e la democrazia. Per esempio, attraverso il trattamento delle informazioni – che per loro altro non sono che merce – le piattaforme hanno degradato il dibattito pubblico amplificando la mala informazione e la disinformazione semplicemente perché questo tipo di contenuto fa maggior presa sugli utenti e ha il potere di tenere i cittadini incollati ai propri monitor, consentendo ai guardiani della rete di estrarre quanti più dati e informazioni possibile. Attraverso il controllo dei flussi d'informazione, delle merci, dei servizi e di sistemi di valutazione e classificazione sofisticati, questi attori possono piegare interi mercati e sistemi sociali. Se ad esempio Google decide di cambiare il proprio algoritmo di ricerca, i media di tutto il mondo devono adattare immediatamente le proprie operazioni.⁶²

Queste forme di estrazione dei dati non consentono solo a un ristrettissimo numero di compagnie digitali di estendere la propria posizione di mercato dominante ma, *de facto*, comporta la privatizzazione di enormi quantità di dati prodotti dal grande pubblico. Quest'impostazione quindi genera una forma

⁶⁰ Nogaredo, J. (2021). *Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously*. FEPS. <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>, p. 15

⁶¹ Shoshana Zuboff (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books, London.

⁶² Arroyo Nieto, C., & Valor, J. (2019). 'Google News changes its algorithm, and with it, the media industry'. *Media Matters Blog Network*, Business School of Navarra, 28 October. <https://blog.iiese.edu/the-media-industry/2019/10/28/google-news-changes-its-algorithm-and-with-it-the-media-industry/>

» L'impatto sulla società del benessere e sulla sua sostenibilità sarà positivo nella misura in cui sarà programmato per esserlo.«

di appropriazione, di espropriazione, ma oltretutto sottovaluta e compromette l'utilizzo potenzialmente sicuro, strategico e di pubblico interesse di questi dati, per contribuire alla transizione verso un modello di società più giusto, intelligente e sostenibile. Anziché limitarsi a regolamentare l'estrazione dei dati da parte degli operatori privati, le politiche digitali Ue dovrebbero concepire i dati come bene pubblico e creare le condizioni ideali affinché le organizzazioni non commerciali, come università e istituzioni di ricerca, possano attingere a questi grandi agglomerati di dati per condurre lavori e ricerche di pubblico interesse.

Questo è un punto di particolare importanza dato che l'efficienza indiscutibile e senza rivali della tecnologia digitale, provoca un'invasione sempre più profonda nella sfera economica, sociale e della vita pubblica. Le svolte raggiunte nello sviluppo dell'intelligenza artificiale, e quindi algoritmi in grado di analizzare situazioni e processi complessi in millisecondi tenendo in considerazione quantità di dati praticamente illimitate, rendono l'uso di queste applicazioni irresistibili per l'ammodernamento dei processi di produzione e dei servizi pubblici e privati. Il potenziale di questo tipo di algoritmi per migliorare l'efficienza delle risorse, il processo decisionale e aiutare l'umanità a organizzare la società in un modo migliore e più gratificante, è innegabile. Ciò nonostante, l'impatto sulla società del benessere e sulla sua sostenibilità sarà positivo nella misura in cui sarà programmato per esserlo. Questo richiede una cornice di regole che guidino lo sviluppo tecnologico nella strada maestra dell'interesse pubblico e impongano rigidi limiti per proteggere i diritti fondamentali e la società da esiti deleteri, che fino ad ora non sono ancora posti in essere. Intervenire su questo stato di cose è una priorità che ha carattere di massima urgenza, per evitare che l'intelligenza artificiale, il suo sviluppo e la sua diffusione, alimentino

ulteriormente la concentrazione del potere e la trasformazione della società in una macchina da profitto che alla guida ha solo un selezionato gruppo di eletti che se ne accaparrano tutti i benefici.

La buona notizia è che l'Unione europea possiede chiaramente la capacità di definire queste regole e ha il potere di plasmare e correggere il feudo digitale in funzione dei propri valori. Il Regolamento generale per la protezione dei dati (GDPR), adottato nel 2016 e considerato la regola d'oro a livello globale in materia di protezione dei dati, serve da caso esemplare. Grazie ad azioni determinate, guidate dall'idea di un benessere sostenibile per tutti, l'Unione europea ha ancora l'opportunità di affermare un approccio europeo che la distingua, per trasformare la digitalizzazione in un bene comune che contribuisca a una maggiore uguaglianza, libertà e sostenibilità.

Le politiche correlate e le iniziative normative sono già state avviate e sono in fase di preparazione. Con le sue proposte per una Legge sui servizi digitali, la Legge sui mercati digitali e la Legge sulla gestione dei dati, la Commissione europea ha ingaggiato una missione per riequilibrare il piano su cui si muovono gli attori del digitale e per sfruttare il progresso tecnologico, anche futuro, in funzione dell'interesse pubblico. Con la proposta di Regolamento su un approccio europeo per l'intelligenza artificiale, la Commissione sta affrontando anche le questioni cruciali dell'intelligenza artificiale. Il dibattito politico in materia però è oggetto di forti pressioni da parte delle lobby e dei gruppi d'interesse, che potrebbero far deragliare queste proposte d'importanza vitale e le lodevoli intenzioni che ne stanno alla base.

Dato questo contesto, le raccomandazioni dell'ICSE sono le seguenti.

Il mandato delle autorità regolatorie deve riflettere la portata delle piattaforme

Nel momento attuale, l'impatto orizzontale dei colossi del digitale pone sfide molto serie su un ampio ventaglio di politiche – e a diversi organi regolatori – come la protezione dei consumatori, la politica di concorrenza, la protezione dei diritti fondamentali e molte altre, tutte gestite e attuate a compartimenti stagni. Correggere quest'impostazione impone l'istituzione di una meta-autorità regolatoria europea, in grado di riflettere la vastità della portata socioeconomica dell'impatto delle piattaforme online, costituita da una squadra di esperti e un pacchetto di procedure tagliate su misura, che garantiscano non solo un miglior coordinamento, ma anche un processo decisionale tempestivo e molto incisivo.⁶³ La relativa capacità istituzionale andrebbe costruita all'interno della Commissione europea stessa, e non affidandosi a soluzioni esterne, strada che l'organo esecutivo dell'Unione sembra privilegiare in questo momento.

Un controllo più puntuale sulle fusioni e le acquisizioni aziendali, e sanzioni in caso di violazione delle condizionalità previste

I colossi dell'high-tech si sono assicurati una posizione di mercato dominante grazie alla combinazione della propria crescita interna e un'aggressiva politica esterna di acquisizione dei concorrenti, anche solo potenziali. In passato, la Commissione europea, responsabile dell'attuazione della Legge sulla concorrenza nel mercato unico europeo, ha mostrato una certa disponibilità ad autorizzare fusioni e acquisizioni, seppur a certe condizioni, come quando durante la fase di acquisizione di Whatsapp da parte di Facebook, la Commissione proibì a quest'ultimo di integrare i dati degli utenti del servizio di messaggiera Whatsapp nel suo social network. Oggi, sulla scia di quella disponibilità, sta diventando quanto mai evidente che la concentrazione del mercato ha raggiunto livelli eccessivi e consente, soprattutto alle GAFAM, di adottare pratiche abusive, riconducibili in parte anche alla deliberata violazione delle condizionalità poste alle operazioni di fusione, come nel caso Facebook-Whatsapp. Laddove queste violazioni siano evidenti, le approvazioni alle fusioni accordate precedentemente, andrebbero riconsiderate e revocate. Guardando avanti, la posizione predefinita della Commissione riguardo richieste d'autorizzazione a fusioni e acquisizioni provenienti da attori che posseggano una quota di mercato già molto rilevante, dovrebbe essere quella di negarle e di prevedere l'obbligo di una richiesta di autorizzazione a tutti gli attori del settore digitale, anziché una semplice notifica.

Garantire interoperabilità dei servizi digitali e dei *market place*

Le GAFAM concentrano i propri sforzi sull'abilità di creare ambienti in costante espansione – seppur chiusi – per i propri utenti, sui quali loro esercitano un controllo totale delle comunicazioni e delle transazioni. Per prevenire

⁶³ Nogarede, J. (2021), *Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously*, FEPS. <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>

questa forma di dominazione del mercato così spinta, gli ambienti per gli utenti creati dai colossi del digitale devono essere aperti. Ciò potrebbe avvenire attraverso la previsione di requisiti d'interoperabilità di ampio respiro che garantiscano agli utenti una reale possibilità di scelta tra i diversi fornitori di servizi, senza dover per forza scegliere ed essere bloccati negli ambienti digitali creati dagli attori che dominano il mercato. Ciò implicherebbe, ad esempio, che i social network o i servizi di messaggia permettano agli utenti di connettersi attraverso diverse piattaforme e visualizzare o mostrare contenuti anche da diversi network.⁶⁴

Vietare gli annunci pubblicitari personalizzati

Tracciando e analizzando il comportamento dei propri utenti, i *gatekeeper* hanno sviluppato l'abilità di definire profili comportamentali con capacità predittive. Pertanto hanno la capacità di determinare con un alto livello di probabilità che tipo di offerte commerciali potrebbero risultare più interessanti per i propri utenti, che preferenze hanno in termini di struttura e aspetto di queste offerte e quando sono più propensi a concludere un acquisto. Quest'abilità è venduta ai venditori di prodotti e ai fornitori di servizi online dietro pagamento di un premio sui servizi di pubblicità mirata, che genera un flusso di entrata costante e molto sostanzioso per i *gatekeeper*. Se visto dalla prospettiva dei consumatori, questo modello di business costituisce né più né meno che una manipolazione e un'intrusione sleale nella sfera privata. Gli annunci pubblicitari mirati e personalizzati andrebbero quindi vietati del tutto, senza esitazioni.

Regolamentare le tecniche di coinvolgimento degli utenti

Per creare una massa di dati sempre più ampia da analizzare e mercificare, i colossi dell'online fanno largo uso di tecniche di coinvolgimento degli utenti per massimizzare il loro tempo di permanenza sulle proprie piattaforme. Ciò comporta un bombardamento di contenuti e annunci pubblicitari, di suggerimenti automatici e dei cosiddetti *dark patterns*, vale a dire interfacce e stimoli che possono influenzare e manipolare le decisioni degli utenti. È stato però dimostrato che l'utilizzo di queste tecniche genera comportamenti caratterizzati da dipendenza e che favoriscono la creazione dei cosiddetti *rabbit holes*, ambienti chiusi in cui gli utenti sono bersagliati costantemente da un certo tipo di contenuto al quale si dimostrano particolarmente sensibili e interessati. In termini di consumo di prodotti d'informazione online, questo spesso apre delle situazioni in cui gli utenti, nel tempo, sono esposti in maniera sempre maggiore a determinati tipi di notizia o prospettiva che fa loro perdere di vista gli altri mezzi d'informazione e altre interpretazioni sul tema in questione. Queste tecniche quindi, oltre ad essere odiose forme di manipolazione al servizio del profitto delle società che le utilizzano, giocano un ruolo sempre più centrale nel processo di polarizzazione del dibattito pubblico, sia online, sia offline, e comportano rischi sempre più concreti per il buon funzionamento della democrazia. Per correggere la situazione, queste tecniche dovrebbero essere regolamentate prevedendo un sistema di pesi e contrappesi e vietando totalmente le più subdole e dannose. Come parte di questo lavoro regolatorio, le piattaforme online dovrebbero essere obbligate a notificare alle autorità competenti e a richiedere specifica autorizzazione prima di impiegare qualsiasi tecnica di coinvolgimento dell'utenza. Infine, le tecniche per le quali si sia ricevuta autorizzazione, dovrebbero essere una funzione disattivata sulle piattaforme, e attivata o attivabile solo su esplicita richiesta dell'utente.⁶⁵

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ https://www.ips-journal.eu/topics/democracy/the-eu-is-about-to-make-facebook-even-worse-4971/?utm_campaign=en_861_20210212&utm_medium=email&utm_source=newsletter

Favorire la varietà di beni, servizi e contenuti disponibili sulle piattaforme di e-commerce

A causa della posizione dominante raggiunta dalle GAFAM, rompere questa logica quasi monopolistica e aumentare la permeabilità dell'universo digitale potrebbero essere iniziative di per sé non sufficienti ad allentare la presa dei colossi del digitale. Per aumentare la varietà, migliorare la qualità dell'offerta commerciale e dell'informazione che circola online, e creare opportunità per i fornitori e le imprese europee, l'Ue e gli stati membri dovrebbero impegnarsi nell'attuare politiche di supporto che stimolino e aumentino le possibilità di successo degli attori europei e sfruttare meglio le iniziative già in essere, per porre le opportunità dei mercati online e dell'e-commerce a portata di mano delle imprese europee di ogni dimensione, comprese le piccole e medie imprese e le *start-up*.⁶⁶

Una cornice normativa europea che promuova un impiego altruistico dei dati

Per affermare l'idea che i dati non rappresentano solo merce da sfruttare a fini commerciali e di profitto, ma che racchiudono un alto potenziale per contribuire al miglioramento della società nell'interesse comune di tutti coloro che ne fanno parte, i regolamenti e le politiche in Europa dovrebbe sostenere attivamente forme di "altruismo dei dati", che ne consentano e favoriscano un utilizzo non commerciale per chiari scopi d'interesse pubblico e generale. Ciò significherebbe, ad esempio, che i dati sulla mobilità che attualmente sono accessibili solo agli operatori dei servizi e delle applicazioni da cui sono prodotti, siano resi disponibili per la ricerca e sviluppo nel settore dei trasporti per migliorare il trasporto pubblico e la pianificazione urbana.

Le proposte della Commissione europea in questa direzione, presentate nell'ambito della Legge per la gestione dei dati, costituiscono un punto di partenza incoraggiante. Queste procedure di condivisione dei dati per il bene comune, dovrebbero allinearsi in modo naturale con le cornici normative a protezione dei dati già esistenti ed essere soggette a stringenti requisiti di trasparenza. Se questo è lo scopo, la decisione se i dati generati utenti debbano essere resi disponibili per qualsiasi forma di condivisione dei dati, andrebbe lasciata agli utenti stessi, non certo agli operatori dei servizi e delle applicazioni da cui questi dati sono acquistati o raccolti. Limitate eccezioni a questa regola, attraverso forme obbligatorie di condivisione, possono essere previste e considerate in quei casi in cui la condivisione è essenziale per il raggiungimento di obiettivi di pubblica utilità ben definiti, e la portata di tali eccezioni andrebbe stabilita in termini di legge. I provvedimenti dovrebbero altresì assicurare che per qualsiasi organizzazione, l'ottenimento dell'accesso ai dati poggi su solide considerazioni di pubblico interesse; andrebbe quindi considerata l'ipotesi di un accesso ristretto a organizzazioni senza scopo di lucro come università e istituti di ricerca.

⁶⁶ Nogarede, J. (2021). Governing Online Gatekeepers – Taking Power Seriously, FEPS. <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/governing%20online%20gatekeepers%201.pdf>,

Definire rigide regole per un IA legata a doppio filo con gli standard etici

Con la proposta per un regolamento sull'approccio europeo all'intelligenza artificiale (IA), la Commissione europea ha fornito un buono spunto per il conseguente processo legislativo. Dato che l'IA è sempre più utilizzata anche in sfere considerate sensibili come la classificazione dei consumatori che intendono contrarre un prestito, un mutuo o sottoscrivere un contratto d'assicurazione, è necessaria e urgente una cornice etica applicabile, con particolare riferimento alla protezione dei diritti fondamentali e contro le discriminazioni. In linea di principio, le decisioni fondate sull'impiego di tecnologie di IA devono essere sempre contestabili e reversibili, ed essere vincolate all'obbligo di osservare particolare attenzione nei confronti di coloro per conto dei quali sono assunte. Nelle aree in cui si ritiene che l'uso dell'IA comporti rischi correlati, la preparazione di una valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali dovrebbe essere obbligatoria. Nelle aree in cui invece i rischi correlati all'IA superano chiaramente i potenziali benefici, il suo utilizzo dovrebbe essere proibito senza mezzi termini. La proposta della Commissione d'imporre questi divieti nei processi di selezione e reclutamento è un'iniziativa positiva che andrebbe affiancata da altre iniziative che riguardino l'uso militare dell'IA e le tecnologie di riconoscimento facciale nelle attività di polizia.

Controlli di conformità obbligatori per le applicazioni di IA

Le tecnologie di IA sviluppate per la produzione o per l'uso individuale, prima di essere immesse sul mercato dovrebbero essere soggette a controlli di sicurezza del prodotto dalle autorità di sorveglianza del mercato. Questi controlli dovrebbero riguardare la conformità alle norme sul rispetto dei diritti fondamentali e di protezione dei consumatori, e considerare anche i possibili rischi d'incidente dati dall'interazione con gli esseri umani. L'Europa dovrebbe evitare legislazioni nazionali a macchia di leopardo e sviluppare un pacchetto unico di regole Ue che tengano in considerazione gli interessi degli utenti, delle imprese e degli altri stakeholder. Andando avanti, questo quadro andrebbe arricchito da standard riconosciuti a livello internazionale, che attualmente non sono ancora disponibili.

Rendere trasparente l'uso dell'IA e dare potere ai cittadini

Soprattutto nel settore pubblico, l'uso dell'IA dovrebbe essere soggetto a obblighi d'informazione sotto forma di registri pubblici accessibili. Questi requisiti d'informazione dovrebbero essere applicati anche nel settore privato, soprattutto in aree in cui l'uso dell'IA può comportare rischi di violazione dei diritti fondamentali. I registri dovrebbero essere un obbligo legale per informare e documentare gli scopi del sistema, e contenere una spiegazione del modello e informazioni su chi lo ha sviluppato. Queste informazioni devono essere messe a disposizione in modo comprensibile e accessibile. Inoltre, gli stati membri dovrebbero essere obbligati a prevedere servizi di supporto e consulenza ai cittadini per assisterli nell'esercizio del proprio diritto di non subire trattamenti discriminatori dalle applicazioni di IA.

Un'ambiziosa politica industriale per un'IA etica in Europa

A completamento di questa cornice legislativa, l'Ue dovrebbe concepire un'ambiziosa agenda di politica industriale nel campo dell'IA, per promuovere quest'approccio europeo distintivo focalizzato sul benessere e consentire agli sviluppatori e alle compagnie europee di cogliere le opportunità d'impresa. La tecnologia digitale, compresa l'IA, costituisce una priorità chiave nel finanziamento della ricerca e dell'innovazione. Quest'approccio andrebbe mantenuto e completato con ulteriori misure che soddisfino le necessità di fondi del settore, anche attraverso programmi mirati di banche pubbliche e di promozione per le *start-up* e le *scale-up*. Per diventare un attore forte nel campo dell'IA, sia nel settore pubblico, sia in quello privato, l'Europa dovrebbe darsi delle disposizioni per set di dati "puliti", e compiere investimenti significativi per l'accessibilità a dati aperti, di alta qualità e non personali, privi quindi di potenziali pregiudizi che possano portare le applicazioni sviluppate su questi dati a risultati discriminatori. Ciò richiede un'infrastruttura sulla quale i dati non personali possano essere condivisi per stimolare la generazione di dati di alta qualità. Le relative azioni normative devono essere quindi preparate come parte del lavoro legislativo in corso sulla Legge sui mercati digitali e la Legge sulla gestione dei dati.⁶⁷ Le politiche Ue concepite per sostenere il settore europeo dell'IA, dovrebbero vagliare l'impatto della diffusione dell'IA sulla domanda di lavoro nelle economie dell'Unione e dare priorità alle applicazioni di IA che, da un lato completano e migliorano la qualità del lavoro umano, e dall'altro migliorano le condizioni di lavoro per le persone.

Istituire centri nazionali di competenza per un'IA etica

Nell'ambito di una strategia europea per un'IA centrata sull'Uomo, agli stati membri dovrebbe essere richiesto di istituire centri indipendenti di competenza per monitorare e valutare l'uso dell'IA e fornire consulenza ai governi, all'industria e alla società civile in merito alle implicazioni sociali e sui diritti umani di un suo impiego. Come organi indipendenti, i centri di competenza ricopriranno un ruolo centrale nel coordinamento dello sviluppo delle politiche e delle strategie nazionali sull'IA, e nel contribuire a costruire la capacità dei regolatori esistenti e delle organizzazioni industriali di rispondere all'incremento dell'uso dei sistemi di IA. I centri dovrebbero contenere anche competenze specifiche su come proteggere i dati e i diritti fondamentali per prevenire danni collettivi e sociali e supportare le piccole e medie imprese nell'adempiere alle proprie obbligazioni in materia di dovuta diligenza sul rispetto dei diritti fondamentali e nella preparazione delle valutazioni degli impatti sui diritti fondamentali. Questo tipo di centri dovrebbe coinvolgere le organizzazioni della società civile, gruppi di stakeholder e gli organi preposti al controllo come l'Autorità garante della protezione dei dati o dei diritti umani, per condividere ogni aspetto di questo ecosistema e costruire un senso di fiducia, trasparenza e cooperazione tra tutti gli attori coinvolti.⁶⁸

⁶⁷ https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2020-02/sd_our_inclusive_digital_europe_en_200205_0.pdf

⁶⁸ <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/12/Automating-Society-Report-2020.pdf>

3.4. Trasformare le imprese in agenti del benessere sostenibile per tutti

Trasformare l'economia Ue secondo i principi del benessere sostenibile per tutti è un'impresa che deve coinvolgere tutti gli attori economici e gli stakeholder. Naturalmente, questo significa coinvolgere il settore delle imprese, di ogni dimensione, che durante il lungo dominio del dogma della crescita e del profitto hanno sviluppato una cultura aziendale totalmente allineata alla logica del valore azionario e dell'estrazione di profitto a breve termine. La storia economica recente, non solo dalla crisi finanziaria globale del 2008, è costellata di esempi di aziende che hanno iniettato quantità sbalorditive di contanti nelle tasche dei propri azionisti e dei vertici del management, presentando poi il conto da pagare alla società per i danni a lungo termine causati da loro avidità.⁶⁹

L'impatto sociale di questa estrazione di profitto senza scrupoli è sempre più evidente. Con una quantità sempre maggiore di proventi accaparrata dagli

azionisti e dai massimi dirigenti, la quota che rimane da distribuire al Lavoro è in netto declino, in particolare dalla crisi finanziaria del 2008, e ciò è valido sia in Europa, sia nel più ampio contesto dei Paesi del G20.⁷⁰ Come meglio descritto nel capitolo sesto della relazione, queste disuguaglianze stanno minacciando molto seriamente la coesione e l'ordine sociale.

Una logica del profitto sotto controllo e arginata da misure che garantiscano che i più ampi obiettivi sociali siano tenuti in debita considerazione nel processo decisionale delle aziende è un punto chiave delle molte sfide associate alla transizione verso un'economia a neutralità carbonica e un modello di società sostenibile. Fortunatamente, molte compagnie in Europa e nel mondo hanno già realizzato o stanno realizzando la problematicità dell'impatto delle enormi disuguaglianze di reddito e ricchezza, del cambiamento climatico e del degrado ambientale, non solo dal punto di vista morale, ma anche in termini di profitto e quindi stanno muovendo i primi passi per migliorare il proprio impatto sulle comunità di persone e sul pianeta. Nei decenni scorsi, il concetto di "responsabilità sociale d'impresa" si è imposto come un principio cui molte imprese hanno aderito e che a parte gli esempi di cosiddetto *greenwashing*, ha la forza di produrre risultati positivi.⁷¹ Al contempo, l'idea di "capitalismo degli stakeholder" ha fatto il suo ingresso nel dibattito dei gruppi internazionali come l'OCSE e il World Economic Forum, portando con sé la necessità di mettere in discussione la supremazia dell'azionariato e di una migliore e più equa distribuzione del valore creato, soprattutto ai lavoratori.⁷² Ciò implica come minimo ripensare i modelli di gestione aziendale e cambiare radicalmente la concezione di

» Trasformare l'economia Ue secondo i principi del benessere sostenibile per tutti è un'impresa che deve coinvolgere tutti gli attori economici e gli stakeholder.«

⁶⁹ Per una buona sintesi: Paul Collier & John Cay (2020). *Greed is Dead – Politics After Individualism*. Allan Lane.

⁷⁰ International Labour Organization and Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *The Labour Share in G20 Economies*.

⁷¹ <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf>; Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century* (A. Goldhammer, Trans.). Belknap Press.

⁷² Gli esempi comprendono il World Wildlife Fund's Climate Business Network. Imprese che hanno definito scientificamente azioni climatiche e strategie approvate, e intrapreso le relative attività di rendicontazione. https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/what_we_do/climatebusiness/climate_business_network/

⁷³ Schwab, K., & Vanham, P. (2021). *Stakeholder Capitalism: A Global Economy that Works for Progress*. People and Planet, Wiley.

quale sia la giusta quota di proventi da distribuire agli azionisti.

Nonostante i molti esempi positivi, si deve fare molto di più per un miglioramento generale significativo del contributo delle imprese alla trasformazione sostenibile dell'economia Ue. Come dimostra la recente sentenza di un tribunale contro la compagnia petrolifera Shell, a proposito della sua mancanza di ambizione ambientale e climatica, la portata e l'urgenza delle sfide della sostenibilità hanno raggiunto livelli così alti che il protrarsi dell'inerzia delle imprese costituisce una violazione dei diritti fondamentali delle future generazioni, una visione condivisa anche da un tribunale che prima di emettere un verdetto di colpevolezza è tenuto a fugare ogni ragionevole dubbio sulla colpevolezza dell'imputato.⁷³

Con una legge sulle società di competenza dell'Unione europea e una legislazione sul mercato unico europeo capace di fornire un contributo sostanziale a riguardo, l'Unione europea può e deve fare da apripista per trasformare le imprese in soggetti di responsabilità sociale e ambientale regolamentata. Agendo in questa sfera, l'Ue ha il potere di ridefinire il fine dell'impresa elevandolo a un livello più alto, spingendolo oltre la massimizzazione del valore per l'azionariato e verso la creazione di valore pubblico per tutti gli stakeholder, equamente distribuito, minimizzando le esternalità sulle terze parti e l'ambiente. In tutto questo, è cruciale che gli stakeholder delle aziende, soprattutto i lavoratori che portano avanti l'impresa giorno dopo giorno e le comunità nelle quali operano, siano legittimati e dispongano degli strumenti necessari per influenzare la linea di condotta dell'impresa e per richiamarla alle proprie responsabilità.

Le politiche correlate non devono avere carattere necessariamente restrittivo. Già oggi, nelle nostre economie esistono modelli d'impresa alternativi in cui non si pone il problema dello strapotere dell'azionariato, come le cooperative, le diverse forme di proprietà o partecipazione azionaria dei lavoratori nell'impresa, i *trust*, o ancora i modelli di gestione multi-stakeholder di alcune imprese sociali che distribuiscono dividendi equilibrati e appropriati all'interno di una cornice di limitazioni ambientali. La difficoltà sta nel fatto che questo tipo d'imprese o organizzazioni, così come le grandi organizzazioni dell'economia sociale comprese le società mutualistiche o senza scopo di lucro, rimangono ancora ai margini della nostra economia. Guardando avanti

quindi, il sostegno di questi modelli d'impresa diventa un elemento centrale della politica Ue per le imprese, così come gli interventi regolatori per garantire che le imprese di ogni tipo e dimensione adottino un approccio orientato alla sostenibilità di lungo periodo e alla valorizzazione degli stakeholder. Tutto questo servirebbe sia a cambiare i mercati, sia ad aumentare il grado di resilienza dell'economia.⁷⁴

Studi sull'approccio promosso dalla cosiddetta *mission economy* hanno dimostrato come una cooperazione mirata tra i settori pubblici e privati possa essere preziosa e funzionale a rendere la transizione a un nuovo modello economico un percorso di successo per la società e l'impresa. Coinvolgendo e guidando le imprese, i governi possono mettere a frutto la capacità e la forza derivante da uno sguardo d'insieme più ampio e permettere alle imprese di affermarsi sviluppando soluzioni volte ad alimentare il benessere della società. Il famoso esempio di come le tecnologie che hanno convertito gli smartphone in dispositivi capaci di cambiare la vita siano state sviluppate attraverso progetti di ricerca e innovazione in cui i governi e le imprese hanno lavorato fianco a fianco, dimostra il potenziale di questo tipo di collaborazione.

Storie come questa però mostrano anche come siano sempre e solo le imprese private a trarre profitto dalle

» Il settore pubblico deve perdere l'innocenza, deve essere molto più fermo nel guidare la mano delle imprese.«

⁷³ Sentenza della Corte dell'Aja (C/09/571932 / HA ZA 19-379). <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>

⁷⁴ Stiglitz, J. (2009). Moving beyond market fundamentalism to a more balanced economy. *Public Coop Econ*, Vol. 80, No.3, pp. 345-360.

grandi svolte e che il settore pubblico deve perdere l'innocenza, deve essere molto più fermo nel guidare la mano delle imprese.⁷⁵ Sviluppando la propria capacità di guidare il settore privato nel raggiungimento di obiettivi d'interesse sociale, come parte attiva del panorama economico non solo in qualità di regolatori ma come veri e propri attori economici, i governi godrebbero della forza per trovare soluzioni che il mercato, da solo, non sarebbe mai in grado di ottenere. Come si è visto durante la pandemia COVID-19, la società e le imprese contano e dipendono da robuste azioni di governo, e l'annosa lotta delle élite imprenditoriali contro l'interventismo statale nel mercato, ritenuto un male a priori, probabilmente oggi è quanto mai anacronistica considerando la realtà contemporanea delle nostre società e del pianeta.

3.4.1. Una Legge europea sul capitalismo responsabile

Nelle economie di mercato, il ruolo del settore privato è di fondamentale importanza sociale. Esso non solo fornisce alla società buona parte dei beni e servizi necessari a soddisfarne i bisogni immediati per generare forme di benessere, ma l'impresa privata detiene la quota maggiore dell'occupazione sulla quale i cittadini possano contare per assicurarsi una fonte di reddito. La pandemia COVID-19, durante la quale è emerso rapidamente il concetto di "imprese essenziali" e alle aziende private è stato affidato il compito di sviluppare i vaccini e altri dispositivi medici, ha esemplificato molto bene come nel nostro sistema, certe capacità da cui la società dipende e sulle quali si sostiene, siano interamente nelle mani dell'impresa privata.

Negli ultimi decenni, e soprattutto dagli anni Ottanta del Novecento, una parte significativa della comunità imprenditoriale ha perso il senso di responsabilità che deve procedere di pari passo al ruolo vitale che ricopre nella società. Le imprese, specialmente le più grandi, ora definiscono e riconoscono il proprio scopo nella massimizzazione del valore per gli azionisti da un trimestre all'altro, spesso mettendo a rischio il proprio stesso futuro come impresa. Negli ultimi dieci anni, la media dei dividendi pagati dalle compagnie Ue dello STOXX 600, le seicento maggiori imprese quotate nelle borse europee, è aumentata fino a raggiungere a volte anche il 70% dei profitti dell'azienda. Sempre più spesso inoltre, gli azionisti chiedono all'impresa il cosiddetto *buy-back*, vale a dire operazioni di acquisto o riacquisto di azioni proprie, che obbligano l'impresa a utilizzare la parte restante dei profitti o in alcuni casi addirittura a ricorrere al credito per ricomprare quote

proprie e permettere agli azionisti di monetizzare le azioni a prezzi gonfiati.

La pandemia ha posto in evidenza come una visione miope, a breve termine, e un approccio orientato alla massimizzazione e all'estrazione immediata dei profitti, siano deleteri per l'impresa stessa. I cittadini europei ben ricordano come le stesse compagnie che poche settimane prima avevano prosciugato le proprie casse per pagare i dividendi agli azionisti e i bonus ai dirigenti, di lì a poco si siano affidate al sostegno pubblico per rimanere a galla dopo lo scoppio della crisi innescata dal coronavirus.⁷⁶ Vi sono studi sulle relazioni industriali che dimostrano che le compagnie che coinvolgono gli stakeholder e danno loro voce, specialmente attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nel processo decisionale in qualità di supervisori o dirigenti, sono in grado di produrre maggiori profitti nel lungo periodo, sono più resilienti agli shock economici e meno indebitate delle concorrenti che non adottano pratiche di dialogo simili.⁷⁷ Questo tipo d'impresa riscuote valutazioni molto più lusinghe

» Vi sono studi che dimostrano che le compagnie che coinvolgono gli stakeholder e danno loro voce, sono in grado di produrre maggiori profitti nel lungo periodo, sono più resilienti agli shock economici e meno indebitate.«

⁷⁵ Mariana Mazzucato (2015). *The Entrepreneurial State*. (2nd revised ed.) Penguin Books.

⁷⁶ Mazzucato, M., & Andreoni, A. (2021). *No more free-lunch bailouts*. <https://www.socialeurope.eu/no-more-free-lunch-bailouts>

⁷⁷ Marc Steffen Rapp & Michael Wolff (2019). *Strong Codetermination – Stable Companies: An empirical analysis in lights of the recent financial crisis*. https://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2019_51e.pdf

» Se si rilevano delle strutture proprietarie opache, ad esempio società di partecipazione in giurisdizioni classificate come paradisi fiscali, alle imprese dovrebbe essere negato l'accesso a procedure d'appalto pubblico, la stipula di contratti pubblici e l'ottenimento di sussidi statali, se non dietro l'impegno a sanare le opacità della struttura societaria con un programma vincolante.«

ghiere sugli indicatori chiave della sostenibilità come la buona gestione delle risorse umane, la protezione ambientale, il coinvolgimento della comunità e la protezione dei diritti fondamentali, rispetto alle proprie colleghe concorrenti con approccio meno attento agli stakeholder e meno partecipativo.⁷⁸ Nonostante i chiari vantaggi economici, sociali e ambientali per le imprese e la società nel complesso, la legislazione europea, negli ultimi quarant'anni, ha lavorato per limitare i diritti degli stakeholder e la democrazia economica.⁷⁹

Riconoscendo come i cittadini europei richiedano un maggior contributo della comunità imprenditoriale per affrontare la sfida di una società del benessere, in un'epoca caratterizzata da povertà, disuguaglianze crescenti e dal cambiamento climatico, e date le

pressioni esercitate dalle forze politiche progressiste dalle ultime elezioni europee del 2019, anche la Commissione europea ha cominciato a realizzare l'importanza e l'urgenza di un intervento. Con la proposta di una Direttiva sulla rendicontazione in materia di sostenibilità delle imprese (CSRD) dell'aprile 2021 e l'impegno a lanciare un pacchetto legislativo in materia di gestione sostenibile delle imprese, la cui pubblicazione è attesa nella seconda metà del 2021, è possibile che si sia aperta la strada di un cambiamento significativo. Tuttavia, in considerazione dei limiti che queste iniziative mostrano ancora di avere e in vista delle probabili resistenze degli stati membri e di parte della comunità delle imprese, è fondamentale mantenere alta la pressione pubblica e politica per raggiungere il massimo risultato possibile.

L'ICSE dunque propone d'impegnarsi con la Commissione europea nel lavoro che sta svolgendo, facendo proprie e sviluppando le idee della senatrice USA Elizabeth Warren⁸⁰ per tradurle in una Legge europea su un capitalismo responsabile che induca la comunità imprenditoriale ad adoperarsi per il benessere sostenibile per tutti in Europa e nel mondo. Come parte integrante della Legge su un capitalismo responsabile, l'ICSE dà le seguenti raccomandazioni:

70%

Negli ultimi dieci anni, la media dei dividendi pagati dalle compagnie Ue dello STOXX 600, è aumentata fino a raggiungere a volte anche il 70% dei profitti dell'azienda.

⁷⁸ European Trade Union Institute (2020): Benchmarking Social Europe 2019, p. 76: <https://www.etui.org/sites/default/files/BENCHMARKING%202019%20Web%20version%20-%20Copy.pdf>
⁷⁹ European Economic and Social Committee (2020). An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/qls/qe-02-20-818-en-n.pdf>

⁸⁰ <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Accountable%20Capitalism%20Act%20One-Pager.pdf>

Esigere che le grandi compagnie e le imprese ad alto rischio definiscano strategie di sostenibilità esaurienti

Nell'ambito della sua proposta per una Direttiva sulla rendicontazione in materia di sostenibilità delle imprese, la Commissione europea ha proposto l'obbligo per le grandi società di definire strategie concrete, con obiettivi specifici e misure chiare, per garantire che il proprio modello d'impresa e la propria strategia siano compatibili con gli obiettivi chiave di sostenibilità, compreso quello di limitare l'aumento della temperatura globale entro gli 1,5°C come stabilito dall'Accordo di Parigi sul clima. Per assicurarsi che le misure contenute in queste strategie siano definite in modo solido e garantire la trasparenza delle attività di rendicontazione, la Commissione intende lavorare all'adozione di standard vincolanti, che saranno pubblicati nel 2022, fondati su una proposta che dovrebbe essere confezionata dal Gruppo consultivo per l'informativa di bilancio in Europa (EFRAG, European Financial Reporting Advisory Group).

L'ICSE invita le forze politiche progressiste a impegnarsi costruttivamente con le proposte della Commissione, a rafforzarle e a lavorare per una rapida adozione della legislazione correlata. Quest'azione deve servire a garantire una portata sufficientemente ampia della legislazione prevista. Sarebbe da evitare un criterio quantitativo o dimensionale dell'ambito di applicazione della direttiva per far sì che non solo le grandi imprese, ma anche le medie e piccole che operano in settori considerati ad alto rischio per la sostenibilità ambientale e sociale, siano coperte dalle sue disposizioni. I progressisti dovrebbero anche difendere un ampio ventaglio di obiettivi di sostenibilità sociale ed ecologica da inserire nelle strategie di sostenibilità delle imprese, quali la difesa della biodiversità, la protezione dei diritti fondamentali e dei lavoratori, il rispetto dei principi di buona amministrazione e di anticorruzione. I requisiti e gli standard per l'elaborazione delle strategie di sostenibilità delle imprese dovrebbero essere strutturati di modo che queste siano guidate da un cronoprogramma concreto e con scadenze definite per il miglioramento del proprio impatto in termini di sostenibilità e le informazioni devono essere rese disponibili e accessibili per consentire di valutare se le imprese sono in linea con gli obiettivi contenuti nella propria strategia.

Una direttiva europea su una dovuta diligenza (*due diligence*) obbligatoria per le imprese

Nel marzo 2021, un'ampia maggioranza del Parlamento europeo guidata dai relatori S&D nelle diverse commissioni parlamentari coinvolte, si è unita attorno alla proposta innovativa di garantire che le compagnie registrate nell'Ue o che operino nel mercato unico europeo rispettino i diritti fondamentali delle persone e delle comunità con le quali entrano in relazione, contribuiscano attivamente alla protezione dell'ambiente e aderiscano ai principi di buona gestione.⁸¹ A questo scopo, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di avanzare una proposta legislativa per una direttiva che impegni le imprese con più di 250 lavoratori, le società quotate, e le imprese di ogni dimensione attive nei settori in cui il rischio di violazioni è prevalente, ad adottare in modo estensivo e proattivo pratiche di dovuta diligenza (*due diligence*). Uno degli aspetti più importanti è che la dovuta diligenza dovrà coprire tutta la filiera, comprese le attività fuori dal territorio dell'Unione europea e delle succursali, dei subappaltatori e dei fornitori.

⁸¹ Parlamento europeo (2021): Relazione con le raccomandazioni alla Commissione europea sulla dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0018_EN.pdf

Per osservare queste disposizioni, ai soggetti interessati sarà richiesto di mappare tutta la propria filiera e compiere delle valutazioni sistematiche sui rischi di potenziali violazioni dei diritti sociali, dei diritti dei lavoratori, dei diritti sindacali, degli standard ambientali e dei principi di buona governance.⁸²

In caso d'identificazione di potenziali rischi di violazione, le imprese sarebbero obbligate a elaborare esaustive strategie di dovuta diligenza per contenere o eliminare tali rischi, anche attraverso misure concrete che ne garantiscano l'osservanza da parte dei subappaltatori e dei fornitori. L'Europarlamento ritiene cruciale che nello sviluppo delle suddette strategie la Commissione garantisca il coinvolgimento e la consultazione degli stakeholder quali i sindacati, le comunità locali e le organizzazioni della società civile, e che siano messi nelle condizioni di poter individuare i rischi da inserire nelle strategie di dovuta diligenza.

Come parte essenziale delle strategie di dovuta diligenza, alle imprese sarebbe altresì richiesto di concepire meccanismi di reclamo che servano sia da meccanismi d'allerta precoce, sia nel caso occorranza infrazioni concrete. Tali meccanismi devono prevedere il diritto per gli stakeholder di attivare le procedure adeguate, di essere coinvolti lungo tutto il processo fino a una sua conclusione e nell'applicazione dei rimedi e delle misure compensative. Il Parlamento chiede alla Commissione di garantire che l'esistenza di queste procedure di reclamo non comprometta in alcun modo il diritto delle vittime e degli stakeholder a intraprendere azioni legali nei tribunali ordinari contro le imprese inadempienti.

Nella proposta del Parlamento, le imprese interessate sarebbero obbligate a rendere pubbliche le proprie strategie di dovuta diligenza anche in un archivio online dedicato e gestito dalla Commissione europea, affinché siano valutate su base annuale e adattate non appena vi siano cambiamenti della filiera che possano comportare rischi. L'osservanza della direttiva dovrebbe essere attuata dagli stati membri, che avrebbero l'obbligo di condurre audit e aprire inchieste mediante le procure sulle imprese sospettate di violazioni o inadempienze. Se fossero appurate violazioni dei requisiti previsti dalla direttiva, gli stati membri sarebbero tenuti a imporre delle sanzioni, sotto forma di multe e sanzioni amministrative, l'esclusione dai sussidi statali e dalle committenze pubbliche, la chiusura temporanea per le imprese registrate nell'Ue o la revoca dell'autorizzazione a operare nel mercato unico europeo per imprese registrate fuori dal territorio Ue.

Nella visione dell'ICSE, la proposta del Parlamento europeo per una direttiva su una dovuta diligenza obbligatoria forgia uno strumento efficace per applicare solidi principi di responsabilità sociale d'impresa nei confronti delle aziende operanti nel mercato unico. Considerando l'intera filiera delle imprese, compresi i subappaltatori e i fornitori, anche fuori dal territorio Ue, la proposta racchiude tutto il potenziale per diventare un progetto innovativo che favorisca attivamente buone pratiche d'impresa nell'economia globale. Per darle ancor più forza, l'ICSE incoraggia le forze politiche progressiste a inserire le strategie di sostenibilità d'impresa (vedi la proposta di cui sopra) nella cornice della dovuta diligenza obbligatoria, comprese le disposizioni penali.

Ciò servirebbe a garantire che le imprese non debbano solo definire le strategie e rendicontare la loro implementazione, ma siano anche ritenute responsabili nel caso in cui azioni negligenti le conducano a non raggiungere gli obiettivi fissati nelle proprie stesse strategie.

Subordinare i sussidi statali e l'accesso agli appalti pubblici alla buona gestione aziendale

Le imprese che desiderino partecipare a procedure d'appalto pubblico o ricorrere a sussidi statali, ad esempio per affrontare e superare shock temporanei, dovrebbero essere tenute a rendere pubblico il proprio assetto societario e i propri interessi finanziari. Se si rilevano delle strutture proprietarie opache, ad esempio società

⁸² Il contenuto esatto delle disposizioni legali e degli standard coperti dalla direttiva sarebbe definito nell'ambito del processo legislativo e quindi fondato su una proposta che deve venire dalla Commissione europea; secondo il Parlamento europeo dovrebbe coprire gli organi rilevanti del diritto Ue, così come gli standard internazionali concertati.

di partecipazione in giurisdizioni classificate come paradisi fiscali, alle imprese dovrebbe essere negato l'accesso a procedure d'appalto pubblico, la stipula di contratti pubblici e l'ottenimento di sussidi statali, se non dietro l'impegno a sanare le opacità della struttura societaria con un programma vincolante. Pratiche di questo tipo sono già state applicate in diversi stati membri Ue come parte dei pacchetti di sostegno contro la crisi innescata dal coronavirus e si sono dimostrate utili per evitare che i fondi pubblici fossero impiegati per alimentare ulteriormente la ricchezza di chi è già privilegiato.⁸³ Gli aiuti di stato dovrebbero essere anche vincolati a condizionalità che assicurino che le compagnie riceventi intraprendano azioni significative per contribuire alla decarbonizzazione dell'economia, si astengano dal distribuire dividendi, limitino i bonus ai dirigenti e s'impegnino a non licenziare i lavoratori in un periodo di tempo dato.

Rafforzare il diritto di rappresentanza dei lavoratori a livello dei consigli di amministrazione

Per sfruttare il massimo potenziale della democrazia economica e del dialogo sociale nella gestione della transizione a un'economia sostenibile, la Commissione europea dovrebbe proporre una legislazione che stabilisca delle soglie minime di partecipazione e rappresentanza dei lavoratori nei consigli d'amministrazione delle aziende nell'Unione europea. Questi standard minimi dovrebbero valere per tutte le imprese del settore pubblico e privato che superino una certa dimensione ed essere formulati in un modo che i processi di ristrutturazione aziendale e le conversioni di compagnie transnazionali non comportino alcuna riduzione o limitazione nell'esercizio di tali diritti, così come invece accade nel campo d'applicazione della cornice attuale.⁸⁴

Rafforzare i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione

Le riforme della cornice legislativa Ue dovrebbero prevedere anche il diritto d'informazione e consultazione dei lavoratori. In particolare, ciò dovrebbe portare a una revisione della Direttiva sui comitati aziendali europei, i CAE (EWC, European Works Council), che cambi una situazione in cui i CAE operano come organi simbolici senza produrre ricadute vere e proprie.⁸⁵ Ciò comporterebbe ampliare le deleghe di questi organi di modo che non si focalizzino solo sulle strategie d'impresa internazionali, ma si occupino anche di questioni correnti o di normale amministrazione che però rivestono carattere prioritario per i lavoratori, stabilendo disposizioni robuste per garantire appropriati diritti d'informazione e consultazione dei lavoratori e, parallelamente, introducendo misure che garantiscano l'accesso alla giustizia e sanzioni per la violazione dei diritti dei CAE. A questo si aggiunga una direttiva quadro sull'anticipazione, l'informazione, la consultazione e la co-determinazione in caso di cambiamenti o ristrutturazioni aziendali che consenta ai rappresentanti dei lavoratori, alle parti datoriali, alle autorità pubbliche e agli stakeholder rilevanti nell'Unione europea, di preparare e gestire il cambiamento o la ristrutturazione in modo socialmente responsabile.

⁸³ <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Long-term-tax-policy-changes-for-a-sustainable-recovery.pdf>

⁸⁴ European Economic and Social Committee (2020). An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation, p. 25-27. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-818-en-n.pdf>

⁸⁵ European Economic and Social Committee (2020): An EU legal framework on safeguarding and strengthening workers' information, consultation and participation, p. 23. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-818-en-n.pdf>

Eliminare gli incentivi per i direttori d'azienda a concentrarsi sugli interessi degli azionisti

Le vendite di azioni da parte di direttori e funzionari delle compagnie quotate dovrebbero essere limitate. Soprattutto i dirigenti apicali oggi sono retribuiti in buona misura attraverso quote della compagnia che sono chiamati ad amministrare, il che li incentiva a concentrarsi in modo preponderante sugli interessi degli azionisti. Per garantire che la loro attenzione si concentri sugli interessi a lungo termine degli stakeholder dell'impresa, ai direttori d'azienda non dovrebbe essere più permesso di vendere le quote azionarie di loro proprietà prima di cinque anni dal loro ricevimento o non prima di tre anni nei casi di operazioni di *buyback*.

Limitare il diritto di voto dei maggiori azionisti

Per limitare l'eccessiva concentrazione di potere nelle grandi aziende, il diritto di voto dovrebbe essere sottoposto a delle limitazioni. A questo scopo, gli investimenti oltre determinate soglie, che potrebbero essere decise in funzione delle dimensioni dell'azienda, non dovrebbero comportare un aumento direttamente proporzionale dei diritti di voto.⁸⁶ Per esempio, nelle grandi aziende, gli investimenti sopra il 10% dello stock di azioni totale potrebbe comportare un aumento della facoltà di voto di un terzo dell'ammontare dell'investimento, mentre i due terzi dei diritti di voto rimanenti dovrebbero essere ridistribuiti tra gli azionisti e gli investitori minori, o tra gli altri stakeholder.⁸⁷ I valori dei tetti e i criteri di ridistribuzione potrebbero essere stabiliti in funzione delle dimensioni dell'azienda, ad esempio in termini di dipendenti o di fatturato, per limitare l'impatto di queste misure sulle imprese più piccole o a conduzione familiare.

Ricompensare gli azionisti più pazienti

Così come proposto all'interno di una relazione recente della commissione affari giuridici del Parlamento europeo,⁸⁸ la Commissione europea dovrebbe proporre una revisione della direttiva sui diritti degli stakeholder, per inserire degli incentivi per gli azionisti più pazienti. Questo provvedimento sarebbe utile a scoraggiare vendite frequenti di titoli azionari dell'azienda che spingono i direttori a concentrarsi in modo eccessivo sull'aumento delle quotazioni a breve termine dell'azienda che dirigono, e servirebbe a premiare l'impegno a lungo termine degli azionisti. Si potrebbe pensare a formule che prevedano un aumento dei diritti di voto per gli azionisti di lungo corso, o consentendo loro di recuperare parte dei voti sottoposti alle limitazioni previste dalla proposta precedente. Si potrebbero anche prendere in considerazione degli incentivi fiscali per gli azionisti di lungo corso e dei disincentivi per coloro che tendono a vendere con maggior frequenza e a breve termine.

⁸⁶ Piketty, T. (2021): *Capital and Ideology*, Harvard University Press, pp. 974-5

⁸⁷ Secondo questo schema, un azionista che detenga azioni pari al 25% del totale dell'impresa, sarebbe titolare del 15% dei diritti di voto (10% dei diritti di voto per il primo 10% investito, 5% dei diritti per il 15% di azioni esuberanti il tetto del 10%).

⁸⁸ Relazione del Parlamento europeo sulla governance dell'impresa sostenibile (2020/2137(INI)), disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0240_EN.pdf

» In Europa e più in generale nelle economie avanzate, una maggior consapevolezza della crisi climatica e dell'aumento delle disuguaglianze nella società, ha portato un rinnovato interesse per l'imprenditoria responsabile.«

3.4.2. Uno statuto europeo per le “società benefit”

In Europa e più in generale nelle economie avanzate, una maggior consapevolezza della crisi climatica e dell'aumento delle disuguaglianze nella società, ha portato un rinnovato interesse per l'imprenditoria responsabile. Le imprese, comprese le mega-aziende, promettono di raggiungere la neutralità dai gas serra entro tempi dati o sottolineano il proprio impegno per il benessere dei cittadini e delle comunità di riferimento, attraverso sofisticate campagne di comunicazione che ormai costituiscono un fenomeno scontato. Queste pratiche spesso riflettono un mutato interesse da parte dei consumatori delle società più benestanti, che assumono sempre più consapevolezza di come la logica miope di massimizzazione del profitto spesso porti a risultati deleteri per la società e l'ambiente e cominciano a guardarsi attorno alla ricerca di alternative. Più spesso di quanto si possa credere, i cambiamenti del comportamento e dell'approccio delle imprese, dietro la patina superficiale degli slogan pubblicitari, manca totalmente di trasparenza e quindi il contributo alla causa pubblica e all'interesse generale è lasciato unicamente alla buona volontà dell'impresa privata.

Un'alternativa promettente è stata sperimentata in Italia, dove nel dicembre 2015 il diritto societario è stato emendato per creare un nuovo statuto di “Società benefit”.⁸⁹ Le imprese che adottano lo statuto di società benefit sono mosse, oltre che dal profitto, da propositi pubblici chiari e legalmente codificati, come fornire prodotti e servizi a gruppi e comunità a basso reddito o poco servite, cercare e offrire opportunità ai più deboli e marginalizzati, o proteggere e ripristinare l'ambiente e la biodiversità. Lo statuto delle società benefit inoltre stabilisce l'obbligo di pubblicare audit esaurienti che descrivano e misurino il loro contributo alla causa pubblica in questione, utilizzando metodologie di audit sviluppate esternamente che tengono in considerazione tutte le dimensioni di gestione aziendale relative ai lavoratori e all'ambiente ritenute rilevanti.⁹⁰

Come proposto nella prima relazione politica dell'ICSE, l'approccio delle società benefit dovrebbe essere fatto proprio dalla Commissione europea e tradotto in una solida strategia che ne favorisca la diffusione a livello europeo con lo sguardo a farne la forma legale predominante di società registrate nell'Unione europea da qui a dieci anni.

A questo scopo, l'ICSE fornisce le seguenti raccomandazioni.

⁸⁹ Il concetto di società benefit usato qui s'ispira allo statuto di “Società Benefit” italiano, e quindi uno statuto interamente governato dal diritto e da obblighi legali attuativi. Questo lo distingue dall'approccio B-Corp, sempre più diffuso negli Stati Uniti, ma fondato su regimi di certificazione privati, con obblighi più deboli e ridotto valore legale, ad esempio in termini di rendicontazione.

⁹⁰ Alissa Pelatan & Roberto Randazzo (2016): The First European Benefit Corporation: blurring the lines between social and business. <https://bateswells.co.uk/wp-content/uploads/2019/06/benefit-corporation-article-june-16-pdf.pdf>

Una Direttiva Ue che istituisca lo statuto di “società benefit” in tutti gli stati membri dell’Unione

Il primo elemento di questa strategia sarebbe l'adozione di una direttiva europea che crei lo status di società benefit in tutti gli stati membri. La direttiva dovrebbe stabilire i requisiti legali per le imprese che ambiscano a essere registrate come società benefit, così come i relativi adempimenti di rendicontazione e informazione. Idealmente, questi requisiti dovrebbero rifarsi al principio di “non arrecare un danno significativo”, sviluppato nell'ambito della strategia Ue per una finanza sostenibile.⁹¹ Questo principio dovrebbe funzionare per garantire che le società benefit si adoperino per contribuire a una specifica causa d'interesse pubblico di propria scelta, potendo scegliere tra un ventaglio di propositi di natura sociale e ambientale ritenuti prioritari e definiti dalla direttiva, e allo stesso tempo evitino qualsiasi effetto negativo o danno significativo appunto. La proposta della Commissione dovrebbe contenere disposizioni per la creazione di un marchio o di un'etichetta unica per le società benefit, perché risultino immediatamente riconoscibili come imprese impegnate in missioni di pubblica utilità agli occhi dei consumatori.

Incentivi e servizi di supporto per promuovere la normalizzazione e la diffusione delle società benefit

Per promuovere la diffusione dello statuto di società benefit, anche tra le piccole e medie imprese, questo dovrebbe essere strutturato quanto più semplicemente possibile e accompagnato da forme d'incentivo a livello nazionale ed europeo, ad esempio attraverso un accesso privilegiato alle gare d'appalto pubblico, investimenti specifici e altre forme di sostegno agli investimenti. I governi nazionali dovrebbero considerare l'opportunità di istituire servizi di supporto dedicati, per assistere le società benefit nello svolgimento degli adempimenti informativi e di rendicontazione associati al nuovo statuto, soprattutto nel caso si tratti di piccole o micro imprese. Un esempio potrebbe essere lo sviluppo di strumenti di rendicontazione standardizzati oppure entità pubbliche che offrano un servizio di audit a basso costo o gratuito per le società benefit al di sotto di una certa soglia di fatturato.

⁹¹ Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance (March 2020).
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf

3.4.3. Stimolare l'economia sociale

L'economia sociale rappresenta più del 6% dell'occupazione e il 6-8% del Pil dell'Unione europea.⁹² Le imprese sociali generalmente assumono lo status d'impresa no-profit o non-profit, sono profondamente radicate nelle comunità locali di riferimento, operano sulla base di un processo decisionale partecipativo e democratico, e forniscono servizi essenziali come assistenza sociale, sanitaria ed educazione. L'economia sociale comprende anche le cooperative e le società mutualistiche le quali, nella loro essenza, sono pensate per garantire buone retribuzioni ai propri lavoratori e fornire prodotti e servizi di buona qualità alla portata dei propri clienti, anziché essere al

6-8%

L'economia sociale rappresenta più del 6% dell'occupazione e il 6-8% del Pil dell'Unione europea

servizio degli interessi degli azionisti. In anni recenti v'è stata la tendenza a concepire l'economia sociale come uno strumento per colmare le inefficienze del mercato, in altre parole, per supportare coloro che hanno difficoltà a trovare un lavoro o per fornire prodotti e servizi che il mercato non è in grado di fornire o fornisce in quantità limitate. Tuttavia, accanto ad altre forme alternative d'impresa come i *trust*, i nuovi modelli d'impresa ecologica o le imprese multistakeholder, l'economia sociale andrebbe vista come

parte integrante della trasformazione del mercato per ridurre le disuguaglianze di reddito e di ricchezza, per ridistribuire il potere economico e per contribuire a un futuro più sostenibile.

Da molti punti di vista, l'economia sociale è stata in prima linea nella pandemia in atto e si è dimostrata di vitale importanza per la resilienza delle comunità e della società di fronte al COVID-19. Fornire forme di assistenza emergenziale alle imprese dell'economia sociale è stato motivo di attenzione nel dispiegamento delle misure Ue in vista della crisi economica e sociale, e sono state ritenute eleggibili come destinatarie di diverse misure di sostegno finanziario, comprese quelle previste nell'ambito del programma Next Generation EU e del suo Dispositivo di ripresa e resilienza.⁹³ Tali misure rappresentano un importante sforzo di stabilizzazione ma non costituiscono, quantomeno per ora, un piano strategico per stimolare e liberare il potenziale dell'economia sociale nella transizione a un modello economico focalizzato sulla sostenibilità e il benessere in Europa.

La Commissione europea si era impegnata a proporre un piano d'azione per l'economia sociale nel proprio programma di lavoro 2020, ma ha deciso di rinviare l'elaborazione di questa strategia una volta intravista la crisi innescata dal coronavirus; la sua pubblicazione è dunque slittata al 2021. L'ICSE aveva già chiesto alla Commissione di avanzare una proposta di agenda strategica per l'economia sociale nella sua prima relazione politica e oggi ne riafferma l'importanza augurandosi che si passi rapidamente a una sua implementazione.

A riguardo, l'ICSE fornisce le seguenti raccomandazioni.

» L'economia sociale è stata in prima linea nella pandemia in atto e si è dimostrata di vitale importanza per la resilienza delle comunità e della società di fronte al COVID-19.«

⁹² European Economic and Social Committee (2015): Recent evolutions of the Social Economy in the European Union. http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf

⁹³ European Parliament Research Service (2020): What future for the social economy? [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)659336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659336)

Un piano d'azione Ue per l'economia sociale grazie al quale affrontare le sfide attuali

L'imminente piano d'azione per l'economia sociale costituisce per la Commissione europea l'opportunità di sviluppare le proposte formulate nella prima relazione dell'ICSE e di definire una robusta cornice di azioni, legislative e non, per lavorare alla loro implementazione. Gli elementi chiave contenuti nella prima relazione dell'ICSE riguardavano la creazione di solidi statuti europei per le società mutualistiche, le associazioni e le fondazioni, per facilitare e favorire la cooperazione transfrontaliera nel mercato unico, misure per facilitare l'accesso al credito delle imprese dell'economia sociale, sviluppo e raccolta di dati statistici migliori sulle attività dell'economia sociale. Il piano d'azione dovrebbe, per quanto possibile, essere supportato da una solida valutazione dell'impatto specifico della pandemia sull'economia sociale e, se necessario, prevedere azioni mirate per fornire ulteriori misure emergenziali di sostegno alle imprese sociali. Oltre a questo, il piano dovrebbe attuare le seguenti azioni strategiche.

Un servizio della Commissione dedicato al coordinamento delle politiche per l'economia sociale

La Commissione europea dovrebbe istituire un servizio dedicato che coordini le politiche concepite per l'economia sociale, per sprigionare tutto il suo potenziale per il cambiamento sociale e ambientale, in una prospettiva di benessere sostenibile per tutti. A questo scopo, la taskforce informale e temporanea creata sotto la guida congiunta della Direzione generale per l'occupazione, gli affari interni, e l'inclusione e della Direzione generale per il mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI, dovrebbe essere formalizzata e dotata di un solido mandato per fornire un efficace sviluppo e coordinamento politico, in tutte le aree politiche di competenza dell'Ue con un focus stretto sull'economia sociale.

Inserire l'economia sociale nella futura tassonomia Ue per una finanza socialmente sostenibile

La struttura e le esigenze delle imprese dell'economia sociale dovrebbero essere osservate e considerate molto da vicino, per elaborare una tassonomia degli investimenti sociali (vedi sezione 3.3.1.) che presti particolare attenzione all'eleggibilità delle attività dell'economia sociale per un loro inserimento nella tassonomia. Lo stesso discorso vale per la definizione degli standard di un bond sociale europeo, come parte della strategia Ue sulla finanza sostenibile.

Supportare la digitalizzazione dell'economia sociale

A causa degli elevati costi, sono state individuate sfide particolarmente insidiose per la diffusione delle tecnologie e delle soluzioni digitali nel settore dell'economia sociale.⁹⁴ Ciò ha avuto effetti molto pesanti sull'operatività di molti attori dell'economia sociale durante la pandemia, che hanno impedito loro di fornire un contributo persino maggiore alla resilienza sociale generale nella crisi innescata dal coronavirus. La Banca europea degli investimenti e le banche promozionali nazionali dovrebbero lanciare dei programmi di sostegno per la digitalizzazione dell'economia sociale, ad esempio sotto forma di prestiti a condizioni agevolate o regimi di garanzia.

Favorire la collaborazione tra l'economia sociale e le imprese convenzionali

Uno studio recente commissionato dall'Agenzia esecutiva europea per le PMI (EASME, European Executive Agency for SMEs) ha evidenziato l'alto valore e i benefici mutui della cooperazione tra le imprese dell'economia sociale e le imprese convenzionali. In molti casi queste ultime sono motivate ad adottare nuove misure di responsabilità sociale d'impresa e, di contro, aprono alle imprese sociali una serie di opportunità per avviare percorsi di apprendimento e innovazione.⁹⁵ Programmi che favoriscano la cooperazione tra queste due anime dell'economia, andrebbero concepiti e offerti su base permanente, finanziati grazie al sostegno dei fondi d'investimento strutturali europei.

3.4.4. Innovazione per la sostenibilità

La necessità d'intraprendere una trasformazione fondamentale della società per raggiungere una sostenibilità e un benessere diffuso, stimola e sfida cittadini e imprese a fare le cose in modo radicalmente diverso. Ricerca e innovazione possono essere di grande valore strumentale a riguardo, fornendo soluzioni per l'energia e la mobilità pulita e una riduzione dei costi, nuovi modelli di consumo realmente sostenibili, tecnologie e modelli d'impresa che pongono le opportunità a portata di mano dei cittadini anche nelle aree più remote, o sviluppando innovazioni per un accesso ai servizi pubblici migliore e più semplice. Usare le politiche d'innovazione per affrontare le sfide sociali esige però un approccio diverso alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione, di quello adottato dall'Unione europea sino a oggi. Storicamente, il sostegno all'innovazione è stato caratterizzato da considerazioni di competitività industriale. Concentrando i finanziamenti sui cavalli di razza dell'industria

per accelerare i cicli d'innovazione e creare, difendere e ampliare il vantaggio competitivo sui mercati globali, il sostegno alla ricerca e sviluppo dell'Unione europea nel corso degli anni si è convertito in un circolo elitario accessibile quasi esclusivamente ai primi della classe.⁹⁶

Ciò che è peggio, è che un focus così stretto sulla leadership industriale e la competitività riduce l'innovazione a pure considerazioni commerciali. La storia della politica per l'innovazione degli ultimi decenni è costellata da esempi di come la ricerca finanziata con denaro pubblico abbia consentito di compiere scoperte e progressi decisivi, che poi sono stati sfruttati dal settore privato sulla scorta di considerazioni esclusivamente commerciali. Se questo ha consentito alle imprese di generare profitti strabilianti, spesso attraverso strategie di prezzo eccessive, il pubblico interesse, ad esempio in termini di parità di accesso alle nuove tecnologie digitali o ai trattamenti farmacologici, è rimasto sempre solo sullo sfondo nonostante i fondi pubblici abbiano giocato un

⁹⁴ European Parliament Research Service (2020): What future for the social economy?, pp.6-7. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)659336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659336)

⁹⁵ EASME (2019) Social Business Initiative (SBI) follow up: Cooperation between social economy enterprises and traditional enterprises, Study and Executive Summary. https://ec.europa.eu/growth/content/social-business-initiative-sbi-follow-cooperation-between-social-economy-enterprises-and_en

⁹⁶ European Policy Centre (2021): The Industrial Strategy Refresh: A new opportunity to reboot the EU's industrial innovation performance, Policy Brief available at: <https://epc.eu/en/Publications/The-Industrial-Strategy-refresh-3da158>

ruolo decisivo nell'avvio del ciclo d'innovazione che ha permesso di approdare a tali risultati.⁹⁷

La politica per l'innovazione a supporto di società sostenibili e coese che alimentano il benessere dei propri cittadini, che colmano il divario tra i giovani e gli anziani, tra le aree rurali e quelle urbane, richiede uno spostamento del focus. Essa impone una concezione di ricerca e sviluppo come bene pubblico essenziale fornito a tutti i cittadini e a tutte le comunità che contano sui risultati che è in grado di produrre per soddisfare le proprie esigenze e aspirazioni legate al benessere. Anziché puntare alla creazione e alla difesa di un vantaggio competitivo, la funzione pubblica della ricerca e dell'innovazione si propone di equilibrare le condizioni di vita dei cittadini e l'accesso alle opportunità sociali ed economiche.

Per svolgere questo compito, i processi d'innovazione devono essere mirati al raggiungimento di specifici risultati di benessere, calibrati per le comunità che s'intendono favorire. Questi processi coinvolgono una rete di attori che abbraccia ricercatori, imprese e stakeholder, guidati e coordinati attivamente dai governi per creare valore pubblico e perseguire uno scopo sociale comune. Anziché spingere i mercati ad adattarsi e a perfezionare le proprie capacità, il ruolo del governo in missioni di questo tipo è creare mercati totalmente nuovi – che funzionino in un modo più indicato a soddisfare le esigenze di benessere della società – e assumersi il rischio economico associato a queste operazioni, agendo però come primo investitore e non come ultima ratio.⁹⁸

Nell'Unione europea esistono competenze uniche, già disponibili, per portare quest'approccio alla ricerca e all'innovazione *mission oriented* sotto l'ala di uno Stato innovatore e affrontare le sfide sociali più critiche della nostra epoca. Con più di trecento infrastrutture di ricerca pubblica esistenti in Europa, sotto forma di istituti e network di ricerca che associano competenza scientifica di livello mondiale a finanziamenti che non dipendono da un immediato risultato economico, stimolare l'innovazione con lo sguardo rivolto alla giustizia sociale e ambientale, e non al profitto, è già una possibilità concreta. La capacità di creare valore pubblico, ad esempio nella transizione energetica, nella mobilità, nell'economia digitale, nella sanità e nella transizione demografica, deve essere valorizzata in modo sistematico.

Questo però implica che tali capacità non siano utilizzate solo nella fase più propriamente di ricerca,

ma che rimangano attivamente coinvolte anche negli stadi successivi del ciclo d'innovazione, comprese la commercializzazione e la diffusione. Queste iniziative potrebbero trarre beneficio anche da forme strutturate di cooperazione con imprese pubbliche o di carattere misto pubblico-privato, che nonostante le pressioni e la tendenza alla privatizzazione degli ultimi decenni, continuano a essere numerose nei mercati dell'Unione europea. Diversamente, lo svolgimento di un ruolo così centrale continuerà a essere affidato a chi ha come unico scopo la generazione del massimo profitto, il che in molti casi significa anche prezzi eccessivi per l'utenza o il blocco dei processi d'innovazione che non promettano un immediato tornaconto economico, nonostante il loro provato valore sociale ed ecologico.⁹⁹

Accanto a uno spostamento del focus nella gestione, il buon esito della ricerca *mission oriented* – o orientata alla missione, al risultato – comporta delle riforme di un settore scientifico in cui, talvolta, la ricerca iperspecializzata può perdere aderenza con le sfide che una popolazione globale investita dal degrado ambientale e da disuguaglianze sempre più profonde deve necessariamente affrontare. Come rilevato nella Relazione sullo sviluppo sostenibile globale 2019, “ora il mondo ha bisogno di più scienza della sostenibilità”. È un campo di studi accademici nuovo, più intrecciato con la società, che getta luce su interazioni natura-società complesse, spesso controverse e cariche di significato, ed è capace di generare conoscenza scientifica utilizzabile per lo sviluppo sostenibile. Ciò significa confrontarsi con i rischi, l'incertezza, i temi etici e un uso appropriato del principio precauzionale, e lavorare a stretto contatto con i gruppi interessati per riconoscerne i problemi, gli obiettivi, e individuare il miglior punto di compromesso”.¹⁰⁰ Seppur ancora in fase di sviluppo, sia in Europa, sia nel mondo, progetti di scienza della sostenibilità all'avanguardia hanno dimostrato la capacità di creare nuove forme di conoscenza che, cosa ancor più importante, si possono applicare per trasformare le sfide e i grandi interrogativi in co-benefici per le persone e il Pianeta. Grazie a una combinazione di conoscenze attinte da più discipline scientifiche, e alla collaborazione con gruppi eterogenei di cittadini, imprese e stakeholder di governo, questa scienza ha il potenziale di favorire un benessere sostenibile per tutti, che va sviluppato e sedimentato in modo strategico.

La recente revisione di Horizon Europe, il principale programma di finanziamento Ue per la ricerca e l'innovazione con un bilancio di 95,5 miliardi di euro per

⁹⁷ Mariana Mazzucato (2015). *The Entrepreneurial State*. (2nd revised ed.), Penguin Books.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Florio, M., & Giffoni, F. (2019). *L'impatto sociale della produzione di scienza su larga scala: come governarlo?* Forum Disuguaglianze Diversità. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/09/Florio-Giffoni.x96206.pdf>

¹⁰⁰ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019), *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations, New York, p. 120. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

» L'innovazione orientata alla missione non dovrebbe essere una priorità solo per i programmi di finanziamento su larga scala a livello europeo, ma può essere replicata a livello nazionale, regionale e locale.«

il periodo 2021-2027, ha previsto l'integrazione di un approccio *mission oriented* alla politica per la ricerca e l'innovazione. Sono state identificate cinque aree di missione sulle quali andranno a concentrarsi i progetti: lotta contro i tumori, adattamento al cambiamento climatico, salute degli oceani, città intelligenti e clima-neutrali, salute del suolo e del cibo.¹⁰¹ La Commissione europea può affermare, a ragione, di ricoprire un ruolo d'avanguardia in questo senso, ma per un'implementazione compiuta dell'approccio orientato alla missione, rimangono aperte una serie di questioni che richiederanno alla Commissione l'impegno a intraprendere un processo di sperimentazione, apprendimento, e sviluppo di capacità di respiro molto ampio.

L'innovazione orientata alla missione non dovrebbe essere una priorità solo per i programmi di finanziamento

su larga scala a livello europeo. Un simile approccio può essere replicato a livello nazionale, regionale e locale, laddove vi sia urgente necessità d'innovazione tecnologica per intervenire su problemi concreti che i cittadini, le comunità e le imprese dovranno risolvere nel percorso che ci condurrà a un'economia e una società sostenibili. La Commissione europea dovrebbe quindi concepire il passaggio a questo speciale tipo di politica dell'innovazione come un processo di rinnovamento della leadership in sé, e adoperarsi per coinvolgere i governi e le autorità pubbliche a tutti i livelli.

Per garantire un'efficace implementazione dell'approccio all'innovazione orientato al risultato a livello della Commissione europea, e dare inizio alla sua integrazione a tutti i livelli amministrativi, l'ICSE raccomanda di concentrarsi su una serie di aree ritenute prioritarie.

Costruire una capacità intersettoriale all'interno della Commissione europea

L'innovazione orientata alla missione impone un approccio cooperativo e trasversale a tutti i processi di gestione dell'innovazione e dei risultati che ne derivano. I servizi della Commissione che dirigono i network di ricercatori, stakeholder e imprese impegnati nel processo d'innovazione, devono stimolare costantemente lo scambio, la cooperazione e l'apprendimento reciproco tra i partner coinvolti e garantire un flusso costante d'informazione tra i network dell'innovazione e i servizi di governo specializzati e responsabili delle aree politiche investite dai processi e dai risultati dell'innovazione. È possibile che questa nuova impostazione si riveli particolarmente sfidante per la Commissione europea, un'istituzione abituata a lavorare in modo molto settoriale e in cui i diversi dipartimenti, le Direzioni generali (DG), esigono responsabilità esclusiva nella propria sfera di competenza poli-

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/missions-horizon-europe_en

tica e preferiscono lavorare a compartimenti stagni. Un'implementazione proficua dell'approccio all'innovazione orientato alla missione a livello della Commissione europea, significa sviluppare nuovi processi organizzativi e capacità di coordinamento longitudinale. L'istituzione dei cosiddetti comitati di missione per la supervisione delle missioni di Horizon, presieduti da rappresentanti di alto livello delle diverse Direzioni generali della Commissione, appare come un'iniziativa promettente da questo punto di vista, ma la Commissione deve garantire anche un'effettiva capacità di gestione della normale amministrazione delle missioni d'innovazione, e questo compito non andrebbe affidato a soggetti esterni, così come già avvenuto per i precedenti programmi Horizon. Solo così sarà possibile sviluppare una cultura organizzativa focalizzata sulla missione, costruita su un solido coordinamento orizzontale e tesa alla creazione di conoscenza istituzionale e buone prassi.¹⁰² Le strutture di gestione dei processi d'innovazione *mission oriented* dovrebbero essere strettamente connesse alla capacità di benessere sostenibile futuro della Commissione europea e calibrate sulle indicazioni da essa prodotte, per garantire un alto livello di coerenza con gli obiettivi e le analisi alla base della futura politica generale Ue.

Tracciare una propria curva di apprendimento per integrare l'approccio orientato alla missione

Questo processo di apprendimento istituzionale dovrebbe essere documentato, valutato e sviluppato all'interno di una strategia d'integrazione rivolta a tutte le dimensioni politiche dell'Unione europea e a tutti i livelli di governo. In buona sostanza, tutti i programmi Ue, soprattutto quelli con una componente d'investimento, possono diventare fautori dell'innovazione orientata alla missione. Fornire alle autorità amministrative spunti ed evidenze che suffragano i benefici di quest'approccio, accompagnati da una guida pratica per la sua implementazione, può servire a moltiplicare le missioni d'innovazione e a sviluppare soluzioni innovative che vadano oltre i programmi di ricerca e innovazione dell'Unione. Questa forma di accompagnamento dovrebbe essere fornita anche alle autorità nazionali, regionali e locali dove l'approccio orientato alla missione ha già suscitato notevole interesse come leva per stimolare lo sviluppo regionale e offrire soluzioni specifiche per il territorio nell'affrontare le sfide associate alla transizione a un modello economico e sociale sostenibile.¹⁰³ Inoltre, questo tipo di approccio va esteso anche alle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, per assistere i Paesi emergenti nell'adozione dell'approccio alla ricerca e all'innovazione orientato alla missione e nella costruzione delle competenze necessarie.

Istituire *hub* europei dell'innovazione

Per sviluppare la capacità d'innovazione orientata alla missione in Europa, la Commissione europea dovrebbe lavorare all'istituzione di *hub* europei dell'innovazione, i quali dovrebbero servire a connettere infrastrutture pubbliche di ricerca (come gli istituti pubblici e i network di ricerca) le imprese transnazionali pubbliche, private e miste, e coinvolgerle in un progetto d'innovazione a lungo termine. Questa collaborazione dovrebbe puntare allo sviluppo congiunto di tecnologia e innovazione, e al trasferimento di conoscenze e tecnologie tra le organizzazioni partecipanti. Attraverso gli *hub* – che potrebbero essere strutturati su base tematica per fornire soluzioni d'intervento sul cambiamento climatico, sulla transizione energetica, sulla mobilità, sull'economia digitale, sulla sanità e sulla transizione demografica – le scoperte e i progressi scientifici potrebbero essere resi ampiamente accessibili in Europa e disseminati sulla base di considerazioni di giustizia sociale e ambientale, e non solamente per scopi commerciali.

¹⁰² Mazzucato (2021), p. 117

¹⁰³ <https://pes.cor.europa.eu/place-based-approach-key-research-and-innovation>

Stimolare la scienza della sostenibilità in Europa

Per aumentare il livello di competenza nella scienza della sostenibilità nell'Ue, la Commissione europea dovrebbe dialogare e impegnarsi con gli stati membri per integrare quest'approccio nel panorama accademico europeo. Ciò significherebbe un aggiornamento dei programmi dei corsi, di modo che gli studenti e i laureati acquisiscano la capacità di comunicare e collaborare in modo interdisciplinare, d'interagire con le comunità di stakeholder non accademici, d'individuare e trattare le questioni sociali rilevanti per la ricerca. Per nutrire e sviluppare le nascenti scienze della sostenibilità, i Fondi per la ricerca e sviluppo, con particolare riferimento al programma Horizon, dovrebbero dare priorità al finanziamento di progetti di ricerca con lo scopo generale di formare l'eccellenza europea nel campo della sostenibilità. Gli incentivi di carriera dei ricercatori andrebbero aggiornati per valorizzare l'interdisciplinarietà e l'impegno sociale, e non solo, come spesso accade, un alto livello di specializzazione e di pubblicazioni in una ristretta selezione di riviste scientifiche e accademiche.¹⁰⁴

Adeguare il settore privato della ricerca e il finanziamento dell'innovazione

Incentivare ricerca e innovazione del settore privato orientate alla missione implica anche un cambiamento politico in termini di finanziamento. Allo stato attuale, i governi europei tendono a sostenere le imprese del settore privato impegnate in ricerca e sviluppo principalmente attraverso incentivi fiscali. Gli incentivi fiscali però si rivelano stimolanti solo nelle ultime fasi nel ciclo d'innovazione, ad esempio quando ricerca e sviluppo servono a preparare la commercializzazione di soluzioni o tecnologie preesistenti. Per dare impulso alla ricerca applicata e di base, l'ingrediente chiave dell'innovazione orientata alla missione, gli incentivi fiscali hanno un impatto molto minore rispetto al sostegno finanziario diretto. Il passaggio a un'innovazione *mission oriented* dovrebbe procedere di pari passo con una riconsiderazione delle modalità di finanziamento dell'innovazione che privilegi il finanziamento diretto, limiti gli sgravi fiscali e li renda più mirati.¹⁰⁵ Per evitare che tra il settore pubblico e privato s'instauri un rapporto parassitario in cui i fondi pubblici servono solo a coprire i rischi tipici delle prime fasi del ciclo d'innovazione, mentre i profitti frutto dell'innovazione rimangono esclusivamente nelle mani delle imprese che ne commercializzano le soluzioni, gli enti di finanziamento pubblico dovrebbero, in linea di principio, conservare delle partecipazioni o parte dei diritti di proprietà intellettuale.

Sviluppare uno standard europeo dei fondi per l'innovazione

Per aumentare le risorse disponibili a sostegno della ricerca e dell'innovazione, le partecipazioni e i diritti di proprietà intellettuale che i governi si guadagnano grazie ai progetti d'innovazione che finanziano, dovrebbero essere trasferiti in fondi per l'innovazione che finanzino il ciclo d'innovazione successivo, e che possono essere istituiti a tutti i livelli di governo, da quello europeo a quello locale. Sia i fondi in sé, sia le disposizioni che consentono ai governi di conservare partecipazioni e diritti di proprietà intellettuale, dovrebbero rientrare in degli standard europei che facilitino la cooperazione transfrontaliera tra gli stakeholder che operano nel campo dell'innovazione. La Commissione europea dovrebbe quindi avanzare una proposta di regolamento per istituire uno statuto uniforme per questo tipo di fondo in tutti gli stati membri dell'Ue.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Per una dissertazione sulle riforme necessarie in campo scientifico e accademico con un'attenzione a stimolare la scienza della sostenibilità vedi anche: Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

¹⁰⁵ OECD (2020): How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBERD project. <https://www.oecd.org/sti/microberd-rd-tax-incentives-policy-note.pdf>

¹⁰⁶ Mazzucato (2013): pp. 203-4



CAPITOLO 4

Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta

Introduzione	Resilienza: una definizione inclusiva per implementare politiche trasformative	Amministrazione inclusiva e democrazia aperta per una transizione giusta
117	120	126
Istruzione e apprendimento permanente	Una transizione giusta e politiche attente al territorio per una coesione sostenibile	Giustizia climatica: l'esigenza di un quadro di adattamento equilibrato e di politiche ambientali giuste
132	138	144

All'inizio di quest'anno, la Commissione europea ha pubblicato una proposta legislativa per creare un Fondo per una transizione giusta all'interno dell'omonimo Meccanismo per una transizione giusta (JTM, Just Transition Mechanism). Rendere operativo il concetto di giusta transizione è indubbiamente un passo politico significativo in una direzione migliore, dato che punta a garantire che la transizione verso un'economia climaticamente neutrale avvenga in modo giusto ed equilibrato.

Sommario

All'inizio di quest'anno, la Commissione europea ha pubblicato una proposta legislativa per creare un Fondo per una transizione giusta all'interno dell'omonimo Meccanismo per una transizione giusta (JTM, Just Transition Mechanism). Rendere operativo il concetto di giusta transizione è indubbiamente un passo politico significativo in una direzione migliore, dato che punta a garantire che la transizione verso un'economia clima-neutrale avvenga in modo giusto ed equilibrato. Manca tuttavia una definizione sostanziale di transizione giusta per le persone e le comunità. Un approccio troppo limitato, cieco di fronte alla magnitudo della crisi sociale attuale sarebbe pericoloso, poiché potrebbe sottovalutare il grave rischio sociale e politico di un'iniziativa climatica non accompagnata da una politica sociale altrettanto ambiziosa.

È qui che il nostro approccio a una "transizione giusta" può rappresentare un concetto politico poderoso per il XXI secolo, per affrontare la mega-crisi di cui siamo testimoni e protagonisti, purché se ne comprenda e abbracci pienamente il significato. Non possiamo permetterci un conflitto fra obiettivi politici sociali e ambientali, perché vorrebbe dire che i più vulnerabili della società dovrebbero sopportare da soli le conseguenze del fallimento della transizione. Al contrario, una vera transizione socio-ecologica deve rispondere ai cambiamenti ambientali esattamente con il progresso sociale. La transizione che noi invochiamo deve essere giusta, deve dare stabilità e garantire protezione. Le politiche inclusive e preventive meritano un focus particolare: costruire capacità di anticipare i cambiamenti strutturali in modo da consentire un intervento della politica prima che si produca il danno è un elemento chiave per avere maggior giustizia e benessere per tutti.

A riguardo, noi forniamo una definizione inclusiva di resilienza per implementare politiche dall'alto potenziale trasformativo. Questa definizione esigerà dai decisori politici la capacità di leggere la resilienza

in un'ottica di sostenibilità, guardando all'intero sistema socio-ecologico-economico-politico. Il suo potenziale trasformativo genera un interrogativo: chi decide quando e perché un particolare sistema dovrebbe essere ritenuto resiliente e quale dovrebbe essere l'obiettivo politico che vogliamo centrare con la fase trasformativa? Qui entra in gioco, ed è fondamentale, il consenso sociale attorno all'obiettivo da raggiungere e alle strade da percorrere verso la sostenibilità. Un approccio per una giusta transizione di questo tipo deve essere anche funzionale a rivitalizzare la democrazia. Una democrazia autenticamente partecipativa deve definire la natura delle ambiziose riforme che l'Ue dovrebbe intraprendere per guadagnarsi il benessere sostenibile e contribuire alla creazione della società di domani.

Questa sezione della relazione propone di creare un meccanismo amministrativo inclusivo a tutti i livelli, cosicché i cittadini, le comunità, i sindacati e i datori di lavoro possano essere parte del processo d'implementazione di una strategia che è il risultato di un lavoro e un'idea condivisi. Nello stesso solco, questa sezione si propone di riaffermare il ruolo centrale dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, come strumenti propedeutici a un futuro sostenibile per l'Europa e il mondo.

Tuttavia, se questa trasformazione non si fonda su un approccio organico e non assume una portata sufficientemente vasta da avere ricadute su tutti i gruppi sociali, le regioni e le località, non sarà di per sé sufficiente a mantenere la promessa di non lasciare indietro nessuno. La nostra definizione di transizione giusta implica l'adozione di un approccio attento al territorio, la creazione di una grande varietà di strategie di sviluppo regionale in grado di produrre soluzioni articolate, equilibrate, ma sempre più mirate a risultati che sarebbero irraggiungibili attraverso un approccio che si pretende valido per ogni situazione.

Per garantire una transizione giusta dobbiamo intervenire sulle due dimensioni della sfida della giustizia climatica: da un lato contrastare le disuguaglianze, le diverse vulnerabilità e l'esposizione ai rischi ambientali nella società e sul lavoro, e dall'altro soddisfare l'esigenza di giustizia sociale nelle politiche ambientali.

4.1. Introduzione

Il concetto di transizione giusta

Il concetto di transizione giusta proviene dai movimenti operai degli Stati Uniti. Negli anni Settanta Tony Mazzocchi, leader dell'Unione internazionale dei lavoratori del petrolio, della chimica e dell'atomica, esercitò pressioni sul governo americano affinché sostenesse l'occupazione dei lavoratori occupati in tempo di guerra e a rischio di perdere il posto di lavoro nella fase di disarmo. Un decennio più tardi, questo concetto fu adattato dalle organizzazioni sindacali che reagivano alla narrazione di un'ondata di nuove politiche di protezione ambientale centrata sulla contrapposizione “lavoro vs. ambiente”.¹⁰⁷ I sindacati caldeggiarono la collaborazione tra gruppi organizzati per una giustizia del lavoro e dell'ambiente che condusse allo sviluppo di un'ampia strategia multi-stakeholder.

La scorta di queste esperienze dei movimenti per il lavoro per garantire transizioni giuste ha contribuito in modo molto significativo al dibattito internazionale sul clima negli ultimi due decenni. Il concetto di transizione giusta fu integrato nel testo negoziale per il vertice di Copenaghen del 2009 e, più di recente, nel preambolo dell'accordo di Parigi adottato nel dicembre 2015.¹⁰⁸

A livello politico Ue, l'appello per una transizione giusta divenne una delle richieste chiave del PSE e del Gruppo S&D durante la campagna elettorale precedente le elezioni europee 2019 e successivamente inserito tra le priorità strategiche della nuova Commissione europea.

Il 14 gennaio 2020 la Commissione europea pubblicò una proposta legislativa che puntava alla creazione di un Fondo per la transizione giusta all'interno dell'omonimo meccanismo denominato appunto Meccanismo per una transizione giusta (JTM, Just Transition Mechanism).¹⁰⁹ Quest'ultimo si fonda su tre pilastri, combina finanziamenti europei, nazionali e locali, pubblici e privati, ed è stato concepito per la riqualificazione professionale delle persone e dei lavoratori investiti in modo più diretto dalla prevedibile sparizione delle attività economiche ad alta emissione di carbonio e per la rivitalizzazione e il ripristino dei territori in tutto il continente, ma soprattutto nell'Europa centrale e orientale. Rendere operativo il concetto di transizione giusta attraverso il Meccanismo per una transizione giusta è indubbiamente un passo politico significativo in una direzione migliore, poiché si propone di garantire che la transizione a un'economia clima-neutrale si svolga in modo giusto ed equilibrato. Ciò nonostante manca di una sostanziale definizione di transizione giusta per le persone e le comunità.

¹⁰⁷ Mazzocchi capi che le attività associate alle industrie stavano danneggiando l'ambiente e chiese l'intervento di politiche pubbliche atte a proteggere l'ambiente e i lavoratori. Egli propose anche un “superfondo per i lavoratori” basandosi su studi e ricerche svolti e commissionati dai sindacati e dai lavoratori nei quali si evidenziavano alte probabilità di perdere posti di lavoro in virtù delle nuove e più stringenti norme ambientali. Just Transition Concepts And Relevance For Climate Action- A Preliminary Framework - Center for Strategic and International Studies (CSIS) and Climate Investment Funds (CIF Ben Cahill (CSIS) and Mary Margaret Allen (CSIS) - June 2020).

¹⁰⁸ L'Accordo di Parigi prevede che i piani nazionali sul cambiamento climatico contengano misure per una transizione giusta con un occhio di riguardo per un lavoro dignitoso e occupazione di qualità. COM/2020/22

Il concetto di transizione giusta può essere un concetto politico poderoso nella prima parte del XXI secolo per affrontare la mega-crisi di cui siamo testimoni e protagonisti, purché se ne comprenda e abbracci pienamente il significato.

Gli impegni politici per una transizione giusta assunti fino a oggi sulle politiche climatiche ed ecologiche mostrano ancora limiti importanti di comprensione della posta in gioco. La transizione giusta è definita spesso come un pacchetto di politiche compensative rivolte ai nuclei familiari a basso reddito o mirate a non lasciare indietro nessuno e questa è anche la narrazione scelta e utilizzata dalla Commissione europea.

Noi però crediamo che quest'approccio sia limitato, cieco di fronte alla magnitudo della crisi sociale e pericoloso, poiché potrebbe sottovalutare il grave rischio sociale e politico di un'iniziativa climatica non accompagnata da una politica sociale altrettanto ambiziosa.

Gli esperti di clima sono ben consapevoli dei "punti critici" del processo di riscaldamento globale e del rischio cui ci sottopongono.¹¹⁰ Un rischio del tutto simile risiede anche nella crisi sociale, di cui una delle rappresentazioni più recenti e drammatiche è stata la protesta dei gilet gialli in Francia nel 2018. Tentare di aiutare e compensare gli strati della popolazione più fragili e a basso-medio reddito non sarà sufficiente. Queste compensazioni non ci porteranno a completare il lavoro, perché non risolveranno la crisi sociale e

altre proteste potrebbero emergere in altre parti d'Europa. Questo clima di tensione e incertezza può aprire la strada alle politiche populiste di destra, ispirate all'esperienza di Trump alla Casa Bianca. Una transizione giusta deve essere all'altezza delle sfide sociali con le quali le nostre società si stanno confrontando.

Come già affermato nella fase introduttiva di questa relazione, il mondo sta attraversando una fase caratterizzata da crisi politiche, economiche, sociali ed ecologiche multiple e strettamente intrecciate. Le transizioni nelle quali le nostre società si stanno addentrando e con le quali dovranno fare i conti nei decenni a venire, sono poliedriche e probabilmente permanenti. Le transizioni non saranno più fasi temporanee ma diventeranno la nuova normalità. I decisori politici progressisti si trovano dinanzi a un compito senza precedenti: la loro responsabilità primaria sarà di accompagnare le nostre società attraverso transizioni continue, inevitabili e di vasta portata, cercando di ottenere i risultati più giusti per le persone.

Non possiamo assolutamente permetterci un conflitto tra gli obiettivi politici sociali e ambientali. Ciò significherebbe scaricare sugli strati più vulnerabili della società tutto il peso del fallimento della transizione.

Il nesso socio-ecologico, al quale noi guardiamo come caratteristica distintiva,¹¹¹ implica una transizione socio-ecologica che risponda al cambiamento clima-

» Non possiamo assolutamente permetterci un conflitto tra gli obiettivi politici sociali e ambientali. Ciò significherebbe scaricare sugli strati più vulnerabili della società tutto il peso del fallimento della transizione.«

¹¹⁰ Il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) introdusse l'idea dei "punti critici" vent'anni fa. I punti critici sono eventi ad alto impatto, sono interconnessi tra diversi sistemi biosferici e hanno il potenziale di innescare cambiamenti irreversibili per il mondo (ad esempio uno scioglimento più rapido delle calotte polari che accelererebbe l'innalzamento del livello dei mari, il rilascio di diossido di carbonio in atmosfera da parte delle foreste e degli altri pozzi carbonici come il permafrost a causa dello scioglimento dei ghiacci, e la compromissione della circolazione oceanica).

¹¹¹ Il lettore può fare riferimento alla sezione 1.3.

tico e ambientale esattamente col progresso sociale. Questo per noi equivale a uno Stato socio-ecologico che sostenga la transizione, o persino a uno “Stato Verde”, che abbia come unico scopo migliorare il benessere dell’umanità di oggi e di domani, anziché spingere la crescita economica infinita. La transizione deve essere giusta, offrire stabilità e garantire protezione.¹¹²

A riguardo ci viene in aiuto il concetto di resilienza e gli indicatori ad essa collegati. Una vera resilienza ci consente di ridurre le nostre vulnerabilità e prevenire i rischi, e quando affrontiamo una sfida, ci consente di sviluppare soluzioni innovative che trasformino le nostre società per proteggerle dalle future minacce. In una transizione socio-ecologica la resilienza è l’abilità di affrontare e adattarsi a shock strutturali protratti, di modo che il benessere individuale e collettivo non si fermi, continui a migliorare, senza per questo compromettere o ipotecare il benessere delle future generazioni. In questa sezione ci soffermeremo sulle politiche legate alle capacità trasformatrici della resilienza.¹¹³ Il tratto principale di questa capacità trasformatrice è che non interessa solo i cambiamenti tecnici e tecnologici, ma abbraccia anche i cambiamenti culturali, comportamentali e le riforme istituzionali. Queste trasformazioni ci devono condurre lungo un nuovo percorso sostenibile scandito da elevati livelli di benessere.

Una transizione giusta richiede capacità di anticipazione e interventi politici accuratamente calibrati per mitigare i potenziali conflitti e i cambiamenti che la transizione porta con sé, per evitare l’insorgere di nuove vulnerabilità mentre s’interviene sulle disuguaglianze preesistenti. Una pianificazione e un processo decisionale trasparenti che producano misure per una transizione giusta, potranno prevenire meglio le paure, l’opposizione, i conflitti intergenerazionali e tra le comunità. Le persone hanno bisogno di intravedere un futuro che consenta loro di capire che, nonostante le possibili minacce, all’orizzonte vi sono sicurezza e ampi margini di miglioramento.

Un focus particolare va dedicato alle politiche anticipatorie e inclusive; sviluppare la capacità di anticipare i cambiamenti strutturali per consentire alla politica di intervenire prima che si produca un danno è un punto chiave per il raggiungimento del benessere sostenibile. Una transizione giusta dovrebbe essere guidata dal “principio del riconoscimento”, il che implica la partecipazione quantomeno dei gruppi maggiormente investiti dagli impatti della transizione. La rappresentanza dovrebbe certamente intercettare e riflettere

in modo accurato e puntuale gli interessi, i valori e le diversità di questi gruppi. Perché ciò avvenga i gruppi devono essere coinvolti nei meccanismi e nella conoscenza del processo decisionale, per riconoscerlo. Spesso questo passa attraverso lo sviluppo di capacità e competenze ed è per questa ragione che l’educazione e la formazione sono cruciali per garantire l’inclusività e la correttezza della trasformazione sostenibile della società. Altrettanto importante è una giusta e significativa partecipazione di natura però più procedurale, che richiede un coinvolgimento che riconosca ai rappresentanti della società civile e alle parti sociali un certo peso nel processo decisionale, ad esempio attraverso la consultazione e il dialogo sociale, ma anche attraverso la partecipazione a negoziati formali per riequilibrare rapporti di forza sbilanciati. Quest’ultimo aspetto prevede anche un’attenzione a un approccio più deliberativo che legittimi le persone a inserirsi in discussioni complesse su un’organizzazione più equilibrata della società che appiani le disuguaglianze e le incoraggi a esprimersi, anche in modo deciso, per difendere un’idea di futuro più desiderabile e aderente alle loro esigenze. La democrazia partecipativa deve definire la natura delle ambiziose riforme che l’Unione europea deve intraprendere per raggiungere obiettivi di benessere sostenibile e creare, di concerto con i suoi cittadini, la società del domani. Le possibilità di costituire sistemi democratici ibridi che combinino forme di democrazia diretta e rappresentativa, e forme di democrazia digitale e territoriale, sono cruciali per coinvolgere meglio e più a fondo le persone nel processo decisionale politico.

Una transizione socio-ecologica dovrebbe elaborare politiche che garantiscano uguaglianza territoriale, utilizzando un approccio attento al territorio. I piani territoriali concepiti a livello locale dovrebbero avere un ruolo maggiore e coinvolgere un’ampia platea di attori locali pubblici e privati per definire politiche e indicatori socio-ecologici tagliati su misura per quel determinato territorio. Il dialogo sociale, la contrattazione collettiva e la partecipazione sono valori fondanti e strumenti che possono rilanciare la coesione sociale, la qualità dell’occupazione, la creazione di posti di lavoro, una maggiore innovazione e la giustizia nelle società e nelle economie europee. In questo contesto è centrale il coinvolgimento e il contributo delle organizzazioni sindacali nei piani dell’azione climatica per scrivere e sancire i diritti che una transizione giusta deve necessariamente portare con sé.

Infine, il concetto di giustizia climatica deve essere un faro per il processo decisionale politico per evitare una distribuzione iniqua degli impatti della transizione

¹¹² Towards a social-ecological transition. Solidarity in the age of environmental challenge, Eloi Laurent and Philippe Pochet, ETUI, The European Trade Union Institute, 05 November 2020.

¹¹³ Three related attributes of social-ecological systems determine their future trajectories and can be classified as “absorptive capacity”, “adaptive capacity” and “transformative capacity”. For Good Measure - Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP - Marleen de Smedt, Enrico Giovannini & Walter J. Radermacher.

in termini di genere, posizione geografica o età, che provocherebbe un'exasperazione delle disuguaglianze già esistenti in Europa e porterebbe risultati opposti a quelli desiderati e attesi. Prestando particolare attenzione alle questioni legate all'accessibilità, la relazione avanzerà anche delle proposte per aggredire le disuguaglianze emergenti come ad esempio la povertà energetica e l'accesso alla mobilità elettrica. Considerando che il cambiamento climatico sta producendo già conseguenze molto serie in Europa e nel mondo, la relazione intende esplorare nuove possibilità per una strategia di adattamento climatico efficace, introducendo obiettivi di benessere ritenuti prioritari. Affiancandosi e tentando di spingersi oltre la Comunicazione non legislativa presentata dalla Commissione europea a febbraio scorso, questo capitolo proporrà un'agenda politica aggiornata con obiettivi vincolanti a livello europeo, accompagnata da una serie di raccomandazioni come, per citarne alcune, la previsione di test di tenuta e adattamento, l'integrazione del principio di adattamento nella politica macro-fiscale, la tassonomia europea comune per gli investimenti sostenibili nel lavoro di preparazione e prevenzione del rischio dell'Ue.

4.2. Resilienza: una definizione inclusiva per implementare politiche trasformative

Il concetto di resilienza ha alle spalle una lunga storia. È stata oggetto di studio in diverse discipline quali la biologia (negli ecosistemi), l'ingegneria (per l'elasticità dei materiali), la sanità (per i traumi psicologici) e in diversi contesti e organizzazioni (comunità, enti, nazioni).¹¹⁴ "Resilienza" oggi è un termine ampiamente usato e sempre più presente nella sfera pubblica e politica. Il suo significato può variare e ciò può avere anche delle implicazioni politiche.

Un'interpretazione molto diffusa ma a nostro avviso limitativa di resilienza, la definisce come la capacità di tornare allo stato iniziale in seguito a un'azione di disturbo, uno shock o una crisi. La nostra interpre-

tazione è diversa, perché secondo noi la resilienza è qualcosa di più. In particolare, se un sistema non riesce a conservare uno stato di equilibrio a prescindere dalle perturbazioni che lo investono, l'obiettivo deve essere portarlo a un nuovo stato di equilibrio, perché l'azione di disturbo ha sancito il fallimento delle misure approntate per prevenirla. Certo la differenza può apparire sottile, ma queste due diverse interpretazioni di resilienza possono condurre a conclusioni politiche radicalmente differenti.

Quando una fonte di disturbo diventa insostenibile e una strategia di adattamento comporterebbe un cambiamento troppo oneroso (ad esempio in termini di maggiori disuguaglianze e vulnerabilità), la resilienza deve diventare trasformativa. Per esempio, nello scenario della pandemia in atto o dei cambiamenti climatici, la resilienza trasformativa può essere definita come la capacità di trarre insegnamento dagli eventi passati per progettare il cambiamento verso una condizione migliore.¹¹⁵

Per permetterci un approccio non specifico o di settore, ci serviremo del prezioso lavoro già compiuto da esperti¹¹⁶ e metteremo all'opera la nozione di resilienza come la capacità di affrontare gli shock in un modo che il benessere della società ne esca persino rafforzato, senza quindi compromettere o ipotecare il benessere delle generazioni future.

Ciò richiede ai decisori politici una comprensione della resilienza in un'ottica di sostenibilità e una capacità di proiettarla su tutto il sistema ecologico-sociologico-economico-politico.

4.2.1. Recuperare dalla pandemia COVID e "build back better", ricostruire nel migliore dei modi possibile

La pandemia COVID-19 ha dimostrato come le vulnerabilità dei sistemi sanitari possano avere ripercussioni pesanti sulla salute, sull'attività economica, sulla coesione sociale e sulla fiducia dei governi, e di come una malattia di questo tipo possa avere effetti tanto destabilizzanti per il mondo. Su queste basi, affinché la ripresa dalla pandemia sia durevole e resiliente, dovremmo evitare un ritorno alla normale amministrazione. In previsione di futuri shock è necessario un approccio fondato su una resilienza trasformativa. Tale approccio dovrebbe indurre i decisori politici a una serie di azioni:

¹¹⁴ 2014 Human Development Report "Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience".

¹¹⁵ Discussione su diverse forme di resilienza: For Good Measure - Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP - Marleen de SMEDT, Enrico Giovannini, Walter J. Radermacher

¹¹⁶ Manca, A., R., Benczur, P., & Giovannini, E. (2017). Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society. JRC Science for Policy Report, JRC28548.

Resilienza trasformativa post-pandemica: la necessità di un'agenda politica olistica



SANITÀ

a) Sistemi sanitari

- esplorare gli elementi e le condizioni per lo sviluppo di competenze per rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari;
- intervenire sulle prestazioni sanitarie per i gruppi di pazienti vulnerabili e capire come sostenere tali prestazioni anche in un sistema sottoposto a stress;
- definire un approccio comune per sviluppare e implementare “test di resilienza” dei sistemi sanitari degli stati membri;
- prevedere una maggior attenzione alla sanità preventiva per migliorare la resilienza della popolazione in generale, contrastare le disuguaglianze e ridurre il ricorso alle terapie intensive.

b) Lavoratori sanitari

- Un'agenda vasta e completa per i lavoratori sanitari essenziali: garantire la sicurezza sul lavoro dei lavoratori sanitari in prima linea; aumentare la formazione, l'informazione e le risorse favorendo lo scambio e la collaborazione interprofessionale e intersettoriale con la comunità dei lavoratori sanitari e i prestatori di assistenza informali; aumentare le retribuzioni in modo permanente.

c) Politiche sanitarie

- Valutare e sostenere la ricerca, lo sviluppo e la committenza dove necessario (soprattutto per quanto riguarda farmaci innovativi);
- discutere e concordare metodi condivisi tra gli stati membri per raccogliere e condividere dati sanitari aggregati e informazioni;
- integrare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione a tutti i livelli assistenziali e sanitari pubblici;
- rafforzare le cure primarie e mentali aumentando l'attenzione della sanità pubblica allo stress e ai disturbi psicologici.



POLITICHE
AMBIENTALI

- Integrare considerazioni e attenzione alla biodiversità al processo di ripresa dal COVID-19. La perdita di biodiversità è uno dei fattori che favoriscono l'emergere di malattie infettive e sottopone la società a diversi rischi e in misura sempre maggiore. Investire sulla conservazione, l'uso sostenibile e il ripristino della biodiversità può aiutare a intervenire su questi rischi;

- Proteggere gli ecosistemi a beneficio delle generazioni contemporanee e di quelle future dovrebbe essere una delle massime priorità di qualsiasi politica a lungo termine, sia essa di natura sociale o economica.



POLITICHE
ECONOMICHE

- I pacchetti di ripresa economica dovrebbero essere concepiti per “ricostruire nel migliore dei modi possibili”. Ciò significa fare molto più che rimettere in piedi le nostre economie e i nostri mezzi di sostentamento;

- Le politiche di rilancio devono anche innescare investimenti e cambiamenti comportamentali che riducano le probabilità di futuri shock e migliorino la resilienza delle nostre società nel caso si presentino. Da questo punto di vista è fondamentale un focus sul benessere e l'inclusività.

L'ipotesi di un collasso dei nostri sistemi sanitari e delle sue terribili conseguenze sulle nostre società ha portato all'adozione di misure che hanno avuto un impatto molto pesante sulla vita quotidiana delle persone, hanno richiesto grandi sforzi di adattamento e un alto prezzo economico, sociale e culturale. Le famiglie sono state sottoposte a notevoli stress soprattutto quelle particolarmente numerose; avere i figli tutti i giorni e tutto il giorno a casa è una situazione particolarmente complessa per le coppie e a maggior ragione per i nuclei mono-genitoriali, nella maggior parte dei casi formati da sole donne. I genitori con bambini piccoli che hanno lavorato da casa, anche se liberi professionisti o lavoratori autonomi, hanno dovuto stravolgere la propria agenda, riprogrammare le proprie priorità e, cosa non da poco, compensare e provvedere all'educazione dei propri figli nei momenti in cui mancava il servizio offerto dalla scuola.

Se si dovesse rendere nuovamente necessaria una chiusura delle scuole a lungo termine, una porzione significativa di studenti provenienti dai contesti familiari più vulnerabili sarebbero costretti in condizioni di svantaggio e incontrerebbero una serie di criticità quali il disimpegno scolastico a lungo termine, l'esclusione digitale, le infrastrutture tecnologiche precarie, lo stress psicologico crescente. Dobbiamo fare tesoro di quanto imparato durante la crisi COVID-19 e avere sistemi sempre efficienti e in ordine, anche e soprattutto quando siamo nel mezzo di una crisi. Non trarre alcun insegnamento da questa pandemia potrebbe esasperare disuguaglianze educative già preoccupanti, soprattutto nei contesti più vulnerabili e problematici, col rischio che si evolvano in emergenze sociali sempre più serie.

Le future disposizioni per le scuole, gli insegnanti, i genitori, e gli studenti devono preparare tutta questa enorme platea di persone che vivono a vario titolo "la Scuola" ad una risposta collaborativa, che getti le basi per una vera e propria resilienza del sistema educativo. Ovviamente questo deve prevedere un'alternativa alla presenza fisica a scuola; i politici e gli esperti hanno il compito di garantire equità delle prestazioni educative per tutti gli studenti. Ciò significa concentrarsi sull'inclusività attraverso un uso appropriato delle tecnologie e con diverse modalità d'insegnamento e apprendimento, la previsione di azioni di sostegno agli insegnanti e alle famiglie, e il riconoscimento dell'importanza di creare comunità che favoriscano l'apprendimento. "Ricostruire al meglio" implica necessariamente un approccio proattivo e organico per soddisfare la domanda educativa ed evitare un'ulteriore divaricazione delle disparità edu-

cative. La resilienza in questo campo significa anche che i governi devono pianificare per farsi trovare pronti a dare risposte tempestive ed efficaci a possibili sconvolgimenti futuri, che devono riconsiderare l'allocazione delle risorse per la scuola e l'educazione e garantire a tutti gli studenti parità di accesso alle risorse e alle tecnologie. Da quando la pandemia ha cominciato a colpire duro, le persone hanno perso l'accesso a eventi sociali e culturali. Uno degli esiti più comuni e forse inaspettati delle misure di "distanziamento sociale" imposte per limitare il contagio è stato, paradossalmente, la riscoperta della "vicinanza sociale", nel senso che le persone hanno riscoperto pratiche di mutuo aiuto e di solidarietà, sperimentato nuovi canali di comunicazione, sfruttato le possibilità

» Non trarre alcun insegnamento da questa pandemia potrebbe esasperare disuguaglianze educative già preoccupanti, soprattutto nei contesti più vulnerabili e problematici, col rischio che si evolvano in emergenze sociali sempre più serie.«

offerte dalla tecnologia digitale. Già dai primi giorni del *lockdown* abbiamo assistito a un'esplosione di creatività che ha generato una miriade d'iniziative spontanee come l'organizzazione di applausi collettivi dalle finestre e dai balconi dedicati a coloro che in quel momento erano in prima linea, una riprogrammazione degli spazi, il riutilizzo di vecchi dispositivi in alcuni casi in modi totalmente nuovi, la condivisione di conoscenze, competenze, capacità, risorse e tutto ciò di cui si potesse disporre. Su questa scia si sono moltiplicate rapidamente anche iniziative individuali e collettive di artisti, musicisti, attori, e quelle inedite di musei, teatri orchestre, che volevano lanciare un segnale di vitalità e tenacia dal mondo della cultura, delle arti e dell'intrattenimento.

I settori della creatività e della cultura sono stati tra i colpiti più duramente dalla pandemia. Le misure di contenimento dell'Unione europea hanno innescato effetti a catena che hanno prodotto impatti molto severi sia sulla dimensione economica, sia sulla dimensione sociale del settore culturale. Molti concerti, eventi d'arte, festival, si sono svolti on-line, ma secondo le stime dell'UNESCO una persona su due nel mondo non vi ha avuto accesso a causa della mancanza di connessione Internet.¹¹⁷ Con il lockdown, molti soggetti pubblici e privati hanno messo a disposizione gratuitamente i propri contenuti online per tenere impegnato il pubblico e soddisfare l'impennata della domanda di contenuti culturali. Se l'erogazione di contenuti culturali digitali gratuiti non è sostenibile nel tempo, quest'esperienza ha comunque aperto le porte a molte future innovazioni. Per valorizzarle è necessario intervenire sui limiti delle capacità digitali del settore e migliorare l'accesso digitale anche fuori dalle aree metropolitane, dando per scontato che l'accesso digitale non può in alcun modo sostituire o eguagliare un'esperienza culturale e sociale dal vivo, e le opportunità occupazionali a essa associate. Per ricostruire sulle macerie della crisi COVID-19 nei settori dell'educazione, della cultura e della creatività si rende necessario lo sviluppo di complementarità strategiche. Tutti questi settori hanno conosciuto un'accelerazione della digitalizzazione che ha aperto nuove opportunità di sviluppo locale e regionale, ma rischia anche di esacerbare le disuguaglianze se non sostenuta da misure di accompagnamento come ad esempio metodologie e soluzioni tecnologiche per l'apprendimento a distanza grazie all'accesso ad esperienze e risorse culturali digitali. Il lockdown e le misure di distanziamento sociale hanno reso più evidente l'importanza della cultura per il benessere mentale delle persone e, probabilmente, come dimostrato dagli effetti psicosomatici documentati dell'accesso alla cultura, anche

per la salute nel complesso. Questa nuova consapevolezza offre opportunità di valorizzare e sfruttare il ruolo dell'arte e della cultura come strumenti per raggiungere forme di resilienza trasformativa, invita gli attori politici e gli addetti ai lavori del settore a definire una cornice adeguata d'interventi che stimolino e sostengano la trasformazione.

Questo tipo di approccio trasformativo alla resilienza pone un interrogativo: chi decide quando e perché un dato sistema è da considerarsi resiliente e quali devono essere gli obiettivi politici che vogliamo perseguire e raggiungere attraverso la fase di trasformazione? In democrazia quindi la resilienza deve diventare il perno centrale di un processo democratico aperto e inclusivo. Questo processo servirà a fornire la base informativa per la determinazione delle scelte collettive e, non certo meno importante, fornirà l'indispensabile contributo democratico alle politiche che hanno una ricaduta sui cittadini.

4.2.2. Resilienza al cambiamento climatico: sopra e oltre la resilienza climatica

Il cambiamento climatico potrebbe causare danni sociali ed economici di gran lunga superiori a quelli causati dalla pandemia COVID-19 e sarà quindi impossibile anche solo pensare una transizione giusta senza integrare la resilienza nelle politiche sul cambiamento climatico. Questo richiede un approccio ampio, imperniato attorno all'agenda 2030 degli UNSDG. Le interconnessioni tra la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo e le opportunità di costruire sinergie positive tra loro vanno sfruttate qui e ora, perché molte interconnessioni sono fondamentali per la costruzione di una resilienza al cambiamento climatico in una prospettiva socio-ecologica.

Così come la vulnerabilità al cambiamento climatico deve essere utilizzata come chiave di lettura privilegiata per comprendere lo stato delle nostre società e dei nostri territori, così la resilienza può essere uno strumento molto potente per guardare con sguardo critico alcune concezioni di governance in tempi di crisi o in caso di disastri. Per anticipare le conseguenze di questi eventi sul benessere sostenibile, dobbiamo sviluppare strumenti preventivi. La resilienza potrebbe decidere quale sia il futuro desiderabile per le nostre società, anziché essere un semplice ammortizzatore degli shock.

¹¹⁷ Culture in crisis: policy guide for a resilient creative sector - UNESCO - 2020

Sviluppare indicatori di vulnerabilità per l'Unione europea

Gli stati membri e le regioni (livello NUTS 2). La vulnerabilità è compresa meglio se osservata come concetto multidimensionale,¹¹⁸ considerando un ampio spettro di fattori fisici, sociali, economici ambientali e istituzionali che potrebbero essere coinvolti nell'impatto complessivo di un determinato shock. Questi fattori possono abbracciare un'ampia gamma di dati, dai risparmi di una famiglia e il suo accesso ai servizi pubblici, alle caratteristiche geografiche di un'area specifica. Gli indicatori sulle vulnerabilità sociali dovrebbero tenere in debita considerazione situazioni di precarietà preesistenti o dovute a misure introdotte per affrontare l'emergenza (lockdown, distanziamento sociale ecc.) ed essere focalizzati su tutti i gruppi che probabilmente hanno incontrato delle difficoltà a soddisfare i propri bisogni di base durante il lockdown e che quindi avranno meno risorse per recuperare.

Creare un quadro degli indicatori di resilienza per l'Ue e gli stati membri¹¹⁹

Questo strumento dovrebbe permettere di monitorare costantemente la resilienza delle società dell'Unione europea e dei suoi stati membri, di valutare gli impatti delle politiche sulla resilienza e, sulla scorta di queste informazioni, di definire nuove politiche d'indirizzo per migliorarla.

- Il quadropro posto dovrebbe riuscire a catturare aspetti sociali, economici e sanitari, utilizzando una selezione d'indicatori disponibili e adatti allo scopo, per stimare la capacità di resilienza a un trauma (come il COVID-19) e la capacità della società di assorbirlo, adattarsi e trasformarsi di conseguenza.
- Queste caratteristiche di resilienza dovrebbero essere monitorate costantemente. Sull'esperienza degli indici di sviluppo sostenibile, i dati potrebbero aiutare a creare le condizioni per misurare i progressi dei Paesi, superando la logica del PIL e abbracciando indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale e di buona amministrazione.

¹¹⁸ Birkmann, 2006; Bohle, 2002; Cutter et al., 2000.

¹¹⁹ Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society Part 1: a Conceptual Framework - 2017 - MANCA Anna Rita, BENCZUR Peter & GIOVANNINI Enrico.

Analizzare la vulnerabilità e la resilienza attraverso la lente del benessere umano

Resilienza e vulnerabilità non rappresentano i due poli opposti dello spettro, ma piuttosto sono parte della stessa equazione; la resilienza, in buona misura, determina come le persone o i sistemi reagiscono a un trauma, quali ne siano le ripercussioni e quanto vulnerabili si dimostrino di fronte a determinati impatti.

- La sostenibilità dei sistemi naturali e socioeconomici in cui le persone vivono e lavorano è fondamentale per un benessere duraturo nel tempo. La sostenibilità dipende da come le attività umane si ripercuotono sulle riserve dei diversi tipi di capitale (naturale, economico, umano e sociale); **è necessario studiare degli indicatori adatti a descrivere l'evoluzione di queste riserve.**
- **Sviluppare sistemi di valutazione integrati degli impatti sulla resilienza climatica**, che combinino diversi tipi di strumenti di modellazione per scoprire le interconnessioni tra le dimensioni di sviluppo ambientale, economico e sociale, con lo scopo di far emergere le disuguaglianze. Il pacchetto "Fit for 55", d'imminente adozione, dovrà basarsi su una valutazione degli impatti trasparente e di ampia portata, riflettere in modo fedele i benefici sociali delle ambizioni climatiche dell'Unione europea soprattutto in materia di salute, riduzione delle disuguaglianze, coesione territoriale e sociale, e migliori compromessi tra scelte politiche diverse.

4.3. Amministrazione inclusiva e democrazia aperta per una transizione giusta

Apertura, trasparenza e partecipazione alla progettazione politica, ai processi decisionali e all'implementazione sono ingredienti fondamentali per affermare un senso di fiducia e responsabilità, necessari per una transizione giusta in una democrazia vitale, e quest'approccio può essere utile a rivitalizzare la democrazia stessa. L'Unione europea ha l'esigenza di creare un senso di coinvolgimento e appartenenza, di promuovere una partecipazione più attiva dei cittadini possibile solo attraverso lo studio e l'istituzione di strumenti di partecipazione efficaci, a maggior ragione in una fase di passaggio verso una società clima-neutrale. Questa transizione richiede una volontà politica forte e condivisa, una visione solida, lungimirante, e obiettivi a lungo termine. I cambiamenti sui quali s'intende intervenire sono sistemici e le autorità pubbliche a ogni livello devono sviluppare strategie coordinate, complementari e innovative. Questo processo trasformativo richiede la costruzione di una società della fiducia e soprattutto un dialogo autentico con tutte le parti sociali, a ogni stadio del processo e a ogni livello.

Il Meccanismo per una transizione giusta (JTM), seppur solo in parte, affronta queste questioni con la richiesta agli stati membri di produrre i propri piani territoriali per una transizione giusta consultando gli stakeholder locali, tra cui le organizzazioni sindacali, le imprese, le ONG e le autorità locali.

Un solido consenso sociale sugli obiettivi di sostenibilità e sui percorsi da seguire per raggiungerli è fondamentale. Il dialogo sociale deve essere parte integrante della cornice istituzionale di decisione politica e d'implementazione delle strategie, a tutti i livelli. Si dovrebbero svolgere consultazioni informate, adeguate e costanti che coinvolgano tutti gli stakeholder rilevanti. Solidarietà e nuovi modelli di cooperazione sono quanto mai necessari per portare l'Europa fuori dalle acque agitate in cui naviga. Non si tratta solo di una questione di solidarietà intergovernativa tra gli stati membri, ma di solidarietà transnazionale tra i cittadini dell'Unione europea.

L'idea di amministrazione inclusiva e democrazia partecipativa non prevede la raccolta del consenso su decisioni già assunte per far sì che siano condivise e appoggiate a posteriori, ma bensì che le decisioni siano assunte in un modo autenticamente inclusivo e partecipativo a priori.

Da ormai molti anni, i Paesi del mondo vedono montare un senso di malcontento che si concretizza in movimenti di protesta e nell'ascesa di movimenti populistici, fenomeni amplificati anche grazie alla rete. Il malcontento può essere visto come il prodotto di diversi fattori tra loro collegati come le disuguaglianze sociali diffuse e strutturali che, a fasi alterne, hanno eroso la legittimità della democrazia liberale e della rappresentanza politica, con tutto ciò che ne consegue in termini di perdita di fiducia nelle istituzioni e nelle classi dirigenti.¹²⁰

L'Ue non è estranea a questo tipo di fenomeno. Altri livelli di sfiducia ne minano la legittimazione democratica. Il processo decisionale dell'Unione europea, pur nella sua complessità, non dovrebbe essere percepito come un processo che, "affidando le decisioni a esperti e tecnocrati, e in cui le scelte sono presentate come di natura tecnica come fossero la premessa per il raggiungimento di obiettivi di massimizzazione dell'efficienza definiti in modo unilaterale, in realtà cela scelte di natura squisitamente politica".¹²¹

» Un solido consenso sociale sugli obiettivi di sostenibilità e sui percorsi da seguire per raggiungerli è fondamentale.«

¹²⁰ DevTalks - Democracy, deliberation and the digital age - OECD - Monday, 21st June 2021.

¹²¹ The time for a U-turn towards social and environmental justice is now - Fabrizio Barca - The Progressive Post - September 4, 2020 - FEPS.

Il filosofo Marcel Gauchet sostiene che nel mondo contemporaneo la politica è diventata “la vera infrastruttura funzionale e simbolica delle nostre società”.¹²² Le campagne di disinformazione e manipolazione puntano a minare questa infrastruttura indebolendo l'autorità, la legittimità e l'efficacia della politica nelle società democratiche. Da questo punto di vista, il sistema democratico europeo può essere visto come un'infrastruttura critica che ha bisogno di essere protetta dalla collettività, così come si proteggono i materiali tradizionali e le infrastrutture tecniche.¹²³ Come qualsiasi altra infrastruttura, in una fase di transizione deve essere sottoposta a riforme sostanziali.

Questo capitolo si propone di discutere le opportunità e le insidie di un'autentica democrazia deliberativa, un punto di partenza irrinunciabile per dare inizio alla riscrittura del contratto sociale tra la società civile e le istituzioni. Le possibilità di concepire nuovi sistemi democratici ibridi che combinano forme di democrazia diretta e rappresentativa, e forme di democrazia digitale e territoriale, sono cruciali per coinvolgere le persone nel processo decisionale politico e raggiungere obiettivi di benessere sostenibile. Vanno quindi creati gli spazi per lo svolgimento di un dibattito pubblico acceso, aperto e informato di cui i cittadini siano protagonisti attivi.¹²⁴

4.3.1. Porre il dialogo sociale al centro della politica di transizione

Le strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico sono intrinsecamente politiche perché obbligano la società a scegliere un nuovo percorso; favorire e rafforzare il dialogo sociale sulle politiche di transizione è imperativo, perché il loro sviluppo, la loro diffusione e la loro applicazione potrebbero avere effetti impari dentro e fuori i confini nazionali.

4.3.1.1. Amministrazione inclusiva per i meccanismi di una transizione giusta

Il Meccanismo per una transizione giusta (JTM) richiederà alle autorità nazionali di sottoporre alla Commissione europea i propri “Piani territoriali per una transizione giusta” nel quadro del Semestre europeo, cosicché la Commissione possa dare la propria approvazione alle ambizioni complessive e alle strategie specifiche in essi contenute, e certificarne la conformità ai “Piani nazionali integrati energia e clima” per il 2030. Quest'esercizio dovrebbe essere più

» Le strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico sono intrinsecamente politiche perché obbligano la società a scegliere un nuovo percorso; favorire e rafforzare il dialogo sociale sulle politiche di transizione è imperativo.«

aperto e garantire il coinvolgimento delle parti sociali e degli altri stakeholder direttamente interessati. Il patto sul clima non restituisce un quadro amministrativo concreto che consentirebbe alla società civile e ai lavoratori di partecipare realmente alla progettazione e all'implementazione del Green Deal europeo, e nonostante le organizzazioni sindacali siano una parte indispensabile del dialogo strutturato previsto per la gestione dei fondi di coesione, in questo modo si perderà l'opportunità di coinvolgerli nel processo di stesura delle politiche climatiche a livello nazionale e locale. Per un dialogo sociale che funzioni è necessario, per non dire imperativo, rafforzare la partecipazione dei lavoratori e garantire un loro reale coinvolgimento attraverso un maggior riconoscimento del ruolo dei sindacati.

¹²² <https://www.cairn.info/revue-la-revue-lacanianne-2008-2-page-59.htm>

¹²³ European Democracy, a fundamental system to be protected. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0578-european-democracy-a-fundamental-system-to-be-protected>

¹²⁴ The time for a U-turn towards social and environmental justice is now - Fabrizio Barca - The Progressive Post - September 4, 2020 - FEPS.

4.3.1.2. Affermare il dialogo sociale a livello delle imprese e in tutti i settori

Il dialogo sociale dovrebbe essere oggetto di massima attenzione per combattere il cambiamento climatico, soprattutto a livello delle imprese. I sindacati sono organizzazioni strutturate, hanno una prospettiva di base e rappresentano democraticamente i lavoratori in tutti settori dell'economia. Sono quindi attori chiave per definire le misure che soddisfano le esigenze dei lavoratori e per identificare le sfide chiave della transizione di modo che i lavoratori e i settori più vulnerabili della società non si sentano soli nel sopportare il peso che finanziare la transizione comporterà. I lavoratori e i sindacalisti sul campo sono in una posizione d'osservazione privilegiata per intravedere i problemi posti dal cambiamento climatico e per avanzare proposte e soluzioni. Questo richiede un approccio democratico dal basso e un'amministrazione inclusiva a tutti livelli, cosicché le comunità, i sindacati e i datori di lavoro siano parte attiva dell'implementazione della strategia.

4.3.1.3. La necessità e il ruolo delle organizzazioni della società civile in una transizione giusta

Nel campo della transizione ecologica l'Unione europea dovrebbe promuovere politiche di riconoscimento e ampliamento del ruolo di legittimazione democra-

tica della società civile, favorendo la creazione di contesti e occasioni di deliberazione pubblica, l'elaborazione e la trasmissione di idee, concetti e messaggi.

Questo dovrebbe essere di stimolo anche per la cooperazione con le ONG e per creare reti di dialogo strutturato tra loro, per impegnarsi nella transizione a una società del benessere sostenibile per tutti. I piani di adeguamento dai Paesi Ue sono, in larga parte, concepiti in una prospettiva statale e *top-down*, mentre il cambiamento climatico è un'esperienza che ha connotazioni locali molto spiccate e sul quale si può intervenire in modo efficace solo coinvolgendo i gruppi e le istituzioni locali. Le organizzazioni della società civile (OSC), essendo più vicine e addentro ai problemi, sono le più adatte a sviluppare capacità trasformatrice all'interno delle comunità.

L'uso della tecnologia e le politiche volte a intervenire su alcuni aspetti del cambiamento climatico possono essere efficaci e sostenibili solo se calate nel contesto locale, se intercettano le esigenze nutrite dalla comunità e rientrano nelle sue capacità di gestione. Se la comunità non è stata coinvolta nella scelta, nella progettazione e nella distribuzione della tecnologia, non la sentirà propria e il proposito dell'intervento è vanificato. Le OSC e le ONG occupano gli spazi ideali tra i governi nazionali, le istituzioni specializzate, gli attori privati e pubblici, una posizione in virtù della quale possono giocare un ruolo efficace e determinante.

Il concetto di transizione giusta così come il ruolo delle parti sociali nella sua gestione deve essere sancito per legge. Il dialogo sociale e il ruolo dei sindacati sono aspetti che vanno citati esplicitamente nella Legge sul clima e nel Green Deal europeo.

- **Un Regolamento amministrativo europeo della giustizia climatica**

Nonostante una serie d'importanti iniziative Ue, come il Fondo per una transizione giusta o l'atteso Fondo sociale per il clima, molto dipenderà da come i governi nazionali e regionali affronteranno i rischi sociali e le opportunità della trasformazione ecologica. Accanto al pacchetto d'iniziative "Fit for 55", la Commissione europea dovrebbe portare avanti un progetto di Regolamento amministrativo della giustizia climatica, ispirato all'approccio dell'Unione dell'energia, atto a sviluppare e monitorare i Piani nazionali per l'energia e il clima (NECPs, National Energy and Climate Plans).

- Per assicurare un quadro amministrativo concreto che consenta alla società civile e ai lavoratori di partecipare realmente all'implementazione del Green Deal europeo, la Commissione dovrebbe creare un comitato consultivo del Green Deal con le rappresentanze sindacali.
- È fondamentale che la strategia di adeguamento coinvolga attivamente i lavoratori e i sindacati nelle decisioni di adattamento al cambiamento climatico. La nuova strategia dovrebbe promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva per vagliare gli effetti sociali del cambiamento climatico e intervenire con misure di adattamento per il mondo del lavoro.
- Ampliare la portata della contrattazione collettiva a livello delle imprese di ogni settore, includendo i temi della transizione ecologica e del processo di decarbonizzazione per discuterne i possibili impatti in termini di occupazione, retribuzioni, competenze richieste dal mercato, salute e sicurezza sul lavoro.
- Favorire un effettivo dialogo sociale a livello di settore attraverso la creazione di gruppi tecnici di esperti e mediante iniziative proposte dai sindacati o bipartisan. Pubblicazione di documenti di sintesi e di posizione, studi d'impatto sull'occupazione, mappatura delle competenze, tavole rotonde.
- Negoziare accordi a livello delle imprese e di settore per tracciare una linea dell'evoluzione delle competenze richieste e creare dei comitati sulle competenze di settore. Organizzare il dialogo con tutti gli stakeholder rilevanti e le autorità regionali, per individuare e gestire gli impatti sociali in una cornice più ampia e globale d'impegno a mantenere i livelli di occupazione, riqualificare e ricollocare i lavoratori, garantire un adeguato sostegno allo sviluppo di competenze, con particolare riferimento ai lavoratori più vulnerabili.
- Sviluppare e rafforzare una rete di rappresentanti delle organizzazioni sindacali sul posto di lavoro e coinvolgere i lavoratori in azioni concrete volte a valutare l'impronta ambientale delle imprese nelle quali sono occupati.
- Potenziare il ruolo della società civile per una transizione giusta verso la sostenibilità e tradurre la conoscenza in azione concreta.
- Favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti gli stakeholder, compresi i giovani, nell'accelerare il passo verso un'Europa più sostenibile.
- Creare spazi e contesti locali inclusivi per discutere di una transizione giusta. Coinvolgere gli stakeholder, soprattutto coloro che rappresentano i più vulnerabili, sarebbe d'aiuto nella comprensione delle complesse dinamiche sociali ed economiche che generano povertà, vulnerabilità ed esclusione sociale, e per la progettazione delle misure e degli interventi in grado di produrre risultati desiderabili e accettabili per tutti gli stakeholder.
- Coinvolgere in modo consultivo e partecipativo le comunità locali, i rappresentanti dei gruppi più vulnerabili, le CSO, le ONG, e altri stakeholder in grado di apportare contributi di conoscenze e risorse nel processo amministrativo e nella cornice istituzionale per la transizione.
- Prevedere uno statuto europeo per le associazioni che rafforzi e favorisca l'esercizio della libertà di associazione, di assemblea e d'espressione.

4.3.2. La transizione a una democrazia autenticamente partecipativa

I cittadini stanno scendendo in piazza in diverse città del mondo. I giovani e i cittadini stanno esprimendo i propri timori, come gli attivisti contro il cambiamento climatico che stanno organizzando movimenti spontanei e concentrazioni ovunque. Scendere in piazza è un passo importante, ma è necessario fare in modo che le richieste e le idee innovative per migliorare la qualità della vita delle persone affondino le proprie radici nell'architettura e nei processi della democrazia. Di contro, i processi democratici dovrebbero essere aggiornati costantemente per riflettere l'esigenza e il desiderio dei cittadini di essere parte attiva dell'evoluzione delle istituzioni e delle politiche che li riguardano.

La democrazia partecipativa deve consolidare le ambiziose riforme che l'Unione europea dovrebbe intraprendere per centrare gli obiettivi del benessere umano. **La democrazia non è solo una dimensione della transizione al benessere, ma è anche il metodo che ne deve governare la progettazione e la gestione: la democrazia è sia un mezzo, sia un fine del benessere dell'Umanità.**¹²⁵

È di cruciale importanza concepire delle transizioni tangibili a ogni livello di governo dell'Unione europea, partendo dal presupposto che il benessere si misura meglio dove è frutto d'esperienza reale. La transizione al benessere è, citando Elinor Ostrom (2010), "una transizione policentrica": ogni livello di governo può cogliere quest'opportunità per riformare le proprie politiche.

Una transizione politica presuppone quindi nuove forme di partecipazione e deliberazione dei cittadini, vale a dire una democrazia più ampia e profonda. Dal punto di vista qualitativo servono forme diverse di coinvolgimento democratico per portare avanti in parallelo la causa climatica e la causa democratica. Le assemblee sul clima hanno destato molta attenzione come momento di partecipazione democratica sui temi della transizione energetica. Se da un lato offrono uno spazio deliberativo prezioso, dall'altro queste assemblee hanno un impatto politico molto limitato, così come lo è il numero di persone coinvolte, e hanno scarse connessioni con il processo decisionale politico.¹²⁶ È importante trovare il modo di creare un collegamento diretto tra queste iniziative e il processo decisionale politico, esplorare forme innovative e complementari di coinvolgimento del pubblico sull'agenda climatica, ma anche su altri temi sociali come il progresso tec-

» La democrazia non è solo una dimensione della transizione al benessere, ma è anche il metodo che ne deve governare la progettazione e la gestione: la democrazia è sia un mezzo, sia un fine del benessere dell'Umanità.«

nologico, le disuguaglianze, il degrado ecologico, l'uso delle risorse ecc. In particolare, forme alternative di amministrazione territoriale possono trasmetterci insegnamenti importanti sul coinvolgimento dei cittadini a lungo termine e sui benefici di tessere relazioni e interazioni più fitte tra cittadini e funzionari amministrativi, come strumento complementare di altre forme di deliberazione già istituzionalizzate.

Il sistema climatico in sé pone sfide inedite alla democrazia. L'accelerazione del cambiamento ambientale rende sempre meno applicabili le esperienze del passato alla situazione attuale e compromette le capacità di previsione futura. Anche gli approcci partecipativi e deliberativi potrebbero aver bisogno di essere riconfigurati per rispondere adeguatamente al cambiamento climatico.

¹²⁵ Eloi Laurent (2018). Pour une politique du bien-être. *Revue de l'OFCE* 2018/4 (N° 158). <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2018-4-page-403.htm>

¹²⁶ In Francia la Convenzione dei cittadini sul clima, con i suoi 150 cittadini per una riflessione sulla riduzione delle emissioni di CO₂ tra il 2019 e il 2020, ha riscosso notevole attenzione come un esperimento di democrazia partecipativa. Tuttavia, più della metà delle proposte della Convenzione fino ad ora non ha trovato spazio nella legge francese sul clima.

Costituire delle conferenze dei cittadini su scala europea

che riuniscano gruppi di cittadini, esperti e decisori politici nella discussione sulle diverse e relative dimensioni del benessere, per trovare un'intesa su un sistema comune di valutazione a punti (facendo riferimento al modello delle conferenze delle Nazioni Unite su "Il futuro che vogliamo" e collegando iniziative di questo tipo alla Conferenza sul futuro dell'Europa).

Coinvolgere i cittadini in contesti partecipativi e deliberativi per discutere su percorsi concreti e desiderabili per raggiungere un benessere sostenibile per tutti,

sviluppando i concetti di dialogo comunitario per lo sviluppo locale, di amministrazione iperlocale, di coproduzione e comproprietà, favorire diversi modelli di collaborazione tra le amministrazioni delle città e i cittadini.

Garantire che l'informazione sugli investimenti e le riforme finanziate dall'Unione europea – spese, implementazione e procedure – siano adeguatamente accessibili ai cittadini e verificabili,

favorendo un monitoraggio partecipativo a livello locale.

Le fondamenta dei nostri modelli di partecipazione politica e di amministrazione democratica stanno già subendo profondi cambiamenti prodotti dalla diffusione delle nuove tecnologie in Europa.

I cittadini stanno utilizzando sempre più di frequente metodi di partecipazione che prevedono l'uso dei social media e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sono necessari nuovi meccanismi formali di gestione partecipativa per rafforzare l'inclusività del processo decisionale sulle politiche per una transizione giusta. La Commissione europea dovrebbe esplorare modi nuovi per coinvolgere i cittadini, intercettarne le idee e tradurle in soluzioni condivise, anche sfruttando gli strumenti digitali.

Sviluppare un modello europeo di prassi partecipative a livello regionale e locale in materia di bilancio,

su questioni ecologiche, che preveda che i cittadini deliberino tra loro e con i funzionari locali come allocare parte del bilancio pubblico municipale per nuovi prodotti o servizi di pubblico interesse nel processo di transizione.

4.4. Istruzione e apprendimento permanente

Nella nostra visione di giustizia sociale l'istruzione ricopre un ruolo di primo piano. Di là dall'essere strettamente e positivamente correlata al successo economico delle persone e alla loro realizzazione e soddisfazione personale, l'educazione favorisce il benessere della società. Ciò nonostante, gli stati membri dell'Unione europea, nelle cui mani si concentrano tutte le competenze in materia d'istruzione, mediamente in questo momento stanno investendo meno di quanto non abbiano fatto in passato da quando si dispone di dati su scala europea su questo delicato settore. Se vogliamo darci la possibilità di compiere la transizione a un modello sostenibile di benessere per tutti, questa tendenza deve essere invertita e perché ciò avvenga, è fondamentale che l'istruzione sia riconosciuta come un diritto umano fondamentale e un bene pubblico. Questo riconoscimento, che potrebbe sembrare ovvio, deve essere rispettato e affermato con forza come un obiettivo futuro dell'Ue in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e da implementare nella cornice del Pilastro europeo dei diritti sociali. Nel novembre 2017, la Commissione europea ha pubblicato la sua comunicazione ai leader dell'Unione europea riuniti a Göteborg, con la quale manifestava il proprio sostegno al Pilastro europeo dei diritti sociali. Il testo si focalizzava sulla definizione di nuovi obiettivi politici sull'educazione per il periodo 2018-2020 e oltre, e annunciava la creazione dello Spazio europeo dell'istruzione (EEA, European Education Area). La Commissione propone

anche nuove iniziative, più investimenti e una migliore cooperazione tra gli stati membri per aiutare gli europei di tutte le età a trarre il massimo beneficio dalla ricca offerta educativa e formativa dell'Ue. In questo contesto dobbiamo tuttavia rammentare che l'obiettivo di un'istruzione inclusiva è una risposta necessaria e aderente alla complessità delle società contemporanee, che considera la diversità un valore aggiunto e non solo una sfida da affrontare.

Il mondo contemporaneo sembra essere in uno stato di flusso e cambiamento continuo. Come può "la Scuola" preparare gli studenti ad affrontare le prove sociali che ancora non possiamo nemmeno immaginare, alle professioni che non sono ancora nate o alle tecnologie che non sono ancora state inventate? Come possiamo equipaggiarla per fare la differenza in un mondo interconnesso in cui si deve confrontare con prospettive e visioni del mondo diverse, per permetterle di insegnare a giovani e meno giovani a interagire rispettosamente con gli altri, a intraprendere azioni utili al benessere collettivo e alla sostenibilità? La pandemia COVID-19 ci ha mostrato quanto il futuro sia difficile da prevedere, ma disegnando il nostro progetto di giusta transizione possiamo imparare – noi *in primis* – e aiutare i nostri figli a imparare a plasmare ciò che il futuro ha in serbo per noi.

L'Unione europea dovrebbe proporre un'agenda politica ampia nella quale educa cittadini attenti e responsabili a una democrazia partecipativa, che tenga in considerazione i cambiamenti politici, demografici ed economici. L'istruzione è cruciale per garantire la fluidità e l'inclusività della trasformazione sostenibile della società. L'educazione a un modello di benessere sostenibile deve essere disponibile e alla portata di tutti in ogni fase della vita, cominciare prima possibile e continuare lungo tutto il corso dell'esistenza.¹²⁷

Questa sezione si propone quindi di riaffermare il ruolo vitale dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita, come strumenti propedeutici a un futuro sostenibile per l'Europa e

» L'istruzione sia riconosciuta come un diritto umano fondamentale e un bene pubblico.«

¹²⁷ Questo è al centro dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDG 4: garantire un'educazione inclusiva ed equa e promuovere opportunità d'apprendimento permanente per tutti).

per il mondo. Il ruolo sociale della Scuola e dell'istruzione dovrebbe essere protetto da politiche coerenti al principio di sostenibilità e rientrare tra le massime priorità dell'agenda politica europea e mondiale. Noi chiediamo che questa visione si concretizzi e si rifletta

nell'implementazione del Green Deal europeo, nell'Agenda europea delle competenze, nello Spazio europeo dell'istruzione, nel Piano d'azione per l'educazione digitale, nello Spazio europeo della ricerca, nel Piano di ripresa e nelle altre strategie dell'Unione europea.

» In seguito a ogni crisi c'è la tendenza a sbilanciare l'istruzione verso le competenze richieste dal mercato del lavoro, ma la tensione alla coesione sociale, ai valori democratici e di cittadinanza passa attraverso l'insegnamento e il rafforzamento delle competenze sociali e di cittadinanza.«

4.4.1. Educazione e apprendimento come diritti sociali: proposte politiche e amministrative

- **Proteggere un'istruzione quanto più vasta e completa come bene pubblico e proteggere il ruolo sociale della Scuola e dell'istruzione.** La crisi COVID-19 ha mostrato che la scuola è essenziale per bambini e studenti per sviluppare le proprie competenze sociali. L'istruzione è anche una chiave per instillare senso di appartenenza e offrire occasioni di partecipazione attiva a tutti i discenti, in particolar modo a chi è in una situazione svantaggiata. Insegnare le competenze chiave è importante, soprattutto quelle trasversali, e il ruolo dell'insegnante è essenziale per sviluppare la capacità di applicarle. In seguito a ogni crisi c'è la tendenza a sbilanciare l'istruzione verso le competenze richieste dal mercato del lavoro, ma la tensione alla coesione sociale, ai valori democratici e di cittadinanza passa attraverso l'insegnamento e il rafforzamento delle competenze sociali e di cittadinanza. L'accesso all'istruzione e alla formazione deve essere universale e garantito anche ai nuovi arrivati nell'Ue come i migranti e i rifugiati.
- **L'Unione europea dovrebbe lanciare un'ampia consultazione sul futuro dell'educazione e delle competenze in un mondo in continuo cambiamento e interconnesso.** Lo scopo del progetto sarebbe avviare una discussione sulla conoscenza, le competenze e i valori che oggi uno studente dovrebbe avere per plasmare il proprio mondo. Questa consultazione dovrebbe condurre a delle raccomandazioni che aiutino i sistemi educativi nazionali a sviluppare queste conoscenze, competenze e valori in modo efficace.

- **L'EEA dovrebbe implementare il Pilastro europeo dei diritti sociali.**¹²⁸ Il relativo piano d'azione deve impegnare l'Ue ad azioni concrete, prevedere che gli stati membri presentino le proprie strategie nazionali e ne monitorino le azioni nazionali affinché le riforme siano in linea con i seguenti obiettivi:
 - *Il diritto a un'istruzione inclusiva e di alta qualità per tutti;*
 - *Raggiungere alti livelli di qualità e inclusività nell'istruzione attraverso chiare strategie nazionali;*
 - *L'istruzione è da considerarsi un diritto umano e un bene pubblico che prepara a essere cittadini responsabili, con solidi valori democratici, pronti per lo sviluppo delle competenze all'interno del mercato del lavoro;*
 - *Una migliore amministrazione: il dialogo sociale va rafforzato e le strategie nazionali devono essere pensate e scritte con il contributo delle organizzazioni sindacali del campo dell'educazione, fondate su ricerche sulle esigenze degli studenti e degli insegnanti.*
- **Una gestione democratica dell'istruzione** e una leadership collaborativa nelle scuole sono requisiti fondamentali di un sistema educativo di alta qualità e inclusivo. Un'amministrazione della scuola condivisa e partecipata, con responsabilità chiaramente definite e che tenga in considerazione le esigenze degli stakeholder chiave (insegnanti, presidi, personale ausiliario e amministrativo, studenti, genitori e tutta la comunità) è importante per la creazione di una cultura democratica della Scuola.
- Per sviluppare **indicatori rilevanti per il futuro dell'istruzione e della formazione professionale**, la Commissione europea dovrebbe svolgere ricerche e valutazioni d'impatto, adeguare gli obiettivi in funzione di dati affidabili sull'impatto del COVID-19 sul sistema educativo, sugli studenti e sugli insegnanti, e prevedere azioni di sostegno agli studenti svantaggiati dal punto di vista sociale o economico attraverso politiche sociali e educative coordinate.
- **Insegnanti ben formati e valorizzati.** Insegnanti e educatori sono essenziali per contribuire a sviluppare una società del benessere efficiente. Troppo spesso però il loro ruolo e la professione d'insegnante sono sottovalutati. In quest'epoca piena d'insidie, in cui tutti hanno compreso il ruolo complesso e poliedrico degli insegnanti nella situazione inedita creata dalla pandemia COVID-19, abbiamo l'opportunità e il dovere di rivalorizzare il lavoro d'insegnante e di porre l'accento sul ruolo centrale che occupa nella società. Ciò comporta la difesa di un appropriato finanziamento dell'istruzione e di adeguate retribuzioni degli insegnanti (il finanziamento dell'educazione dovrebbe essere concepito come un investimento non come un costo per la società e i bilanci nazionali), per garantire a loro e a tutto il personale educativo a vario titolo in tutti paesi europei, lo spazio, gli strumenti e il supporto per svolgere la propria professione, anche e soprattutto in virtù di un accresciuto livello di digitalizzazione del loro lavoro.
- **Investimenti sostenibili nell'istruzione.** La strategia Ue dovrebbe porre particolare enfasi sulla necessità di ulteriori investimenti pubblici nel campo dell'istruzione per migliorare l'uguaglianza e l'inclusione sociale nelle scuole e promuovere un approccio cooperativo dei docenti e dei dirigenti. L'uso delle tecnologie digitali necessita investimenti appropriati e costanti nelle scuole in attrezzature e software aggiornati. L'Ue dovrebbe essere più ambiziosa per garantire investimenti sostenibili in un'istruzione inclusiva e di alta qualità e investire di più per favorire l'apprendimento e l'insegnamento attraverso le migliori tecnologie e le migliori infrastrutture disponibili.

¹²⁸ Il primo pilastro dichiara: "Tutti hanno diritto a un'educazione inclusiva e di qualità, a una formazione e un apprendimento permanente per conservare e acquisire competenze che consentano di partecipare attivamente alla società ed entrare positivamente nel mercato del lavoro".

» La strategia Ue dovrebbe porre particolare enfasi sulla necessità di ulteriori investimenti pubblici nel campo dell'istruzione.«

4.4.2. Vere competenze per una transizione giusta

- **Garantire dotazione finanziaria adeguata a lungo termine a livello europeo, nazionale, regionale e locale**, anche attraverso il prossimo quadro finanziario pluriennale Ue 2021-2027 e Next Generation Ue, per sprigionare tutto il potenziale delle competenze di sviluppo sostenibile in tutti settori dell'apprendimento. Particolare attenzione andrebbe dedicata a tessere sinergie più strette e operative tra i programmi e gli strumenti di finanziamento, affinché l'innovazione nell'apprendimento non si perda in logiche a compartimenti stagni.
- Stabilire che la strategia delle competenze europee per la competitività sostenibile, la parità sociale e la resilienza deve **garantire il diritto all'apprendimento permanente per tutti** su tutto il territorio Ue.
- **Introdurre sistemi di compensazione basati sullo sviluppo di competenze dei lavoratori nelle imprese che ricevono fondi pubblici**, affinché questo sistema, pensato di concerto con i rappresentanti sindacali dei lavoratori, garantisca un ritorno dell'investimento pubblico in termini di aumento delle competenze individuali e collettive.
- **Una corretta digitalizzazione nell'istruzione.** A proposito del Piano d'azione per l'educazione digitale per l'Europa e il Piano coordinato sull'intelligenza artificiale, l'ICSE, in virtù della rapida evoluzione tecnologica e del suo impatto sul mercato del lavoro e sulla società nel complesso, riconosce la necessità di una riflessione puntuale sui potenziali benefici e sulle criticità insite nella digitalizzazione del settore educativo. Noi crediamo che queste riflessioni e decisioni debbano avere un impatto durevole sul settore educativo per gli insegnanti e gli studenti. L'apprendimento online si è sviluppato in modo straordinario come effetto collaterale del distanziamento sociale imposto dalla pandemia. L'apprendimento online non dovrebbe e non sostituirà mai l'apprendimento in presenza, ma apre certamente strade promettenti per integrarlo e potenziarlo. Il Piano d'azione per l'educazione digitale dovrebbe aiutare a compiere progressi nella transizione digitale dell'istruzione con uno sguardo attento alle esigenze dei discenti e a raggiungere

persone residenti in aree remote. A riguardo, l'accesso agli strumenti IT e a Internet per tutti gli studenti e gli insegnanti dovrebbe essere garantito attraverso investimenti pubblici sostenibili.

- **- Una giusta transizione ecologica dell'istruzione e delle scuole.** Gli investimenti pubblici per favorire l'accesso a Internet o ad altri strumenti IT non vanno visti solo come un modo per sviluppare le competenze e stimolare l'economia, ma anche per promuovere una cittadinanza globale. Per raggiungere questi obiettivi¹²⁹ le politiche ambientali e le politiche per l'istruzione dovrebbero essere coordinate meglio e la Commissione europea dovrebbe caldeggiare l'elaborazione di strategie nazionali per lo sviluppo di competenze e abilità *green*. Gli indicatori sulle competenze e le abilità ecologiche dovrebbero essere definiti in funzione di una mappatura della capacità delle politiche nazionali d'integrare consapevolezza del cambiamento climatico, responsabilità ambientale, sviluppo sostenibile e competenze ecologiche nei curricula scolastici di tutti i cicli d'istruzione, nella formazione professionale e nell'istruzione terziaria.
- **Intervenire sulle vulnerabilità grazie all'apprendimento permanente.** I Paesi europei si stanno addentrando in un periodo di cambiamenti demografici rilevanti; la transizione verde e digitale può influenzarli, sostenerli, a volte accelerarli, o viceversa. Questo potrebbe tradursi in un grave calo delle competenze nelle industrie tecnologicamente avanzate in Europa e solleva interrogativi in merito alla capacità dei lavoratori più anziani di acquisire nuove conoscenze soprattutto nel campo delle nuove tecnologie.¹³⁰ La previsione strategica diventerà quindi uno strumento essenziale per prevedere e preparare politiche d'intervento su questi temi e non lasciare indietro nessuno. Per garantire che l'apprendimento permanente diventi una realtà nello Spazio europeo dell'istruzione dobbiamo garantire fluidità della comunicazione tra i sistemi nazionali dell'istruzione e della formazione professionale, che può avvenire solamente attraverso un mutuo e automatico riconoscimento delle qualifiche e dei diplomi in Europa, comprese le qualifiche professionali, i tirocini e le esperienze formative di stampo formale e non.

» L'educazione
civica va
introdotta a tutti i
livelli e gradi
d'istruzione e
formazione.«

¹²⁹ Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (UNSDG) su un'educazione inclusiva ed equa (SDG 4) e sul cambiamento climatico (SDG 13). In particolare l'obiettivo 13.3 si propone di: "[...] migliorare l'educazione, accrescere la consapevolezza umana e la capacità istituzionale in materia di mitigazione del cambiamento climatico, di adattamento, di riduzione dell'impatto e di allerta precoce", e l'obiettivo 4.7 punta a "garantire che tutti i discenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie a promuovere uno sviluppo sostenibile".

¹³⁰ OECD (2016), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris.

4.4.3. Educazione agli obiettivi del benessere e agli aspetti della sostenibilità

Come strumento principale per integrare gli individui nella società, l'educazione è centrale per far sì che i cittadini facciano proprio il nuovo paradigma sociale del benessere sostenibile, fornendo loro gli strumenti per essere agenti attivi del progresso sociale e tecnologico. I sistemi d'istruzione e formazione devono essere sufficientemente completi per favorire l'acquisizione delle competenze trainanti di questa trasformazione come l'educazione

alla cittadinanza, il pensiero critico, l'educazione all'intelligenza artificiale, alle tecnologie dell'informazione, alla programmazione e allo sviluppo dei software.

- **Lo sviluppo sostenibile è legato indissolubilmente alla partecipazione attiva dei cittadini.**
Promuovere società eque, inclusive e giuste implica creare spazi e momenti per la partecipazione dei cittadini, processi decisionali condivisi e un'assunzione di responsabilità a favore della sostenibilità globale. L'educazione civica va quindi introdotta a tutti i livelli e gradi d'istruzione e formazione.
- **Promuovere una mentalità ecologica nei programmi d'istruzione, formazione e sviluppo di competenze,** fuori dal mercato del lavoro, come parte importante delle competenze di cittadinanza. È necessario un maggior sostegno alle iniziative e alle attività di promozione della cultura ecologica e climatica, degli stili di vita sostenibili e di comprensione delle interdipendenze uomo-natura. L'Ue dovrebbe elevare e ampliare la portata delle iniziative che si occupano di questi temi e patrocinare chi informa e sensibilizza attivamente in questo campo.
- **Integrare lo sviluppo sostenibile nei programmi e nelle politiche Ue d'istruzione e formazione** come nello Spazio europeo dell'istruzione e nel Piano d'azione per l'educazione digitale, allineandoli, tra le altre, alla missione 4.7. dell'Agenda Onu 2030. Ciò significa inserire l'educazione allo sviluppo sostenibile nell'Erasmus+, nell'FSE+, in Horizon Europe e creare sinergie tra questi programmi.

4.5. Una transizione giusta e politiche attente al territorio per una coesione sostenibile

Le regioni dell'Ue presentano importanti differenze della struttura economica e del livello di sviluppo socio-economico. Per decenni uno degli obiettivi dell'Ue è stato ridurre queste disparità. In anni più recenti, cambiamenti d'ampia portata dello sviluppo regionale hanno mostrato come alcune regioni abbiano dovuto faticare molto per migliorare la propria traiettoria di sviluppo. Nonostante l'impegno e i considerevoli investimenti, molte di queste hanno ancora prestazioni poco soddisfacenti e non all'altezza della transizione, con potenziali conseguenze negative sul reddito regionale, sul benessere e sulla stabilità politica.¹³¹ In certa misura la convergenza è stata trainata da regioni che prima erano prospere e benestanti, ma che ora nel lungo periodo devono fare i conti con un declino economico. Molte regioni industriali si sono battute per affrontare l'integrazione economica, l'aumento degli scambi commerciali, i processi di esternalizzazione e delocalizzazione, e ora incontrano notevoli difficoltà nella transizione digitale. Queste due tipologie di regione sono cadute nelle cosiddette trappole dello sviluppo¹³² e hanno maturato delle particolari esigenze di sviluppo che potrebbero essere soddisfatte

meglio attraverso investimenti mirati. Molte di queste regioni si sono riprese a fatica dalla grande recessione e dovranno lavorare sodo per uscire dalla crisi della pandemia. Altri scossoni economici in atto, scatenati anche dal cambiamento climatico e tecnologico e dagli impatti a lungo termine del COVID-19, continueranno a richiedere massicci sforzi trasformativi. Sviluppi di questa sorta sono potenzialmente critici per le regioni vulnerabili, soprattutto perché potrebbero non essere preparate a sfruttare opportunità economiche più fluide, in continuo e rapido cambiamento. Garantire una transizione giusta dei territori richiede anticipazione e interventi politici accuratamente calibrati per mitigare potenziali conflitti e cambiamenti transizionali. Una transizione più rapida nelle aree più sviluppate, spesso riconducibili alle grandi aree metropolitane delle capitali europee, potrebbe acuire le vulnerabilità e le disparità esistenti, e innescare un conflitto sociale. Qui le politiche anticipative e inclusive possono davvero fare la differenza; formare la capacità di anticipare cambiamenti strutturali per consentire alla politica di intervenire prima che il danno si produca è un elemento chiave per raggiungere maggior equità e benessere sostenibile per tutti, a prescindere dal luogo in cui si vive. Un approccio lungimirante dovrebbe identificare e anticipare le aree politiche che possono stimolare e aiutare a tenere il passo con i cambiamenti in atto.

Sono necessarie politiche strutturali poliedriche e di ampia portata (investimenti pubblici, dialogo sociale, protezione sociale, giustizia sociale, politica industriale, sussidi di stato e politiche di concorrenza, istruzione, competenze ecc.) che diano alla società il sostegno che le serve per compiere le riforme strutturali delle nostre economie e proteggere le persone e il clima. La mano pubblica deve organizzare e guidare questo passaggio, di modo che i benefici ricadano su tutta la società, per **garantire che le persone siano protagoniste e faatrici della trasformazione anziché vittime della transizione.**

» Garantire una transizione giusta dei territori richiede anticipazione e interventi politici accuratamente calibrati per mitigare potenziali conflitti e cambiamenti transizionali.«

¹³¹ EU lagging regions: state of play and future challenges - Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies Authors: Marta PILATI, Alison HUNTER (EPC) PE 652.215-October 2020.

¹³² Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M., & Diemer, A. (2020). *Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

» La mano pubblica deve garantire che le persone siano protagoniste e fautrici della trasformazione anziché vittime della transizione.«

L'approccio attento al territorio che qui proponiamo – un approccio che stabilisce che lo sviluppo economico dovrebbe intercettare le esigenze di sviluppo e stimolarlo in quanti più luoghi possibile attingendo al loro notevole potenziale¹³³ – richiede un intervento sugli squilibri territoriali in quei luoghi che stentano ad affrontare la transizione economica, sociale e ambientale, e la promozione di politiche che superino il sistema utilizzato sino ad ora, che prevedeva il medesimo approccio sia per le aree più dinamiche e sviluppate come quelle delle grandi città, sia per quelle più remote e meno sviluppate.

È urgente andare più a fondo, focalizzarsi su ogni scala geografica e sulla situazione specifica – si tratti di una grande città o una regione decentrata e arretrata – per osservarne le peculiari dinamiche di sviluppo economico. Questo significa pensare interventi di sviluppo per agire su traiettorie di crescita bassa, inesistente o negativa di lungo periodo, e fornire soluzioni ai luoghi che stanno conoscendo declino industriale o fughe di cervelli, o che sono arenati in una trappola di sviluppo. Le politiche non possono ridursi a semplici misure compensative o palliative, devono essere proattive, e questo è possibile solo dando fondo a tutto il potenziale economico spesso sottovalutato di molti di questi luoghi, aprendo nuovi spazi di opportunità per contrastare l'arretratezza e il declino. Confrontando il declino economico, la povertà di risorse umane e le scarse opportunità di occupazione, si possono creare le condizioni per migliorare ed elevare il benessere dei cittadini, ovunque vivano.¹³⁴

La politica di coesione dell'Ue sembra avere effetti positivi di miglioramento degli indicatori chiave e

nel supportare una migliore qualità della vita nelle regioni destinarie, ma non è sempre stata altrettanto efficace nell'aiutare le regioni nel percorso di trasformazione economica. Gli indicatori utilizzati per misurare l'efficienza della politica di coesione dell'Ue rimangono troppo agganciati al PIL o agli indicatori macroeconomici, che non riescono a cogliere la realtà della situazione dei diversi luoghi d'Europa sia nella loro diversità, sia nella loro granularità. La quantità di dati a disposizione è in costante crescita (come quelli che descrivono l'accesso ad alcuni servizi pubblici di base) ma raramente sono utilizzati dalle amministrazioni pubbliche – siano esse europee, nazionali, regionali o locali – per informare gli interventi pubblici a livello territoriale e le strategie di sviluppo. I processi di ristrutturazione rimangono spesso incompleti, gli interventi infrastrutturali sono ostacolati da mancanza di risorse o dai costi di manutenzione, mentre la creazione di lavoro a volte è solo temporanea.¹³⁵ La letteratura più recente sta spostando la propria lente d'osservazione sulle trasformazioni strutturali, sulla produttività e sugli ecosistemi, per soddisfare un'esigenza di attenzione al territorio delle politiche di coesione e alle condizioni del contesto di riferimento che possono supportare e sancire il successo delle politiche di sviluppo regionale.

Non esiste una soluzione valida per ogni occasione. Le politiche e i programmi devono essere corroborati dalla teoria e da solide evidenze empiriche, ma progettati in funzione delle condizioni specifiche dei Paesi e delle regioni. Le politiche devono essere calate nel contesto nel quale si propongono di fornire servizi di base (acqua, smaltimento dei rifiuti, trasporto locale) o servizi di livello più alto (edu-

¹³³ Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of economic geography*, 19 (2), 273-298.

¹³⁴ The Geography of EU discontent - Lewis Dijkstra, Hugo Poelman & Andres Rodriguez-Pose - *Urban and regional policies Working Paper*, European Union, 2018.

¹³⁵ Rodríguez-Pose, Andrés - The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2017.

cazione, ricerca e innovazione, ordine pubblico) e la loro efficacia dipende da quanto e come siano in grado di adattarsi.¹³⁶ Quest'approccio vale a maggior ragione per le istituzioni formali e informali che sono la premessa per lo sviluppo; non vi sono raccomandazioni generali o generiche per costruire la fiducia o il nostro capitale sociale, poiché devono essere pensati per il territorio e sul territorio. La politica di coesione dovrebbe essere presentata per ciò che è: "una politica per colmare i divari e garantire inclusione e innovazione per le persone nel luogo in cui vivono",¹³⁷ allineata ai principi del Pilastro dei diritti sociali e ai risvolti sociali delle politiche climatiche Ue.

Questa sezione si propone di mostrare come i territori possano diventare il cuore della transizione al benessere, alla resilienza e alla sostenibilità. Noi proporremo delle raccomandazioni per intervenire nella fase critica attraversata dai territori in virtù della globalizzazione e dell'urbanizzazione, e spiegheremo come i territori, concepiti come istituzioni socio-ecologiche, possano diventare gli ecosistemi per eccellenza della transizione. Questa fase di slancio territoriale deve però fare i conti con una minaccia: l'aggravamento delle disuguaglianze sociali. Il campanello d'allarme acceso dalle recenti tornate elettorali tenutesi in Europa ci indica che la crescita e la pervasività delle disuguaglianze sociali e territoriali, e che le diverse capacità dei territori

di adattarsi a transizioni di varia natura, possono favorire un clima politico che può compromettere la nostra attitudine ad affrontare le criticità come società. L'ascesa dei voti antisistema sta polarizzando le nostre società a livelli che non si vedevano da tempo e rappresenta una seria minaccia alla raccolta dell'ampio consenso sociale necessario per compiere una giusta transizione economica, sociale e ambientale. L'aumento dei voti anti-establishment non minaccia solo l'integrazione europea ma anche la stabilità economica, sociale e politica delle nostre società. Questo spiega perché il tema della giustizia territoriale sia indissolubilmente legato alla transizione socio-ecologica, la quale va osservata e misurata con un focus stretto su ogni singolo territorio e alla luce di obiettivi di uguaglianza tra un territorio e l'altro.

L'applicazione di un approccio attento al territorio esige una gran varietà di strategie di sviluppo regionale, che producano soluzioni più complesse ma più giuste, inottenibili attraverso l'adozione di un unico approccio valido per tutte le circostanze. La decentralizzazione e la responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali può giocare un ruolo importante in questo senso, ma comporta un miglior grado d'integrazione verticale e orizzontale delle istituzioni e delle parti sociali. In buona sostanza, le politiche attente al territorio dovrebbero essere concepite contando sulla cooperazione tra i governi nazionali regionali e locali, e tutti gli attori del tessuto socioeconomico.

» Il tema della giustizia territoriale sia indissolubilmente legato alla transizione socio-ecologica.«

L'intensità e il ritmo del cambiamento nell'economia e nella società, sotto la spinta della tripla transizione verde, digitale e demografica, accelerata dalla pandemia, sono di portata inedita. Un approccio di giustizia ed equità dovrà avere un occhio più attento e di riguardo per i gruppi o le regioni che si pensa saranno più colpiti dagli effetti combinati dell'avanzamento tecnologico e della decarbonizzazione dell'economia, e che difficilmente potranno far quadrare il cerchio tra le criticità ambientali e la garanzia di benessere ed uguaglianza sociale.

Un approccio per una transizione giusta limitato, sbilanciato su una combinazione di reti di sicurezza sociale, formazione professionale e politiche di riqualificazione professionale per specifici gruppi di lavoratori più colpiti, rischierebbe di essere un altro progetto non riuscito. Un passo cruciale nell'affrontare la sfida della giusta transizione sarebbe porre al centro del Pilastro europeo dei diritti sociali un

¹³⁶ An agenda for a reformed cohesion policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations - Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca - 2009.

¹³⁷ Fabrizio Barca, Keynote speech: EU cohesion policy, a forward-looking perspective - 7th Cohesion Forum, 26-27 June 2017 Brussel.

ampio e ben definito diritto di protezione.¹³⁸ Altrettanto importante è impegnarsi sulle implicazioni in termini di occupazione, formazione e addestramento professionale dei lavoratori e dei gruppi sociali più duramente colpiti dalla transizione verde e digitale, ma se questa trasformazione non è inserita in una

cornice sufficientemente ampia da riuscire a gestire gli effetti distributivi degli impatti sui gruppi sociali, le regioni e le località, non riuscirà a mantenere la promessa di non lasciare indietro nessuno.

Raccolta sistematica e utilizzo di dati territoriali sull'esposizione ai rischi ambientali,

sulle vulnerabilità cumulative e i rischi per la salute dei gruppi sociali dovuti alla distribuzione delle disuguaglianze ambientali, suddivisi per gruppi socio-professionali o di reddito. Sono necessari anche dati sulle emissioni di gas serra per gruppi di reddito (sulla base dei consumi) e sulla distribuzione degli impatti delle politiche ambientali. Tutte queste informazioni possono fornire un indirizzo prezioso per una transizione giusta. La raccolta sistematica dei dati va eseguita anche in materia di opportunità, qualità istituzionale, benessere e *welfare* a livello locale, e lo stesso vale per l'impatto di altri processi tra cui il commercio, la globalizzazione e l'automazione a livello regionale.

Mappare gli sconvolgimenti nel mercato del lavoro provocati dalla transizione economica a un nuovo sistema produttivo

e dalle transizioni multiple future è un'altra importante premessa. Vanno identificate le opportunità sia di un'economia a bassa intensità carbonica e un uso più circolare delle risorse, sia del cambiamento tecnologico, per consentire la concezione e l'implementazione di politiche efficaci che garantiscano la protezione dei lavoratori. Da questo punto di vista si auspica un maggior ruolo dei piani scritti e progettati a livello territoriale e il coinvolgimento di un'ampia platea di attori privati e pubblici.

¹³⁸ Un pilastro più verde e sociale, di Maria Petmesidou e Ana Guillén - Social Europe - 1° aprile 2021 - <https://socialeurope.eu/a-greener-and-more-social-pillar>

Promuovere uno scrutinio aperto e pubblico a livello locale

per rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentanti interessi economici e sociali e della società civile, coinvolgendo tutti i gruppi investiti in modo significativo dalla transizione in strategie territoriali integrate e iniziative di ricerca e innovazione.

Integrare maggior attenzione alle esigenze delle regioni più vulnerabili in tutte le politiche dell'Ue

Le politiche Ue dimostrano mancanza di sensibilità e consapevolezza dell'importanza di alcuni centri nevralgici in diverse regioni dell'Unione europea. Senza una valutazione accurata di tali difficoltà c'è il rischio che le politiche abbiano un impatto più limitato o persino impercettibile nelle regioni che avrebbero bisogno di maggior supporto. Un maggior impegno nell'intervenire su queste criticità potrebbe favorire una miglior definizione delle priorità e ad azioni più centrate sulle reali necessità e il potenziale presente. Questo vale anche per le politiche di sostegno all'energia, alla transizione digitale e industriale, che tendenzialmente sono caratterizzate da un approccio *top-down* e non sono ben allineate alle esigenze delle regioni più vulnerabili.

Garantire che le riforme strutturali racchiudano il principio di attenzione per il territorio

Le aree più vulnerabili spesso mancano della capacità e delle risorse per impegnarsi in processi di riforma complessi e conseguire risultati positivi. Le riforme strutturali dovrebbero essere supportate da chiare analisi degli impatti sul territorio, per poter pianificare un sostegno mirato nella fase d'implementazione delle riforme. Un Semestre europeo riformato dovrebbe rafforzare la dimensione territoriale, e ciò potrebbe incentivare e sostenere riforme mirate nelle regioni dell'Unione europea che si devono confrontare con le sfide più insidiose.

Supportare e incoraggiare gli investimenti nei settori con un alto potenziale occupazionale e di protezione ambientale

come l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, con uno sguardo attento alla povertà energetica, alla mobilità sostenibile e all'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto. Posto il ruolo centrale delle amministrazioni regionali e locali nella ripresa, nella transizione verde e nell'implementazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, è essenziale che le rappresentanze regionali e locali siano coinvolte efficacemente ad ogni stadio del Piano nazionale di ripresa e resilienza, dalla progettazione all'implementazione.

Incoraggiare la specializzazione *smart* come approccio politico Ue, per offrire una metodologia attraverso la quale tutte le regioni e i Paesi possano sviluppare e implementare le proprie strategie di ricerca e innovazione

La priorità andrebbe data alla ricerca di soluzioni per la soddisfazione di esigenze ambientali e sociali grazie l'utilizzo delle scienze, della tecnologia e dell'innovazione, in linea con gli obiettivi di benessere.

4.6. Giustizia climatica: l'esigenza di un quadro di adattamento equilibrato e di politiche ambientali giuste

Il concetto di giustizia climatica inquadra il cambiamento climatico come una questione di natura etica e politica e non solo strettamente ambientale. La giustizia climatica andrebbe guardata in un contesto globale d'interdipendenza spaziale e temporale.

L'ingiustizia climatica è già evidente: gruppi sociali e territori sono esposti in modo impari al rischio e al pericolo ambientale, e diversi nella loro capacità di adattarsi al cambiamento climatico.

Aree costiere

Aumento del livello del mare
Intrusione delle acque salate

Regione mediterranea

Notevole aumento dei picchi di caldo estremo
Diminuzione delle precipitazioni
Aumento delle siccità
Aumento dei rischi di perdita di biodiversità
Aumento del fabbisogno d'acqua
Diminuzione della resa agricola
Maggiori rischi per l'allevamento
Effetti spillover negativi sull'agricoltura derivanti dai cambiamenti climatici in atto in aree extra Ue

Regione boreale

Aumento degli eventi di precipitazioni massicce
Aumento generale delle precipitazioni
Aumento dei danni provocati dalle tempeste invernali
Aumento della resa agricola

Regione atlantica

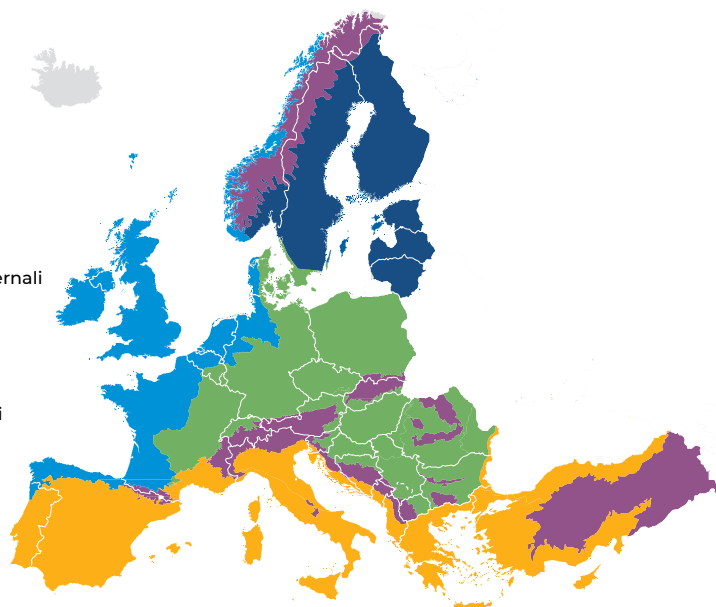
Aumento degli eventi di precipitazioni massicce
Aumento del rischio di esondazione dei fiumi e di invasione delle maree delle aree costiere
Aumento dei rischi e dei danni delle tempeste invernali

Regione continentale

Aumento dei picchi di caldo estremo
Diminuzione delle precipitazioni estive
Aumento dei rischi di esondazione dei fiumi

Aree montuose

Aumento della temperatura maggiore rispetto alla media europea
Tendenza di specie botaniche e animali a spostarsi verso maggiori altitudini
Rischio di grandinate
Rischio di gelate
Maggiori rischi di cedimenti rocciosi, frane e smottamenti



» Il cambiamento climatico e altre forme di degrado ambientale hanno già avuto importanti ripercussioni negative sul lavoro e sulle condizioni di lavoro.«

L'impari distribuzione degli effetti del cambiamento climatico e delle temperature estreme sulla salute degli europei riflette fedelmente le differenze socio-demografiche nella nostra società. Gli anziani, i bambini e le persone debilitate o che non godono di buona salute tendono a essere colpite in modo più severo dai pericoli ambientali per la salute rispetto al resto della popolazione. I gruppi di estrazione socioeconomica più bassa (i disoccupati, le persone a basso reddito o con livelli di educazione inferiori) sono anch'essi tra i più penalizzati dai pericoli ambientali per la salute, a causa della maggior esposizione e della maggior vulnerabilità. In molti Paesi europei l'esposizione sproporzionata dei gruppi socioeconomici di estrazione più bassa all'inquinamento, al rumore e alle alte temperature avviene nelle aree urbane. Inoltre, come già sostenuto precedentemente, vi sono differenze regionali spiccate in fatto di vulnerabilità sociale e di esposizione ai pericoli ambientali per la salute in Europa. Le regioni con uno status socioeconomico mediamente più basso e una proporzione di persone anziane più alta nell'Europa meridionale e sudorientale, sono esposte a tassi di ozono a livello del suolo superiori e a temperature più alte. Infine, come dimostrato da studi condotti con un focus più stretto a livello locale, persino nelle regioni nazionali più ricche sono sempre le comunità più povere ad essere esposte a maggiori livelli di inquinamento e a temperature estreme.

Il cambiamento climatico e altre forme di degrado ambientale hanno già avuto importanti ripercussioni negative sul lavoro e sulle condizioni di lavoro, e ci si attende che nei prossimi decenni la situazione diventi ancor più problematica.¹³⁹ Sebbene sia tutta l'economia europea a essere coinvolta, vi sono alcuni settori economici considerati particolarmente a rischio, soprattutto se altamente dipendenti dalle

risorse naturali come lo sono l'agricoltura e il settore forestale. L'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione e il cambiamento delle temperature delle acque oceaniche limiteranno ulteriormente la biodiversità e altereranno la distribuzione e la produttività della pesca. Le probabilità che i disastri naturali portino sconvolgimenti in settori come l'energia, le forniture d'acqua, le costruzioni, il trasporto, il turismo, le infrastrutture, saranno sempre più alte e probabilmente causeranno incidenti che provocheranno feriti e perdite di vite umane alzando così la pressione sui servizi di emergenza e soccorso, sul sistema sanitario e sugli altri servizi pubblici. L'atteso aumento di eventi atmosferici estremi si ripercuoterà anche sulle banche e sulle compagnie di assicurazione. Il settore manifatturiero e dell'industria sono anch'essi esposti, soprattutto agli effetti *spillover* derivanti da altri settori.

Le alte temperature pongono seri rischi alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, con particolare riferimento all'Europa meridionale, dove si prevedono i picchi di temperatura più alti. Molti lavoratori operano all'aperto e quindi potrebbero subire stress termico, disidratazione, vertigini o persino colpi di calore o collassi se la temperatura corporea supera i 39°C. Anche a temperature meno estreme, il calore comporta perdita di concentrazione e un aumento della stanchezza che possono tradursi in maggiori probabilità di rischio per i lavoratori.

L'ingiustizia climatica potrebbe aggravarsi per decisioni politiche inappropriate. Gli impatti della transizione tecnologica e della transizione alla sostenibilità sui sistemi di produzione e consumo potrebbero non essere distribuiti in modo equilibrato in termini di genere, posizione geografica ed età, e questo esaspererebbe disuguaglianze già esistenti in

¹³⁹ Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work - ETUC - www.etuc.org/en/adaptation-climate-change - 2020

Europa. L'ingiustizia ambientale si realizza quando coloro che detengono potere politico o economico sfruttano le risorse del pianeta a scapito delle comunità più povere o del cittadino comune, nonostante queste categorie abbiano limitatissime responsabilità per le emissioni che hanno condotto alla crisi climatica.¹⁴⁰ Questa situazione potrebbe attivare maggiori resistenze nei confronti delle politiche climatiche, nonostante la loro bontà e i benefici che portano con sé, e alimentare la percezione che penalizzino il cittadino comune, specifici settori o comunità e individui dipendenti dai combustibili fossili. Numerose sono le iniziative politiche che si focalizzano su settori e aree particolarmente influenzate dai cambiamenti climatici come la sanità, i trasporti, l'agricoltura, l'energia. È importante però sottolineare che la giustizia climatica non riguarda solo chi è direttamente investito dagli impatti del cambiamento climatico, ma anche coloro che sono interessati in maniera indiretta dal cambiamento climatico in virtù della dipendenza da merci, servizi e stili di vita associati ad alti livelli di emissioni e bassa efficienza delle risorse. La giustizia climatica può fornire un approccio integrato per condurre la transizione a un'economia a bassa intensità di carbonio e, parallelamente, perseguire obiettivi di benessere sostenibile.

Le persone dovrebbero essere al centro del cambiamento strutturale, affinché coloro che sono investiti in modo diretto o indiretto dal cambiamento climatico possano essere protagonisti attivi delle iniziative volte a mitigarlo. Non è quindi sufficiente provvedere a un quadro politico di sostegno affidabile e a risorse adeguate, ma è necessario che le persone maggiormente

colpite siano informate, coinvolte e incoraggiate a partecipare in modo critico e costruttivo.¹⁴¹

Per garantire una transizione giusta si deve intervenire sulle due dimensioni della sfida posta dagli obiettivi di giustizia climatica: da un lato contrastare la distribuzione impari delle vulnerabilità e dell'esposizione ai rischi ambientali nella società e sul lavoro, e dall'altro consegnare alle politiche ambientali una componente irrinunciabile di giustizia sociale.

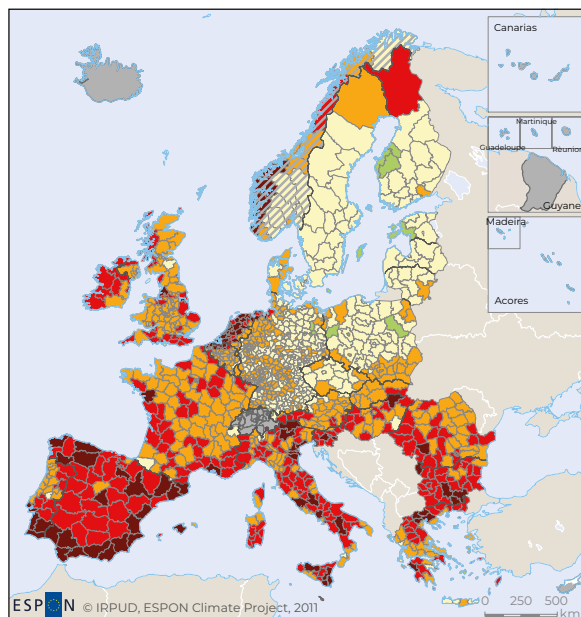
4.6.1. Una strategia integrale per un corretto adattamento al cambiamento climatico

L'Accordo di Parigi ha impegnato a rafforzare le capacità di adattamento agli inevitabili impatti del cambiamento climatico, riorientando tutti i flussi finanziari, il dispiegamento tecnologico e lo sviluppo, in base a nuovi obiettivi di contenimento della temperatura terrestre. Il 24 febbraio la Commissione europea ha adottato la sua Comunicazione su una nuova strategia Ue di adattamento al cambiamento climatico, aprendo la stagione dei preparativi per ammortizzare gli inevitabili impatti del cambiamento climatico. La strategia indica la strada per sviluppare la capacità adattativa, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità al cambiamento climatico. Si focalizza principalmente su aspetti tecnici: allerta precoce, infrastrutture, risorse idriche, erosione delle coste, gestione delle colture ecc. Tutte questioni certamente cruciali, ma la comunicazione non fa alcun cenno agli impatti sociali del cambiamento climatico.

» Il nostro intento principale in questa sede è valutare come la giustizia sociale e il benessere sostenibile per tutti possano essere integrati nelle politiche sul cambiamento climatico in tutta Europa.«

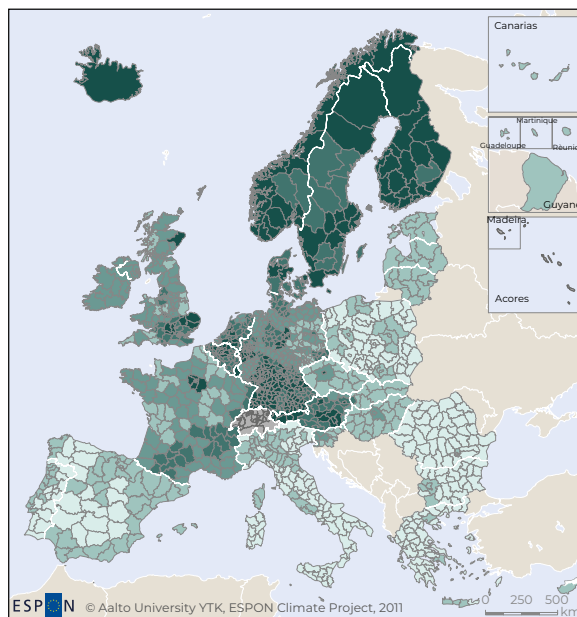
¹⁴⁰ The richest 1% on the planet is responsible for twice as many CO₂ emissions as the poorest half of humanity. Confronting carbon inequality - Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery - OXFAM 21 September 2020.

¹⁴¹ In questo senso il Consiglio consultivo tedesco sul cambiamento climatico (WBGU, German Advisory Council on Global Change) propone una "Missione zero carbonio" su diversi livelli politici. Il suo scopo sarebbe potenziare e connettere il potenziale trasformativo delle regioni interessate, contando su affidabili quadri normativi locali, nazionali e internazionali. La Missione zero carbonio dovrebbe favorire future strategie orientate all'ammodernamento per creare "regioni pioniere della sostenibilità" e non limitarsi unicamente alla gestione immediata delle crisi. https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9_2018/pdf/wbgu_policypaper_9.pdf



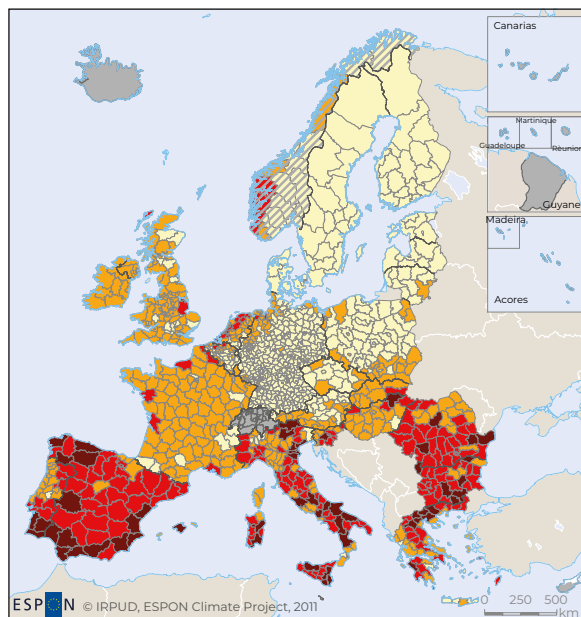
Impatto potenziale del cambiamento climatico

- Impatto negativo più alto
- Impatto negativo medio
- Impatto negativo basso
- Impatto marginale o trascurabile
- Basso impatto positivo
- Dati non disponibili
- Dati limitati



Capacità complessiva di adattarsi al cambiamento climatico

- Capacità maggiore
- Capacità alta
- Capacità media
- Capacità bassa
- Capacità minore
- Dati non disponibili



Potenziale vulnerabilità al cambiamento climatico

- Maggior vulnerabilità
- Media vulnerabilità
- Bassa vulnerabilità
- Vulnerabilità marginale o zero
- Dati non disponibili
- Dati limitati

(Fonte: EPSON, Commissione europea – gli impatti complessivi derivano da 26 indicatori d'impatto, la capacità adattativa complessiva da 15 indicatori individuali e la vulnerabilità complessiva da una combinazione tra gli impatti complessivi e la capacità adattativa - 21 dicembre 2016)

» Da un lato contrastare la distribuzione impari delle vulnerabilità e dell'esposizione ai rischi ambientali nella società e sul lavoro, e dall'altro consegnare alle politiche ambientali una componente irrinunciabile di giustizia sociale.«

Il nostro intento principale in questa sede è valutare come la giustizia sociale e il benessere sostenibile per tutti possano essere integrati nelle politiche sul cambiamento climatico in tutta Europa. Gli impatti del cambiamento climatico non sono neutrali. Uomini e donne, nuclei familiare a basso reddito, anziani, persone con disabilità, sfollati e rifugiati, hanno tutti diverse capacità adattative. Le misure di adattamento devono intervenire sulla situazione vissuta da ognuno di loro. Fino a oggi molte misure di adattamento promosse dalla strategia dell'Ue e sviluppate dagli stati membri erano focalizzate su soluzioni tecniche. Questa sezione intende trattare come l'adozione di obiettivi climatici più ambiziosi e ampi stia creando le condizioni per un'azione trasformativa dell'Europa.

4.6.1.1. Le politiche di adattamento devono intervenire sulle disuguaglianze ambientali

Le politiche di mitigazione si propongono di attenuare gli impatti del cambiamento climatico prevenendo o riducendo le emissioni di gas serra nell'atmosfera. Il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) definisce adattamento come "il processo di adeguamento al clima attuale o atteso e ai suoi

33%

Le ondate di calore in nove città europee hanno comportato un aumento del tasso di mortalità fino al 33%

effetti". Dato che il cambiamento climatico è in peggioramento, l'Europa conoscerà eventi atmosferici eccezionali di ogni tipo. Le evidenze sono inconfutabili. Il decennio scorso è stato il più caldo mai registrato¹⁴² e le ripercussioni sulla salute umana e sulla società sono chiare. Uno studio dell'Organizzazione mondiale della sanità durato dieci anni,¹⁴³ ha rivelato che le ondate di calore in nove città europee hanno comportato un aumento del tasso di mortalità fino al 33%; secondo l'Agenzia europea per l'ambiente¹⁴⁴ gli eventi atmosferici estremi in Europa tra il 1980 il 2019 (vedi grafici)¹⁴⁵ hanno inflitto perdite economiche equivalenti a quasi 446 miliardi di euro. Anche se le emissioni di gas serra s'interrompessero domani, il meccanismo di cambiamento innescato nel clima non si fermerebbe e probabilmente continuerebbe per decenni. La mitigazione è vitale, ma preparare la società ad anticipare il cambiamento e ad adattarsi è altrettanto importante.

¹⁴² <https://earthobservatory.nasa.gov/images/144510/2018-was-the-fourth-warmest-year-continuing-long-warming-trend>

¹⁴³ <https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/activities/public-health-responses-to-weather-extremes2/heat-health-action-plans/heat-threatens-health-key-figures-for-europe>

¹⁴⁴ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/direct-losses-from-weather-disasters-4/assessment>

¹⁴⁵ Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work - ETUC - www.etuc.org/en/adaptation-climate-change - 2020

adattamento climatico

è la capacità di anticipare gli effetti avversi del cambiamento climatico e intraprendere azioni appropriate per prevenire o minimizzare i danni che può causare o di approfittare delle opportunità che si possano presentare.

L'adattamento al cambiamento climatico, secondo la definizione che ne dà la Commissione europea, "è la capacità di anticipare gli effetti avversi del cambiamento climatico e intraprendere azioni appropriate per prevenire o minimizzare i danni che può causare o di approfittare delle opportunità che si possano pre-

sentare".¹⁴⁶ Guardando al nostro scopo di garantire una transizione giusta, l'obiettivo primario dell'adattamento è intervenire sulla vulnerabilità climatica di specifiche regioni, settori economici o popolazioni. Una prima azione di adattamento salverà vite e posti di lavoro. Le misure di adattamento dovrebbero consistere in investimenti massicci in infrastrutture che ci proteggano dai disastri naturali, lo sviluppo di sistemi di gestione dell'efficienza delle risorse, il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale e l'adozione di adeguate misure di prevenzione.



Gli eventi atmosferici estremi in Europa tra il 1980 il 2019 (vedi grafici)¹⁴⁵ hanno inflitto perdite economiche equivalenti a quasi 446 miliardi di euro.



¹⁴⁶ https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation_en

La strategia di adattamento Ue deve essere legalmente vincolante

I pericoli per la salute legati al cambiamento climatico riguardano le persone, soprattutto le più vulnerabili. Questi pericoli stanno già aumentando la morbilità e la mortalità dovute a eventi atmosferici estremi (ondate di calore, tempeste, inondazioni, incendi) e a malattie infettive emergenti (la cui diffusione, rapidità e intensità sono influenzate dei cambiamenti di temperatura, umidità e piogge). C'è una stretta correlazione tra l'obbligatorietà degli obiettivi politici e l'efficacia della loro implementazione. Garantire la preparazione dell'Unione europea contro i pericoli del cambiamento climatico dovrebbe richiedere quantomeno lo sviluppo di piani di adattamento obbligatori, valutazioni di vulnerabilità al cambiamento climatico e stress test sul clima a livello locale, regionale e nazionale.

- Noi quindi chiediamo d'integrare l'adattamento ai cambiamenti climatici – per massimizzarne i co-benefici – in tutte le politiche rilevanti per un futuro sostenibile dell'Unione europea come agricoltura e produzione alimentare, forestale, trasporti, commercio, energia, ambiente, gestione delle acque, costruzioni, infrastrutture, industriale, marittima, ma anche la politica di coesione, di sviluppo locale e le politiche sociali; chiediamo altresì di garantire che le iniziative del Green Deal europeo siano coerenti con le misure di adattamento e mitigazione climatica.
- Chiediamo anche un rafforzamento della gestione della nuova strategia:
 - 1) Identificazione delle aree di priorità e degli investimenti necessari, e valutazione della misura in cui gli investimenti Ue contribuiscono a ridurre la vulnerabilità climatica dell'Unione nel complesso;
 - 2) Un processo di revisione più frequente, con obiettivi chiari, una valutazione appropriata, indicatori sviluppati sulla scorta delle ultime scoperte scientifiche per misurare i progressi nella sua implementazione;
 - 3) Chiediamo che la Commissione europea integri valutazioni obbligatorie del rischio climatico nella strategia Ue di adattamento al cambiamento climatico comprendendo anche i piani di adattamento nazionali.

Vanno soppesati con molta cura anche gli impatti del cambiamento climatico e i costi di adattamento per ogni regione, con particolare riferimento alle regioni più colpite che stanno affrontando la doppia sfida di contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico e, contemporaneamente, ne stanno subendo effetti sempre più severi e sopportando costi in crescita. Nella nuova strategia è altrettanto importante promuovere l'adattamento climatico nelle regioni e nelle città, adottando quadri legislativi che richiedano strategie di adattamento adeguate anche a questi livelli di governo.

Sviluppare una forte dimensione sociale che metta le persone al primo posto

Le strategie che abbiamo visto fino a oggi mancano di una valutazione concreta degli impatti socioeconomici del cambiamento climatico sulla società e sul mondo del lavoro, sia in termini di occupazione, sia in termini di condizioni di lavoro. Queste strategie dovrebbero prevedere indicatori puntuali per monitorarne gli impatti socioeconomici e tenere in alta considerazione il valore della prevenzione e della gestione dei rischi. L'adozione di strategie e politiche di adattamento gioca un ruolo chiave per evitare o diminuire gli effetti negativi che il cambiamento climatico può avere sulla salute umana, sulla sicurezza, sull'economia e sull'occupazione. Se non s'interviene in modo adeguato questi effetti acuiranno le disuguaglianze ambientali in Europa.

Le politiche di protezione sociale sono necessarie per proteggere i gruppi a basso reddito dai pericoli ambientali

Le politiche di adattamento sono d'importanza critica per prevenire un deterioramento dei mezzi di sostentamento dei cittadini come risultato dei pericoli climatici. Allo stesso modo, la strategia deve proteggere le comunità vulnerabili come migranti e lavoratori stagionali ed evitare qualsiasi forma di discriminazione etnica, religiosa o di qualsiasi altra natura.

Il cambiamento climatico investirà uomini donne in modi diversi

Le misure di adattamento devono promuovere e non compromettere la parità di genere. Questo significa che le donne devono partecipare al processo decisionale politico, per introdurre una loro prospettiva di genere. Le politiche sul clima dovrebbero integrare il principio della parità di genere e incoraggiare le donne a osservare le proposte in una prospettiva di genere per valutarne gli impatti specifici.

Pianificazione urbana, investimenti in infrastrutture e abitazioni resilienti

avranno un ruolo cruciale nella prevenzione dei disastri. L'Ue dovrebbe guidare più da vicino le politiche per assistere le comunità locali nello sviluppo e nell'implementazione dei piani di adattamento e sostenere le più in difficoltà affinché dispongano delle competenze per pianificare le risorse per intraprendere azioni concrete.

I servizi pubblici saranno interessati dal cambiamento climatico

e la domanda di assistenza, cure sanitarie, emergenza e soccorso aumenterà. Come sottolinea uno studio dell'EPSU¹⁴⁷ (Federazione europea dei sindacati dei servizi pubblici) diverse strategie sono caratterizzate dall'as-

¹⁴⁷ Public services and adaptation to climate change - European Public Services Union - 2017 - https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/2_EPSU%20Public%20services%20and%20adaptation%20to%20climate%20change%20for%20reading.pdf

senza di un finanziamento pubblico sistematico sia a livello nazionale, sia a livello locale. A livello Ue manca anche uno strumento legale che protegga la salute dei cittadini dai rischi posti dal cambiamento climatico.

Le politiche pubbliche saranno d'importanza capitale nel fornire beni pubblici per l'adattamento

e per garantire che i processi sociali e le istituzioni siano flessibili a sufficienza per imparare e valutare le diverse opzioni politiche attuabili. Il cambiamento climatico presenta un problema di beni pubblici; se non fossero forniti e garantiti appropriatamente potrebbe produrre esiti sociali indesiderati. Informazione, accurate previsioni climatiche e meteorologiche, infrastrutture pubbliche, sistemi di controllo delle inondazioni, sistemi di allerta precoce, conoscenza e tecnologia, sono beni pubblici ognuno dei quali essenziale per l'adattamento.

Istituire un'assicurazione contro il rischio climatico per le famiglie a basso reddito è uno degli elementi di *welfare* dello Stato socio-ecologico¹⁴⁸

Le crisi ecologiche sono rischi sociali che minacciano le vite e i mezzi di sostentamento dei cittadini, soprattutto dei più vulnerabili: quasi 100.000 europei sono morti a causa di shock ecologici sempre più violenti negli ultimi quarant'anni, ma molti di più sono stati ridotti in povertà o precarietà dalla perdita delle proprie case, dei propri mezzi e della propria rete sociale. Sappiamo per certo che questa perdita di vite umane è destinata ad aumentare vertiginosamente se non approntiamo adeguate protezioni socio-ecologiche collettive. Quei rischi socio-ecologici dovrebbero essere collettivizzati per ridurre il costo economico e gli effetti in termini d'ingiustizia sociale, utilizzando la stessa istituzione che ha dato prova di favorire lo sviluppo umano per tutto un secolo in Europa e si è rivelata strategica anche di fronte alla crisi COVID: lo Stato sociale. **Un nuovo sistema di assicurazione pubblica, simile ai sistemi di sicurezza sanitaria nazionale, pensato per coprire le catastrofi naturali o gli eventi atmosferici estremi come le ondate di calore, le precipitazioni eccezionali, le siccità e le tempeste** che aumenteranno in molte regioni d'Europa, è una delle strade che secondo noi varrebbe la pena di percorrere. A causa di quest'aumento dei pericoli naturali, si ritiene che il prezzo delle polizze assicurative diventerà insostenibile per i nuclei familiari a basso reddito. Questa situazione senza precedenti richiederà l'istituzione di una rete di sicurezza socio-ecologica che dovrà estendere la copertura del rischio e la solidarietà pubblica fino ad abbracciare i rischi collegati al deterioramento delle condizioni climatiche. Per farlo gli stati membri dovrebbero collettivizzare parte del rischio andando a colmare l'incapacità del settore privato di offrire prodotti assicurativi accessibili al cittadino comune. In questo schema L'Ue fungerebbe da soggetto riassicuratore assumendosi la responsabilità di buona parte del rischio per sostenere le finanze pubbliche nazionali.

¹⁴⁸ Mentre tra il 1980 e il 1999 i costi complessivi causati da tempeste, inondazioni, ondate di calore e di freddo, siccità e incendi boschivi totalizzavano 175 miliardi di euro nell'Ue, tra il 2000 e il 2019 sono passati a 245 miliardi di euro, quasi una volta e mezza in più. Sappiamo per certo che questi costi andranno a crescere ancora negli anni a venire. Queste perdite oggi sono coperte dalle assicurazioni private mediamente per circa il 25% nei Paesi Ue (al massimo il 60%), soprattutto per le famiglie facoltose.

4.6.1.2. Le politiche di adattamento devono garantire condizioni di lavoro giuste

Il cambiamento climatico sta già colpendo i lavoratori e le condizioni di lavoro in un ampio ventaglio di settori. Avrà implicazioni molto serie per i più esposti e i più vulnerabili, ad esempio per la salute e la sicurezza di coloro che lavorano all'esterno nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, che risentiranno pesantemente dell'innalzamento della temperatura. Colpi di calore, tumori della pelle, fatica e disidratazione sono solo alcune delle malattie e delle complicazioni per le quali il rischio diventa sempre più alto.

Lo stress termico o eventi atmosferici estremi faranno sentire i propri effetti anzitutto sui lavoratori che operano all'esterno e che svolgono attività fisicamente usuranti.¹⁴⁹ Agricoltura e costruzioni sono settori considerati particolarmente a rischio. Anche diverse categorie di lavoratori che lavorano all'interno subiranno gli effetti del cambiamento, soprattutto coloro che lavorano in spazi molto caldi senza aria condizionata, e persino i "colletti bianchi" se gli uffici mancano di appropriato isolamento o sistemi di areazione e raffreddamento. Possibili misure preventive comprendono la possibilità di cambiare gli orari di lavoro, l'organizzazione del lavoro, investimenti in attrezzature adeguate e accesso all'acqua. È importante notare che queste misure potrebbero comportare altri pericoli.

I lavoratori della Protezione civile come i vigili del fuoco, o il personale medico e infermieristico, vedranno il proprio carico di lavoro e di stress aumentare significativamente dal momento che gli incendi e altri eventi atmosferici estremi diventeranno sempre più frequenti e intensi. La strategia d'adattamento dovrebbe agire per proteggere i lavoratori dalle radiazioni naturali dei raggi ultravioletti e altri pericoli per la salute e la sicurezza sul lavoro. I livelli di protezione variano in Europa da Paese a Paese e in alcuni di questi le temperature in ascesa non sono un parametro nemmeno contemplato. L'Ue dovrebbe incoraggiare gli stati membri a condurre degli studi sugli impatti del cambiamento climatico sul mondo del lavoro, esaminando nel dettaglio diverse regioni e diversi settori.

» Proveremo a capire come la tensione a una drastica riduzione della distruzione ambientale sia rafforzata dall'esigenza di combattere le disuguaglianze qui ed ora, nell'iter di progettazione delle politiche ambientali.«

¹⁴⁹ Guide for Trade Unions - Adaptation to Climate Change and the world of work - ETUC - www.etuc.org/en/adaptation-climate-change - 2020

Introdurre strumenti legislativi

che riconoscano un maggior rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori a causa del cambiamento climatico e stabiliscano degli obblighi per proteggerli;

Istituire meccanismi di protezione sociale a livello europeo

per supportare gli stati membri in caso di emergenze;

Osservare e monitorare da vicino lo sviluppo e l'implementazione delle strategie di adattamento nazionale,

e in particolare la valutazione degli impatti socioeconomici del cambiamento climatico assicurandosi che vi sia il dovuto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali;

Garantire stanziamenti sufficienti per l'adattamento

attraverso un aumento delle risorse dedicate nei diversi Fondi strutturali e d'investimento europei e armonizzare i regimi fiscali tra gli stati membri in modo tale da prevenire frodi fiscali ed evasione, e garantire una giusta redistribuzione delle risorse per consentire alle autorità pubbliche di finanziare misure di adattamento.

Le organizzazioni sindacali europee dovrebbero instaurare un fitto e costante dialogo sociale sulle ripercussioni che il cambiamento climatico può avere sulla salute la sicurezza dei lavoratori,

per fornire linee d'indirizzo alle imprese su quali siano le buone prassi da seguire per proteggere i propri lavoratori.

4.6.2. Come la giustizia deve guidare le politiche ambientali

Lo scopo di questa sezione è esplorare come promuovere politiche per favorire l'utilizzo delle giuste quantità di risorse di energia per affrontare i problemi ambientali e climatici, intervenendo parallelamente sulle disuguaglianze che s'intersecano con gli effetti del cambiamento climatico. Nel presente e nel prossimo capitolo (Capitolo cinque: *Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato*, che definirà più accuratamente il livello d'ambizione necessario per ridurre le emissioni di gas serra), proveremo a capire come la tensione a una drastica riduzione della distruzione ambientale sia rafforzata dall'esigenza di combattere le disuguaglianze qui ed ora, nell'iter di progettazione delle politiche ambientali. Dovremo evitare con ogni mezzo che le misure politiche con un alto potenziale ambientale producano effetti negativi sulle famiglie a basso reddito e, in linea generale, sulle fasce più vulnerabili della popolazione.

Come già detto in precedenza dobbiamo dare una definizione chiara di ciò che intendiamo per transizione giusta nella legislazione europea e definire degli indicatori per il monitoraggio. Questo andrebbe fatto utilizzando il quadro tracciato dall'Organizzazione internazionale del lavoro attraverso le sue linee guida per una transizione giusta.

In parallelo, il Pilastro dei diritti sociali (EPSR) sarà il faro di un rinnovato processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro tra gli stati membri. L'EPSR si fonda su venti principi,¹⁵⁰ molti dei quali subiranno l'impatto diretto del cambiamento climatico o, indirettamente, della transizione a un nuovo modello economico. Una sua implementazione entro il 2030 è parte delle nostre massime priorità sociali. Ovviamente dobbiamo garantire che il processo trasformativo a un'economia a neutralità carbonica risolva anche il tema della disuguaglianza all'interno e tra gli stati membri, tra le persone e tra le regioni. Le sfide climatiche che affrontiamo oggi scaturiscono direttamente dal sistema economico insostenibile e squilibrato che domina il nostro panorama da anni.

4.6.2.1. Una transizione giusta per il Lavoro

Gli ambiziosi obiettivi fissati dall'accordo di Parigi porteranno una transizione sociale ed economica senza precedenti in un intervallo relativamente breve, durante il quale i Paesi cercheranno di adattarsi e di ristrutturarsi attraverso nuovi sistemi sostenibili di produzione e consumo. La trasformazione della produzione può essere un importante vettore di progresso tecnologico, di sviluppo sostenibile, di nuovi posti di lavoro ma anche d'innovazione sociale. Tuttavia la transizione a un modello a basso tasso di carbonio avrà degli effetti molto seri per l'occupazione, il che significherà, nella migliore delle ipotesi, una potenziale ricollocazione della forza lavoro in molti settori e in molte regioni. Anticipare queste tendenze e il loro impatto sui lavoratori in termini di organizzazione del lavoro, competenze richieste, capacità d'investimento e occupazione, dovrebbe essere il nucleo delle nostre raccomandazioni.

Ci si attende che la transizione benefici soprattutto le imprese che operano nel settore ambientale. Gli investimenti in energie rinnovabili e in efficienza energetica creeranno posti di lavoro nella manifattura di base, nell'ingegneria, nei trasporti, nei servizi pubblici, nell'edilizia e nelle loro filiere. Nell'Unione

» Dobbiamo garantire che il processo trasformativo a un'economia a neutralità carbonica risolva anche il tema della disuguaglianza.«

¹⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

europea l'occupazione complessiva nel settore delle cosiddette eco-industrie è stimata già tra l'1% e il 2% dell'occupazione europea totale (4,2 milioni di posti di lavoro).¹⁵¹ In alcuni Paesi come gli Stati Uniti le dimensioni del settore ambientale hanno già superato quelle del settore aerospaziale e della difesa. Alcuni settori sono molto dinamici nella creazione di nuova occupazione (energie rinnovabili, impianti per il riscaldamento, risparmio energetico, gestione dei rifiuti) e questo sviluppo dovrebbe continuare negli anni a venire; secondo uno studio della Commissione europea del 2012, il settore delle energie rinnovabili avrebbe avuto il potenziale di creare tre milioni di posti di lavoro entro il 2020.¹⁵² Nonostante le energie rinnovabili siano sempre in crescita, dal 2011 in poi si è affermata una tendenza in calo delle professioni collegate e una fase di stagnazione negli anni successivi. Nell'Ue prima dello scoppio del COVID-19 ci si attendeva che la transizione verde avrebbe creato 1,2 milioni di nuovi posti di lavoro.

È altamente probabile che la transizione provochi nuove difficoltà per le industrie ad alto consumo di carbonio che potrebbero concretizzarsi in un calo della domanda di determinati prodotti, in maggiori investimenti per adeguarsi a standard ambientali più stringenti, così come in un maggior prezzo del carbonio. In alcuni settori lo sviluppo di nuove tecnologie può portare a un maggior grado di automazione nei processi produttivi che ridurrà la necessità di manodopera. Se questi rischi non fossero gestiti appropriatamente potrebbero provocare processi

di ristrutturazione aziendale, esuberi di personale o chiusure d'impianti e stabilimenti.¹⁵³

La transizione potrebbe inficiare la qualità del lavoro. Il passaggio stimolerà la domanda di professioni ad alta specializzazione, ma anche quelle a media e bassa specializzazione, e questo potrebbe tradursi anche in peggiori condizioni di lavoro e maggiori rischi per la salute e la sicurezza.



Il settore delle energie rinnovabili avrebbe avuto il potenziale di creare tre milioni di posti di lavoro entro il 2020.

Perché sia un processo positivo per tutti, la transizione deve prevedere politiche solide, stabili e coerenti volte a sostenere sia i settori in fase di sviluppo, sia le industrie più tradizionali, che potrebbero essere un importante volano per l'implementazione di processi di produzione più efficaci e sostenibili. La nostra priorità è proteggere le comunità e facilitare la transizione creando elevati livelli di benessere economico e sociale per tutte persone coinvolte in questa grande trasformazione.

» La nostra priorità è proteggere le comunità e facilitare la transizione creando elevati livelli di benessere economico e sociale per tutte persone coinvolte in questa grande trasformazione.«

¹⁵¹ Fonte: Eurostat

¹⁵² Commission Staff Working document - Exploiting the employment potential of green growth SWD/2012/0092 final.

¹⁵³ https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2018-09/Final%20FUPA%20Guide_EN.pdf

Accelerare la trasformazione delle industrie europee e creare posti di lavoro di qualità in un'economia sostenibile e a bassa intensità di carbonio

- Promuovere l'adozione di politiche industriali integrate e aderenti agli obiettivi di sviluppo sostenibile, dare alle industrie obiettivi strategici chiari e una stabile cornice regolatoria finanziaria, fiscale e legale per la creazione di posti di lavoro dignitosi e "verdi".
- Promuovere gli investimenti in tecnologie sostenibili e, attraverso la ricerca e sviluppo Ue, promuovere investimenti europei e nazionali, pubblici e privati, in tecnologie ecologiche e creazione di piattaforme tecnologiche europee dedicate a soluzioni a tassi di carbonio bassi o zero.
- Nelle regioni e nelle industrie più interessate dalla transizione, promuovere la diversificazione economica e l'adozione di misure politiche che consentano una transizione giusta per i lavoratori, stimoli gli investimenti nei settori sostenibili, promuova l'innovazione tecnologica e fornisca i mezzi finanziari e sociali per mettere al sicuro la transizione.

Oltre le competenze: promuovere lo sviluppo delle competenze e potenziare l'occupabilità

Si ritiene che la transizione verso un'economia a basso tasso carbonico avrà ricadute molto significative in termini di competenze e abilità. Potenzialmente potrebbe riguardare un gran numero di lavoratori, aumentando le esigenze di nuove professionalità e, di converso, abbassando la domanda di altre. I lavoratori che vedranno svanire il proprio lavoro come conseguenza del cambiamento climatico o delle azioni per risolvere la dipendenza dalle risorse che l'hanno innescato, potrebbero non essere gli unici a pagare il prezzo di questo cambiamento. Garantire una transizione giusta richiederà un adattamento dei sistemi d'istruzione, formazione e addestramento professionale, ma anche politiche attive del lavoro volte alla creazione d'occupazione, formazione e apprendimento permanente.

- Nelle regioni dipendenti da attività ad alta intensità di carbonio, il processo di transizione potrebbe indurre a sostenere il lavoro con misure di riqualificazione o ricollocazione dei lavoratori dai settori in declino a quelli in crescita.
- Identificare le criticità e le opportunità nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dal cambiamento, identificare sfide e opportunità legate al processo di decarbonizzazione e promuovere iniziative di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori nei settori in fase di sviluppo.

Adeguate protezione sociale

Come sottolineato dall'Agenda per un lavoro dignitoso dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro,¹⁵⁴ la protezione sociale è un diritto umano fondamentale e una transizione giusta solleva l'urgenza di misure di protezione adeguate ed efficienti (sussidi di disoccupazione, assicurazione sanitaria, assegni sociali, pensioni ecc.) che proteggano i lavoratori coinvolti e intervengano per favorire l'inclusione sociale e per eradicare la povertà.

- **Promuovere l'integrazione di adeguate misure di protezione sociale** nelle politiche nazionali sull'adattamento ai cambiamenti climatici, che prevedano misure calibrate e mirate verso i lavoratori colpiti negativamente o strettamente dipendenti dalle risorse naturali o alle prese con cambiamenti strutturali.

¹⁵⁴ <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

4.6.2.2. Una transizione giusta per i consumatori

Sembra vi sia la percezione piuttosto diffusa che uno stile di vita sostenibile e scelte di consumo sostenibili siano compatibili solo con una certa disponibilità economica e di reddito, e che le scelte etiche, ecologiche e sostenibili non siano ugualmente accessibili a tutti.¹⁵⁵ La fissazione dei prezzi di beni e servizi che includono i costi climatici (come l'intensità delle risorse) dovrebbe essere inquadrata in una cornice politica che sfati quest'idea e aumenti il livello di accessibilità per tutti i consumatori. Senza alternative valide il consumatore è costretto a scegliere prodotti di minor qualità, meno sani e meno sostenibili, sviluppando un rifiuto per le politiche ambientali perché sembrano penalizzare il consumatore finale. Tutto avviene in una cornice in cui aleggia la percezione che le politiche ambientali siano in contraddizione con i principi della sostenibilità. La forza dei consumatori nella transizione può essere cavalcata e sviluppata solo quando i consumatori hanno la possibilità di compiere scelte etiche e sostenibili che rimangano alla loro portata. Le alternative per i consumatori possono venire da nuovi modelli economici come quelli proposti dall'economia digitale, collaborativa e circolare e dalla cooperazione internazionale per una transizione globale e settoriale a questi modelli.

» Sembra vi sia la percezione piuttosto diffusa che uno stile di vita sostenibile e scelte di consumo sostenibili siano compatibili solo con una certa disponibilità economica e di reddito, e che le scelte etiche, ecologiche e sostenibili non siano ugualmente accessibili a tutti.«

- Meccanismi di supporto che prevedano l'impiego di denaro pubblico, strumenti economici e incentivi dovrebbero essere utilizzati per garantire infrastrutture e sostegno appropriato per i consumatori che desiderino sposare un stile di vita sostenibile e forme di compensazione per i maggiori costi di prodotti e servizi etici e sostenibili.
- I cittadini non dovrebbero avere la sensazione che le politiche sul cambiamento climatico penalizzino chi non ha alternative se non quella di operare all'interno dell'economia dei combustibili fossili.
- Troppo spesso il principio "chi inquina paga" è disapplicato e i costi sono scaricati sui consumatori che non altre possibilità di scelta. Per innescare un cambiamento comportamentale nella giusta direzione, il successo delle politiche di sostenibilità è subordinato a una definizione chiara delle priorità della transizione e delle risorse finanziarie a disposizione per guidare e sostenere il consumatore.

¹⁵⁵ Comitato economico e sociale europeo - Giustizia climatica (parere d'iniziativa propria) - Sezione agricoltura, sviluppo rurale e ambiente - 2017

Focus sulla mobilità e le auto

Le auto contribuiscono per oltre il 60% delle emissioni di CO₂ del settore dei trasporti e rappresenta quindi una leva considerevole per le strategie di riduzione delle emissioni. Gli interessi in gioco nell'industria dell'automobile sono enormi e la trasformazione è molto più complessa che in altri settori. La decarbonizzazione e la digitalizzazione sono transizioni che nell'industria dell'auto si stanno verificando contemporaneamente, a un ritmo accelerato, e che investono sia il processo di produzione, sia il prodotto finale in sé, nonché la riconfigurazione di tutta la filiera globale.¹⁵⁶

La Commissione deve presentare un cronoprogramma vincolante per l'eliminazione totale entro il 2035 delle auto con motore a combustione interna. Per garantire che tutti gli attori siano coinvolti, in particolare i lavoratori e le comunità che saranno maggiormente investiti da questi cambiamenti, la Commissione europea dovrebbe lanciare senza ulteriori esitazioni una Strategia per una giusta transizione del settore automotive per anticipare e gestire i cambiamenti.

- **Questo cronoprogramma dovrebbe seguire i principi delle politiche attente al territorio già esposte in precedenza, per garantire che l'uscita di scena dei motori a combustione avvenga in modo ordinato sia per i cittadini, sia per i lavoratori del settore.**
- Obiettivi vincolanti per le infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici in tutti gli stati membri e un sostegno per l'industria europea delle batterie sono altrettanto necessari.
- Maggiori finanziamenti a sostegno delle autorità e delle amministrazioni nazionali, regionali e locali dovrebbero essere resi disponibili per implementare piani di mobilità sostenibile calibrati sulle esigenze dei cittadini e del territorio di riferimento, in particolare dei più vulnerabili.
- Una digitalizzazione estensiva e l'elettrificazione dei trasporti dovrebbero imprimere una svolta drastica e positiva alla mobilità, prevedere lo sviluppo di servizi e strutture per la fornitura di servizi associati alle nuove modalità di trasporto pubblico e connettività. Questo cambiamento riveste un'importanza critica, perché potenzialmente può riscrivere le abitudini della mobilità e l'esigenza di utilizzare e possedere un veicolo proprio. La Commissione dovrebbe valutare i cambiamenti delle abitudini di mobilità e il ruolo dei veicoli a uso individuale in futuro.
- L'Ue deve sostenere lo sviluppo e la promozione dei trasporti pubblici come la soluzione che consente un utilizzo più efficiente della rete stradale e offre una mobilità più pulita e socialmente equilibrata, rispetto all'uso dei veicoli privati. I tanti aspetti della mobilità dovrebbero portare a un'integrazione dei diversi mezzi e modi di trasporto, garantendo una divisione razionale delle funzioni del trasporto individuale, lo sviluppo di nuove tecniche e tecnologie di trasporto e consegna ecologiche, promozione di forme alternative di movimento nelle aree urbane e il cambiamento delle abitudini e dei comportamenti degli utenti.

¹⁵⁶ Béla Galgóczi. Towards a just transition: coal, cars and the world of work (2019).

4.6.2.3. La transizione giusta deve contrastare la povertà energetica

La povertà energetica è un tema molto rilevante in Europa e nonostante la sua rilevanza e la sua portata possano variare da Paese a Paese, è un altro esempio evidente della necessità di garantire politiche sul cambiamento climatico focalizzate sulla protezione dei più deboli. La povertà energetica è già una realtà per il 10% dei cittadini dell'Unione europea. Dal 2007 al 2018 i prezzi dell'elettricità per le famiglie sono aumentati di circa il 25% secondo quanto rivelato da Eurostat e Acer. Sarà quindi cruciale che le future politiche europee affrontino questo problema e controbilancino qualsiasi effetto distributivo regressivo che le misure per il clima possano generare per i cit-

» La povertà energetica è già una realtà per il 10% dei cittadini dell'Unione europea.«

tadini. La lotta alla povertà energetica deve essere tra le massime priorità della Commissione europea e degli stati membri.

- Disposizioni volte a garantire che l'accesso ai servizi energetici sia un diritto sociale di base. In questo solco andrebbe data una definizione di povertà energetica a livello europeo, raffinata dagli stati membri secondo le proprie circostanze e peculiarità nazionali, che assicuri il riconoscimento, l'implementazione e l'esercizio di questo diritto. L'accesso all'energia deve essere sicuro, sostenibile e garantito tutti in Europa, anche attraverso la previsione di tariffe sociali.
- Per agire alla radice della povertà energetica, triplicare il tasso di ristrutturazioni delle abitazioni grazie a una rinnovata e maggiore ambizione in materia di efficienza energetica e alla Direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici sarebbe un passo decisivo. Stabilire criteri percentuali minimi obbligatori di efficienza energetica potrebbe essere d'aiuto anche ai cittadini con scarso accesso all'energia, mentre un Osservatorio europeo sulla povertà energetica che riunisca tutti gli stakeholder contribuirebbe a definire degli indicatori di povertà energetica in Europa. Transizione giusta significa anche garantire l'accesso a energia pulita e alla portata di tutti.
- La Commissione europea deve spingere gli stati membri ad agire; maggiori finanziamenti europei dovrebbero aiutare le amministrazioni locali, regionali e nazionali a superare gli ostacoli amministrativi, finanziari ed economici per rendere le ristrutturazioni più accessibili a tutti, sgravando le persone meno abbienti o più vulnerabili dei costi iniziali. Le comunità locali sono attori chiave in questa lotta e le iniziative e le campagne di ristrutturazione a livello locale dovrebbero ricevere maggior sostegno.
- La percentuale di consumo di elettricità da fonti rinnovabili è più che raddoppiata tra il 2004 e 2015 nell'Unione europea passando dal 14% al 29%. La domanda di energia per il riscaldamento, gli edifici, l'industria e i trasporti è ancora enorme. Si vedono dei progressi ma la base di partenza era molto bassa se si pensa che la quota di energia rinnovabile del consumo di carburante nei trasporti è aumentata solo dall'1% al 6% nello stesso periodo.
- Le politiche a sostegno degli interventi sulla povertà energetica in Europa, intercettando fondi e coordinando la volontà politica, possono portare anche alla creazione di un'infrastruttura e una filiera di energia pulita.
- Dobbiamo interrompere quanto prima i sussidi pubblici ai combustibili fossili, altrimenti useremo i soldi dei contribuenti per finanziare e sostenere crediti incagliati e in sofferenza (*stranded assets*) a scapito delle priorità pubbliche di lungo periodo per garantire una transizione giusta per tutti, che richiedono un aumento degli investimenti pubblici in infrastrutture sociali, in tecnologie clima-neutrali e infrastrutture in tutti settori economici.

La giustizia climatica nelle aule dei tribunali: in aumento il numero di cause legali legate al cambiamento climatico a livello globale

Il numero di cause legali collegate agli effetti del cambiamento climatico è in crescita in tutto il mondo. Sono state registrate una gran varietà di cause e tra queste ve ne sono alcune di eccezionale rilevanza per la richiesta di risarcimento per danni e perdite imputabili al cambiamento climatico. I diritti dell’Uomo di fronte al cambiamento climatico ora stanno diventando oggetto di riconoscimento in diversi Paesi del mondo attraverso processi giudiziari. Questa tendenza illustra che i tribunali, in linea di principio, possono appoggiare l’idea che gli stati debbano essere ritenuti legalmente responsabili per non aver intrapreso sufficienti azioni preventive per scongiurare i danni derivanti dal cambiamento climatico.

Nel dicembre 2019 la Corte Suprema olandese, il massimo organo della magistratura dei Paesi Bassi, confermò la decisione del tribunale ordinario sul caso Urgenda, sentenziando che il governo olandese ha l’obbligo di ridurre urgentemente e in modo significativo le emissioni, secondo le obbligazioni di rispetto dei diritti umani che gli sono proprie.

Un tribunale parigino ha accusato lo Stato francese di non intervenire sulla crisi climatica e di non mantenere la promessa di ridurre le emissioni di gas serra. Il tribunale ha ritenuto lo Stato colpevole di non rispettare i propri impegni per combattere il riscaldamento globale. Definita come “il caso del secolo”, la causa fu intentata da quattro gruppi ambientalisti francesi dopo una petizione firmata da 2,3 milioni di persone.

Nell’aprile 2021, La Corte Costituzionale tedesca, in una sentenza esemplare, ha sancito che parti rilevanti della legislazione statale sul clima è insufficiente. Il tribunale ha stabilito che parte della legge tedesca sull’azione climatica è anticonstituzionale, perché sposta il peso e l’onere di ridurre le emissioni sulle generazioni future e ha obbligato il governo a introdurre obiettivi dettagliati di riduzione dei gas serra per il periodo che va fino al 2030, entro la fine del 2022. Il 17 giugno 2021 il tribunale di primo grado di Bruxelles ha condannato le autorità belghe per la loro politica climatica negligente. I giudici hanno stabilito che la politica climatica belga è al di sotto degli standard e che non solo viola gli obblighi legali ma anche i diritti umani. Il fatto che alcune di queste decisioni siano state assunte esclusivamente in funzione dei diritti delle future generazioni, che siano state prese tutte in rapida successione e agiscano intertemporalmente, costituisce un fatto dalla grande carica innovativa. Queste decisioni saranno la falsariga sulla quale nasceranno altre cause legali in altri Paesi, che si fonderanno sulla logica della giustizia climatica intergenerazionale. Le cause intentate contro le imprese da persone fisiche danneggiate dal cambiamento climatico possono contribuire a realizzare una giusta transizione, e possono innescare un meccanismo di lungo termine che garantisca il giusto risarcimento a tutti i cittadini colpiti negativamente dal cambiamento climatico.¹⁵⁷

¹⁵⁷ https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp9_2018/pdf/wbgu_policypaper_9.pdf



CAPITOLO 5

Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato e ben conservato

Introduzione

166

La strada migliore verso la decarbonizzazione: superare il concetto di prezzo delle emissioni di carbonio a favore di un valore del carbonio in un'agenda politica coerente

170

Un'unica salute: per il Pianeta e per l'Umanità

192

Vi sono ormai grandi quantità di evidenze scientifiche che ci dicono che l'Umanità si è spinta troppo in là nel deterioramento dell'unico ecosistema planetario di cui dispone, mettendo a repentaglio la propria stessa esistenza.

Sommario

Vi sono ormai grandi quantità di evidenze scientifiche che ci dicono che l'Umanità si è spinta troppo in là nel deterioramento dell'unico ecosistema planetario di cui dispone, mettendo a repentaglio la propria stessa esistenza. I maggiori scienziati a livello mondiale nutrono sempre più timori riguardo la probabilità che il riscaldamento globale ci conduca ai cosiddetti "punti critici" dei sistemi naturali della Terra e che senza un'azione urgente, ciò si possa tradurre in un disastro potenzialmente irrimediabile. La riduzione delle emissioni di gas serra è un imperativo senza appello. L'Ue non può permettersi di fallire, perché l'obiettivo è ancora alla nostra portata, ma una seconda opportunità potrebbe non esserci concessa. Gli shock che ne potrebbero derivare non danneggerebbero solo l'ambiente, da cui dipendiamo, ma indebolirebbero anche i nostri sistemi politici, economici e sociali.

Il cambiamento climatico è un moltiplicatore di crisi che ha implicazioni profonde per la pace internazionale e la stabilità. È ampiamente accettato che il degrado ambientale e il cambiamento climatico di origine antropica causati da un'economia mondiale abusiva, siano la dimostrazione più evidente dell'insostenibilità del modello di sviluppo contemporaneo. Meno note sono forse le sue componenti di disuguaglianza: l'1% più ricco della popolazione mondiale è responsabile del doppio delle emissioni di CO₂ della metà più povera, che subisce anche le conseguenze più devastanti del cambiamento climatico. Lo stesso

» Le crisi ecologiche cronicizzano le disuguaglianze, così come le disuguaglianze aumentano il danno ambientale.«

discorso vale anche per l'inquinamento globale e i suoi effetti deleteri sulla Natura e l'Umanità, che genera ingiustizie inaccettabili. Le crisi ecologiche cronicizzano le disuguaglianze, così come le disuguaglianze aumentano il danno ambientale.

L'Unione europea nutre ambizioni senza precedenti nel campo delle politiche ambientali per affrontare le minacce della nostra epoca. L'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 è diventato legalmente vincolante e ha aperto la strada a un'agenda ambientale tanto ambiziosa, quanto necessaria.

Nella visione dell'ICSE, l'opportunità offerta dall'azione climatica in corso va colta per proporre una trasformazione dell'Europa in chiave sostenibile. Un'autentica agenda ambientale non dovrebbe puntare solamente a proteggere la nostra vita e quella del Pianeta, ma proporsi di migliorare attivamente il benessere sostenibile futuro attraverso una vera e propria risposta socio-ecologica al cambiamento climatico.

» Il cambiamento climatico è un moltiplicatore di crisi che ha implicazioni profonde per la pace internazionale e la stabilità.«

» Dobbiamo rendere chiaro che guardare e progettare le politiche di mitigazione climatica attraverso la lente del benessere sostenibile ha il potenziale di restituire un'ampia gamma di benefici sia a breve, sia a lungo termine.«

Questa sezione propone un approccio ampio alla riduzione delle emissioni di carbonio, con lo scopo di allineare il *carbon pricing* – vale a dire la fissazione del prezzo delle emissioni di carbonio – alle politiche climatiche e alle iniziative di distribuzione delle quote, per arrivare a una distribuzione delle quote di emissione di carbonio quanto più equilibrata possibile tra gli stati e le persone. Se il *carbon pricing* e la tassazione ambientale sono importanti strumenti d'implementazione della transizione ecologica, è altrettanto cruciale tenere in debita considerazione gli effetti distributivi di tali strumenti e porre in essere politiche capaci di limitarne gli effetti più destabilizzanti in termini sociali. In particolare, gli introiti derivanti dal *carbon pricing* dovrebbero servire a contrastare le ripercussioni sociali ed economiche negative derivanti dal processo di decarbonizzazione.

Ugualmente importante sarà tradurre l'obiettivo climatico del 2030 in politiche concrete e adeguate al raggiungimento dei traguardi ambientali di lungo periodo. Per farlo, l'Ue dovrebbe assumere un ruolo guida e farsi promotrice di misure trasformatrici, come progettare una politica industriale focalizzata su strategie di decarbonizzazione orientate al risultato, allineare le politiche infrastrutturali e di mobilità in una prospettiva di lungo periodo, stimolare modelli di produzione e consumo sostenibili, proporre un quadro completo per il miglioramento dei pozzi di carbonio, i *carbon sink*.

Ciò che dobbiamo rendere chiaro è che guardare e progettare le politiche di mitigazione climatica attraverso la lente del benessere sostenibile ha il potenziale di restituire un'ampia gamma di benefici sia a breve, sia a lungo termine. Un approccio di questo tipo si fonda sul riconoscimento delle mutue interconnessioni tra i nostri sistemi sociali ed ecologici come basi di un'economia più giusta e sostenibile, in cui la salute è l'anello di congiunzione. Questo impone che il ripristino della biodiversità trovi posto tra le massime priorità dell'agenda politica dell'Unione europea per riequilibrare le interazioni tra le attività umane, gli ecosistemi e il clima. In una stessa ottica di allineamento delle politiche con gli obiettivi di benessere sostenibile, questa sezione intende riaffermare che la salute, nel senso più ampio del termine, è unica, e pertanto il progetto politico deve seguire una linea coerente alla salute dell'Umanità e dell'Ambiente. In prospettiva, si rende necessario anche un cambio di passo per affrontare al meglio le crescenti sfide poste dalla sostenibilità del sistema alimentare e la PAC, la Politica agricola comune, dovrebbe garantire la massima coerenza tra la produzione agricola e alimentare e l'ambiente e le politiche climatiche. Infine, considerato che l'inquinamento dell'aria, delle acque e dei suoli, così come l'impiego di sostanze chimiche dannose, possono mettere in pericolo la salute dei cittadini, l'ICSE chiede una cornice a livello europeo in grado d'intervenire sulle complesse interazioni tra le sfere politiche più rilevanti per l'ambiente e la salute.

5.1. Introduzione

La crisi COVID ha innescato una reazione a catena globale che ha portato al lockdown dell'intera popolazione mondiale e quasi al fermo totale dell'economia globale. L'idea che questa pandemia sia la manifestazione del deterioramento della natura sulla vita umana si fa spazio e incontra sempre maggior consenso. Questa crisi sanitaria mondiale è, in origine, una crisi ecologica; i virus come la SARS, la MERS e l'Ebola, si sviluppano alla frontiera tra la dimensione umana e quella animale e per questo sono dette zoonosi. La perdita di biodiversità negli ecosistemi ha creato le condizioni generali che hanno favorito e reso possibile l'insorgere della pandemia COVID-19.

Mentre la risposta politica si concentrava sul virus, il mondo è stato testimone di frequenti eventi e fenomeni atmosferici estremi. Solo per citarne qualcuno: ondate di calore in Siberia, siccità estive senza precedenti negli ultimi 250 anni in Europa, incendi in Australia e California, tempeste che in Bengala hanno costretto due milioni di persone ad evacuare dalle proprie case ecc.¹⁵⁸

Ogni evidenza suggerisce che gli umani si sono spinti troppo in là nella distruzione dell'unico ecosistema planetario che hanno e che ora si trovano in pericolo.

I climatologi sono unanimi nel dire che se non interveniamo appropriatamente sul riscaldamento globale e la distruzione della biodiversità, il nostro pianeta e la nostra civiltà saranno spinti in un territorio sconosciuto. Questi shock non solo danneggiano l'ambiente da cui dipendiamo ma indeboliscono i nostri sistemi politici, economici e sociali. L'esperienza del COVID sta rendendo le persone sempre più profondamente consapevoli del ruolo e dell'impatto della natura nelle loro vite e di quanto i loro destini, senza limiti geografici o generazionali, siano intrecciati. Questa sveglia, per quanto brusca, non sembra sufficiente.

Il cambiamento climatico è un moltiplicatore di crisi che ha implicazioni profonde per la pace internazionale e la stabilità. È ampiamente accettato che il degrado ambientale e il cambiamento climatico di origine antropica causati da un'economia mondiale estrattiva fondata sullo sfruttamento incontrollato delle risorse naturali siano le prime manifestazioni dell'insostenibilità del modello di sviluppo attuale. Meno note sono forse le sue componenti di disuguaglianza: l'1% più ricco della popolazione mondiale è responsabile del doppio delle emissioni di CO₂ della metà più povera,¹⁵⁹ che è costretta anche a subire le conseguenze più devastanti del cambiamento climatico. Lo stesso discorso vale anche per l'inquinamento globale e i suoi effetti deleteri sulla Natura e sull'Uomo, che genera ingiustizie inaccettabili (vedi Capitolo 4: *L'imperativo di una transizione giusta in un mondo che cambia*).¹⁶⁰ Se non si fa nulla o troppo poco, queste disuguaglianze estreme, al lavoro da decenni, potrebbero precipitare il mondo nel caos climatico e sociale.

Le crisi ecologiche acuiscono le disuguaglianze così come le disuguaglianze acquisiscono il danno ambientale.

» I climatologi sono unanimi nel dire che se non interveniamo appropriatamente sul riscaldamento globale e la distruzione della biodiversità, il nostro pianeta e la nostra civiltà saranno spinti in un territorio sconosciuto.«

¹⁵⁸ Negli ultimi vent'anni l'Europa ha conosciuto un aumento della frequenza delle siccità con una perdita stimata di circa 100 miliardi di euro. Ionita, M. et al. (2017). *The European droughts from a climatological perspective*. Hydrol. Earth Syst. Sci. 21, 1397–1419.

¹⁵⁹ Lo studio mostra come il 10% della popolazione mondiale, 630 milioni di persone, sia stata responsabile di circa il 52% delle emissioni globali in un lasso di tempo di 25 anni. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-en.pdf>

¹⁶⁰ Gli effetti del cambiamento climatico e dei livelli d'inquinamento tendono a diventare più severi per specifici sottogruppi in funzione delle disparità sociali e della ricchezza. In buona sostanza le famiglie a basso reddito sono responsabili di basse quantità di emissioni di CO₂, ma ne subiscono maggiormente le conseguenze perché costrette a convivere con l'inquinamento e gli effetti diretti del cambiamento climatico, anche se i maggiori inquinatori "pagano" per compensare le emissioni attraverso l'acquisto delle quote di emissioni nell'ambito dell'ETS.

Le politiche per ridurre le emissioni dei gas serra devono agire anche per ristabilire equilibrio e giustizia nelle nostre società. Per evitare effetti distributivi impari delle politiche climatiche, queste ultime, come per esempio le tasse sul carbonio, devono essere concepite per evitare o compensare ogni effetto negativo che possa aumentare le disuguaglianze. Diversamente, gli sforzi compiuti saranno percepiti come ingiusti o non equilibrati e le probabilità che la transizione si compia si ridurranno. Un esempio calzante è il movimento dei “gilet gialli” nato in Francia nel 2018, la cui protesta, a tratti anche molto violenta, ha costretto il governo francese a fare un passo indietro sul suo progetto di tassare le emissioni di carbonio. Come fa notare l’Alto Consiglio sul clima (HCC, Haut Conseil pour le Climat),¹⁶¹ un aumento del contributo fiscale legato al clima e all’energia al livello inizialmente pianificato per il 2022, associato alla modifica dell’imposta sul diesel, avrebbe inciso per quasi l’1% in più sul reddito del 10% delle famiglie più povere contro lo 0,3% sul reddito del 10% delle famiglie più ricche.¹⁶²

Ovviamente questa prospettiva non è in alcun modo compatibile con la visione di un modello sociale costruito sul concetto di benessere sostenibile per tutti. Spetta quindi a noi e al nostro lavoro scrivere una nuova agenda politica per una trasformazione sostenibile e giusta della nostra società.

L’ultima relazione del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico avvertiva che il mondo è già 1,0°C più caldo dei livelli preindustriali. Tra il 2030 e il 2052 è probabile che il riscaldamento globale raggiunga un aumento di 1,5°C.¹⁶³ Firmando l’Accordo di Parigi¹⁶⁴ l’Unione europea si è impegnata a contribuire al raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica netta globale entro il 2050. Con un obiettivo di riduzione di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030, il Green Deal europeo è la strategia di punta dell’Unione per contrastare il cambiamento climatico e il cronoprogramma verso la neutralità carbonica dell’Europa entro il 2050.¹⁶⁵ La Commissione europea ha cominciato anche a lavorare sul cosiddetto pacchetto “Fit for 55”, che contiene iniziative e revisioni di direttive già esistenti per armonizzare le politiche sia ai nuovi obiettivi a medio termine per il 2030, sia agli obiettivi a lungo termine del 2050.

Che la Commissione europea abbia mostrato ambizioni ambientali senza precedenti per affrontare le minacce che si profilano all’orizzonte è indiscutibile. L’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 diventerà un obiettivo legalmente vincolante che aprirà la strada a un’agenda ambientale tanto ambiziosa quanto necessaria. Ciò nonostante il percorso da seguire per raggiungere propositi di livello così alto è stato e continua a essere un tema divisivo all’interno della comunità accademica e politica.¹⁶⁶

» L’1% più ricco della popolazione mondiale è responsabile del doppio delle emissioni di CO₂ della metà più povera.«

Ridurre i gas serra è una questione di prima necessità. In un’analisi recente del rischio esistenziale nella peggiore delle ipotesi contenuta in una discussa relazione, gli esperti australiani sul clima hanno affermato che un ulteriore aumento di 2°C della temperatura globale avrebbe conseguenze disastrose sulle nostre società.¹⁶⁷ Nello scenario profilato dalla relazione, se non si agisce per una drastica riduzione delle emissioni di carbonio, negli anni Venti e Trenta si raggiungeranno i cosiddetti

¹⁶¹ L’Haut Conseil pour le Climat è un organo indipendente con sede in Francia incaricato di fornire consulenza e raccomandazioni al governo sull’implementazione delle misure e delle politiche pubbliche per ridurre le emissioni di gas serra in Francia. Agir en cohérence avec les ambitions - Haut Conseil pour le Climat. (2019). https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/hcc_rapport_annuel_grand_public_2019.pdf

¹⁶² L’aumento delle tasse fu percepito come ingiusto perché in termini relativi interessò più le fasce della popolazione a basso reddito (che furono anche quelle a rifiutarlo in modo più convinto) in particolare i pendolari costretti a usare l’auto tutti i giorni.

¹⁶³ IPCC AR5 Relazione sintetica: tra il 2030 e il 2052, il riscaldamento globale probabilmente toccherà gli 1,5°C. Quest’aumento della temperatura potrebbe già mettere a rischio dal 20% al 30% della biodiversità. Un aumento di 2°C significherebbe un peggioramento significativo del rischio di siccità, inondazioni e caldo estremo.

¹⁶⁴ L’obiettivo è contenere il riscaldamento globale ben sotto i 2°C, preferibilmente sugli 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

¹⁶⁵ Il 21 aprile i negozianti del Parlamento europeo e gli stati membri Ue hanno raggiunto un’intesa sulla Legge europea sul clima che contiene l’impegno Ue per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Come previsto, la battaglia politica sugli obiettivi 2030 è stata particolarmente aspra, ma le parti hanno concordato un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. L’obiettivo diventerà quindi legalmente vincolante per l’Ue e gli stati membri.

¹⁶⁶ Per garantire sforzi sufficienti per ridurre e prevenire le emissioni entro il 2030, la Legge sul clima introduce il limite di 225 Mt di CO₂, equivalente al contributo delle rimozioni di carbonio all’obiettivo netto fissato dalla Commissione. La legge dice anche che l’Unione europea deve puntare a un volume maggiore netto dei pozzi di carbonio entro il 2030. Con l’introduzione dei pozzi di carbonio nella legislazione, l’obiettivo Ue 2030 si tradurrebbe in una riduzione lorda del 52,8%.

¹⁶⁷ Existential climate-related security risk: A scenario approach - David Spratt & Ian Dunlop. May 2019.

» L'Ue non può permettersi di fallire: l'obiettivo è alla nostra portata, ma una seconda occasione potrebbe non esserci concessa.«

tipping points, i punti di non ritorno.¹⁶⁸ Il gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico introdusse l'idea di "punto di non ritorno o punto critico" vent'anni fa. Questi sono eventi che potenzialmente, nel lungo periodo, potrebbero innescare cambiamenti irreversibili. All'epoca, discontinuità del sistema climatico su scala così ampia erano considerate possibili solo se il riscaldamento globale avesse superato i 5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Nel giugno 2021 però, la divulgazione di una relazione di 4000 pagine del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) ha sollevato diversi nuovi motivi d'allarme. Ora i maggiori scienziati esperti di clima temono che il riscaldamento globale possa innescare quei meccanismi critici nel sistema naturale terrestre anche tra 1° e 2°C di riscaldamento. La relazione descrive come il cambiamento climatico rivoluzionerà fondamentalmente la vita sulla terra nei decenni a venire, anche se gli umani riusciranno a domare le emissioni di gas serra che provocano il riscaldamento del pianeta, restituendo delle proiezioni sulla produzione alimentare, la scarsità d'acqua, i tassi di estinzione, le migrazioni, le malattie infettive e gli eventi atmosferici estremi.

A livello globale, i recenti impegni al rispetto di obiettivi emissioni zero si sono smarcati dall'obiettivo di contenimento del riscaldamento a 1,5°C dell'Accordo di Parigi. L'organizzazione non governativa Climate Action Tracker (CAT) ha calcolato che se le promesse di emissioni zero annunciate a novembre 2020¹⁶⁹ fossero mantenute, nel 2100 il riscaldamento globale potrebbe essere contenuto nell'ordine dei 2,1°C, mentre se le cose continuassero come oggi si raggiungerebbero i 2,9°C.

L'Ue non può permettersi di fallire: l'obiettivo è alla nostra portata, ma una seconda occasione potrebbe non esserci concessa.

Nella visione dell'ICSE, l'azione climatica Ue in atto, è un'opportunità che va colta per proporre una trasformazione sostenibile dell'Europa. Una vera agenda ambientale non si propone solo di proteggere le nostre vite e quella del pianeta, ma di agire attivamente per un miglior benessere sostenibile futuro grazie a un'autentica risposta socio-ecologica al cambiamento climatico.

A questo scopo, l'ICSE sta proponendo un pacchetto integrale e completo di proposte politiche all'altezza della complessità e delle molteplici dimensioni politiche in gioco. Il nostro approccio generale è elaborare raccomandazioni che producano progressi per tutti, a livello individuale e collettivo. Ci proponiamo d'intervenire sui rischi e di cogliere le opportunità per le persone e la società in materia di lavoro e qualità del lavoro, coesione e uguaglianza sociale, equità territoriale, qualità della vita e maggiori livelli di benessere per i singoli e la collettività. La trasformazione verde e digitale, se impostata correttamente sin dall'inizio, può e deve essere un potente motore di progresso.

Anzitutto questa sezione proporrà un approccio di ampio respiro sulla riduzione delle emissioni di carbonio, con lo scopo di sintonizzare il *carbon pricing* (la fissazione del prezzo del carbonio) con gli sforzi di condivisione e distribuzione delle quote e le politiche climatiche. Se il prezzo del carbonio e le tasse ecologiche sono strumenti importanti per implementare la transizione verde, è altrettanto cruciale vagliare gli effetti distributivi di questi strumenti e porre in essere politiche di accompagnamento che ammortizzino i potenziali effetti sociali negativi e garantiscano una transizione giusta. Il Sistema di scambio delle emissioni (ETS) dovrebbe essere sottoposto a una riforma significativa caratterizzata da soglie più basse, riduzioni lineari annuali più incisive e la fine della distribuzione di quote di emis-

¹⁶⁸ Secondo gli autori questo creerebbe un *hothouse effect* sulla Terra, che porterebbe a un rapido innalzamento del livello dei mari per lo scioglimento dei ghiacci della Groenlandia, "una vasta perdita di permafrost, siccità e avvizzimento radicale progressivo su larga scala in Amazonia. Questo "effetto serra bollente" comporterebbe "un'esposizione del 35% delle terre emerse e del 55% della popolazione a più di venti giorni all'anno di caldo potenzialmente letale, oltre la soglia di sopportazione umana". Ad esempio se le temperature in aumento sciogliessero il permafrost artico, i terreni scongelati rilascerebbero metano, un gas serra che provocherebbe un ulteriore aumento della temperatura. Altri punti critici sono lo scioglimento delle calotte polari, che una volta avviato sarebbe un processo difficile da fermare e invertire anche se le emissioni di carbonio si riducessero rapidamente e che porterebbe a un catastrofico innalzamento del livello dei mari per diversi decenni e la possibile conversione della foresta amazzonica in una savana.

¹⁶⁹ <https://climateactiontracker.org/publications/global-update-paris-agreement-turning-point/>

» La trasformazione verde e digitale, se impostata correttamente sin dall'inizio, può e deve essere un potente motore di progresso.«

sione a costo zero. Il Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (CBAM, dall'inglese Carbon Border Adjustment Mechanism), strumento atteso da tempo, chiesto a gran voce dai progressisti e ora proposto dalla Commissione, è totalmente complementare agli obiettivi citati e dovrebbe garantire che il prezzo delle importazioni delle quote di carbonio rifletta più accuratamente il loro effettivo contenuto di carbonio. In futuro, il gettito derivante dalle tasse sul carbonio servirà a finanziare azioni di mitigazione e politiche di giustizia climatica. L'istituzione di un Bilancio europeo del carbonio¹⁷⁰ è uno sforzo per dare e differenziare le regole per una migliore distribuzione delle emissioni tra gli stati, che tenga in considerazione la responsabilità storica nel cambiamento climatico di ogni Paese, le differenze demografiche e degli standard di vita. Il presente capitolo si propone di trattare come il percorso verso un futuro a bassa intensità di carbonio debba iniziare e proseguire con azioni concertate per armonizzare le politiche, le cornici regolatorie e gli obiettivi climatici, col fine ultimo di raggiungere un benessere sostenibile per tutti. Il contributo di politiche di protezione e consumo sostenibile di ampio respiro, sarà d'importanza critica per la riduzione delle emissioni di gas serra, per il progresso sociale e il benessere. Parallelamente si rende assolutamente necessaria una profonda riflessione generale sull'uso del suolo per ottenere un aumento e un'adeguata fissazione naturale del carbonio.

In secondo luogo, la relazione vuole mostrare come, accanto alle emissioni di gas serra, vi siano altre conseguenze dell'attività umana che stanno compromettendo in misura sempre maggiore la biodiversità e che sono motivo di attenzione e crescente preoccupazione per le interazioni tra le diverse forme di vita degli ecosistemi

e possibili reazioni a catena. Il vincolo essenziale tra la biodiversità e gli esseri umani, tra la salute della fauna selvatica, degli animali domestici e il pericolo di malattie per le persone, la catena alimentare e l'economia è stato messo definitivamente in chiaro dallo scoppio del COVID. Un approccio fondato sul beneficio reciproco riconosce le interconnessioni intrinseche ai nostri sistemi sociali ed ecologici, basi di un'economia sostenibile e giusta in cui la salute è l'anello di congiunzione. Questo capitolo avanzerà proposte di nuove sinergie e compromessi tra la mitigazione del cambiamento climatico e obiettivi ampi in materia di salute e qualità ambientale diffusa. Con lo stesso sguardo con il quale intendiamo allineare le politiche agli obiettivi di benessere sostenibile, questa sezione vuole affermare che la salute, nel senso più ampio del termine, è unica e che la risposta politica deve essere coerente, tesa a garantire la salute umana e ambientale. Quest'approccio, seppur solo in parte, è già stato riconosciuto dal Green Deal europeo e rappresenta la base sulla quale l'ICSE svilupperà raccomandazioni politiche all'interno di questa coerente cornice ideale. Se il dibattito politico recente si è concentrato molto su un ampliamento delle competenze dell'Unione europea nel campo della sanità, la relazione si concede l'opportunità di proporre raccomandazioni anche in altre sfere come le criticità di un sistema alimentare sostenibile, la riduzione dell'esposizione umana e dell'ambiente all'inquinamento e l'accesso a cure sanitarie di qualità per tutti.

¹⁷⁰ Questo concetto, proposto dall'IPCC, stabilisce la quantità di gas serra che l'umanità potrà emettere in atmosfera nei prossimi decenni.

5.2. La strada migliore verso la decarbonizzazione: superare il concetto di prezzo del carbonio a favore di un valore del carbonio in un'agenda politica coerente

Con l'accordo di Parigi gli stati si sono impegnati a ridurre le emissioni di gas serra, ma la quantità di diossido di carbonio nell'atmosfera continua a crescere e il riscaldamento della terra è a livelli d'allarme. Gli ultimi dati sul mercato delle emissioni di carbonio nell'Unione europea, rilasciati dalla Commissione il 1° aprile 2021, sono davvero sorprendenti, perché i dati aggregati mostrano che l'impatto della pandemia COVID 19 ha portato a una riduzione delle

emissioni anno su anno stimata al 13% per gli impianti industriali e le compagnie aeree che rientrano nel mercato Ue del carbonio. Tuttavia, i dati disaggregati mostrano che l'inquinamento dei settori industriali come quelli del cemento, della chimica e dell'acciaio è sceso solo di un 7%, dovuto prevalentemente alla riduzione della produzione causata dalla pandemia.¹⁷¹ Il settore dell'energia elettrica ha registrato un calo del 15,6% mentre le missioni dell'aviazione sono crollate del 63,8% a causa del fermo del traffico aereo. Fatta eccezione per il settore dell'energia elettrica, dal 2012 le emissioni inquinanti di carbonio dell'industria pesante non sono praticamente mai calate. Senza politiche e misure aggiuntive, da qui al 2030 non sono attesi cali significativi. In buona sostanza ciò significa non solo che le emissioni del settore industriale stentano a scendere, ma che è molto probabile che nei prossimi anni crescano.

L'Unione europea si è impegnata al raggiungimento della neutralità climatica netta globale entro il 2050; il Green deal europeo, con la sua Legge sul clima, è la strategia principale per ottenere una riduzione di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030, associato al pacchetto "Fit for 55", che prevede iniziative e revisioni di direttive esistenti per una miglior aderenza a questi nuovi obiettivi ambientali. Non possiamo lasciarci sfuggire l'opportunità di una trasformazione sostenibile dell'Europa con due obiettivi principali: una maggiore e migliore condivisione degli sforzi per la riduzione delle emissioni di gas serra e apportare valore aggiunto alla vita delle persone grazie ad un'agenda ambientale progressista. Un approccio multistrumentale che comprenda un sostegno mirato alle politiche di riduzione dei gas serra

» Non possiamo lasciarci sfuggire l'opportunità di una trasformazione sostenibile dell'Europa con due obiettivi principali: una maggiore e migliore condivisione degli sforzi per la riduzione delle emissioni di gas serra e apportare valore aggiunto alla vita delle persone grazie ad un'agenda ambientale progressista.«

¹⁷¹ EU ETS emissions plummet due to pandemic as EUA surplus skyrockets - Sandbag - Apr 8, 2021.
<https://sandbag.be/index.php/2021/04/08/eu-ets-emissions-plummet-due-to-pandemic-as-eua-surplus-skyrockets/>

» Le imprese ad alta intensità energetica acquistano quote di emissioni a costo zero, ma nonostante questo caricano sui prezzi il valore delle emissioni che va a gravare sul consumatore mentre genera maggior profitto per l'impresa.«

è indispensabile per evitare e porre fine alla lunga dipendenza dalle attività ad alta intensità di carbonio. Le seguenti raccomandazioni intendono accrescere la rilevanza e la coerenza delle politiche del Green Deal, con lo sguardo sempre rivolto a un benessere sostenibile per tutti.

5.2.1. *Carbon pricing*: fondere gli obiettivi sociali e ambientali perché si sostengano reciprocamente

È opinione condivisa che il *carbon pricing* sia un sistema virtuoso, poiché permette di combattere il cambiamento climatico, di stimolare l'economia e creare occupazione, e perché si ritiene contribuisca a dissociare la crescita economica dall'aumento delle emissioni. Si basa sul principio "chi inquina paga", secondo il quale, seguendo logiche di mercato, si intende caricare il costo delle emissioni di gas serra in atmosfera su chi le genera, sia a scopo deterrente, sia per richiamarlo alle proprie responsabilità per i seri danni ambientali e, di riflesso, sociali. Il *carbon pricing* è ritenuto anche uno strumento capace di stimolare gli investimenti in tecnologie pulite attraverso incentivi finanziari che spingano gli inquinatori a cambiare modelli, strategie e ridurre le emissioni, e d'innescare cambiamenti positivi nei comportamenti dei produttori e dei consumatori.

A oggi purtroppo tutto questo non si è dimostrato aderente alla realtà. I prezzi delle emissioni le contengono ma fino ad ora non sono stati capaci di ridurle. Se non si provvede urgentemente a una loro riforma, le strategie di *carbon pricing* paradossalmente tenderanno a ottimizzare i modelli e le tecnologie d'impresa esistenti

e inibiranno i cambiamenti di sistema sostanziali e necessari per una vera e propria decarbonizzazione.

Inoltre, come affermato in diversi contesti,¹⁷² il *carbon pricing* e le tasse ambientali sono strumenti ambientali fiscali importanti per implementare la transizione verde, ma è altrettanto importante considerare gli effetti distributivi di questi strumenti e porre in essere politiche di accompagnamento che ammortizzino i potenziali effetti sociali negativi e mettano al sicuro lo svolgimento di una transizione giusta.

Il sistema di scambio delle emissioni dell'Ue (ETS), nella sua forma originaria, è un esempio eloquente di questo insuccesso. Secondo uno studio recente,¹⁷³ l'ETS dell'Unione europea non solo si è rivelato penalizzante per la capacità di spesa delle famiglie, perché i costi vanno ad incidere sui consumi delle famiglie a basso reddito, ma anche per i governi, che hanno approntato misure e meccanismi di compensazione che beneficiano le famiglie più abbienti. Inoltre, l'assegnazione di quote a titolo gratuito nel sistema ETS ha conseguenze distributive. Le imprese ad alta intensità energetica acquistano quote di emissioni a costo zero, ma nonostante questo caricano sui prezzi il valore delle emissioni che va a gravare sul consumatore mentre genera maggior profitto per l'impresa.

Dal momento che gli stati membri avranno terminato la preparazione dei loro Piani d'azione climatici nazionali aggiornati, conosciuti anche come NDC (Nationally Determined Contributions), fondamentali per centrare gli obiettivi di contenimento della temperatura frutto dell'accordo di Parigi sul clima, si vanno creando le condizioni per ripensare il prezzo dell'inquinamento da carbonio come mezzo per abbassare le emissioni

¹⁷² Report on the European Semester for economic policy coordination: Annual Sustainable Growth Strategy 2021 (2021/2004(INI))

¹⁷³ The distributional effect of climate policies - Georg Zachmann, Gustav Fredriksson & Grégory Claeys - Bruegel 2018.

e far confluire gli investimenti verso soluzioni più pulite. Molti economisti, imprese, governi, ONG e organismi internazionali chiedono un *carbon pricing* più stringente come strumento chiave della transizione a un'economia a bassa intensità di carbonio. Il segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres si è già espresso in merito, dicendo che “dobbiamo compiere maggiori progressi in materia di *carbon pricing*”.

Sebbene l'ICSE riconosca pienamente l'utilità e la necessità di strumenti di *carbon pricing* per sostenere le ambizioni climatiche dell'Europa, esprime preoccupazione per i potenziali effetti distributivi e chiede il rispetto del principio di solidarietà nella fase di definizione delle politiche d'implementazione, almeno in queste tre declinazioni:

- Solidarietà ed equità tra gli stati membri nella fase d'implementazione del *carbon pricing* che tenga conto e intervenga sulle differenze esistenti tra loro e la portata della sfida per le economie locali;
- Solidarietà ed equità negli stati membri: l'effetto degli strumenti di *carbon pricing* sui gruppi vulnerabili della società e sulle famiglie a basso reddito deve essere orientato a garantire accessibilità, anche economica, a certi tipi di beni e servizi per soddisfare le loro esigenze (energia, riscaldamento e raffrescamento, trasporti e mobilità ecc.);
- Intervenire sull'impatto territoriale di queste politiche, non solo per le aree più remote o periferiche, ma più in generale per le aree dell'Europa che stanno già attuando una profonda trasformazione dei propri modelli economici e sociali di sviluppo (le “aree lasciate indietro”) e le aree rurali.

» Gli effetti socioeconomici delle politiche di carbon pricing variano in modo significativo in funzione del modo in cui le diverse iniziative politiche utilizzano il ricavato.«

È quindi necessaria una riforma del *carbon pricing* per farne uno strumento più efficiente e giusto e comprendere il ruolo di politiche più ampie. Integrare le decisioni sull'utilizzo dei ricavi delle vendite delle quote e la progettazione di politiche fiscali più ampie (come per esempio etichettare i dividendi da carbonio) è un aspetto sempre più rilevante dal momento che i ricavi da *carbon pricing* aumentano. L'Unione europea dovrebbe decidere come e quanto dei ricavi aggiuntivi debba essere restituito alle famiglie (ad esempio sotto forma di prestazioni sociali per le famiglie a basso reddito, riforme fiscali rivolte a tutte le famiglie o trasferimenti di somme *una tantum*) per ottenere i risultati distributivi desiderati e altri obiettivi politici.

Gli effetti socioeconomici delle politiche di *carbon pricing* variano in modo significativo in funzione del modo in cui le diverse iniziative politiche utilizzano il ricavato, e pertanto l'uso che se ne fa è un aspetto molto rilevante della progettazione politica. Gli interrogativi sollevati dall'uso degli introiti del *carbon pricing* sono ugualmente importanti: la politica è in grado di prevedere salvaguardie e una distribuzione equa ed equilibrata di queste risorse? Come garantire che queste risorse siano poste al servizio della lotta contro il cambiamento climatico e sostengano gli investimenti mossi da un principio di giusta transizione? Come possiamo intervenire sugli effetti distributivi negativi del *carbon pricing* nel momento stesso in cui insorgono, grazie a misure di accompagnamento e compensazione?

Gli obiettivi climatici generali dell'Unione europea per il 2030 sono implementati attraverso il Quadro 2030 per il clima e l'energia. In particolare, nella sua strategia verso la neutralità climatica, la Commissione europea ha definito l'importanza del *carbon pricing* per completare il quadro politico sul clima. Ci si attende anche che la Commissione presenti una proposta legislativa sul Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera nel secondo trimestre del 2021 come parte del Green Deal europeo, e di una proposta su come utilizzare i ricavi ottenuti per finanziare parte del bilancio Ue. Lo scopo di questa proposta è garantire che il prezzo del carbonio rifletta in modo più puntuale il contenuto delle quote di carbonio. Questo meccanismo dovrebbe creare un piano di confronto più equilibrato ed essere un incentivo a decarbonizzare sia per le industrie dell'Unione europea, sia per quelle non Ue. L'intenzione dell'Europa di alzare l'asticella della propria ambizione climatica per il 2030 è chiara, ma deve dare nuovo slancio al *carbon pricing* e alla riforma delle tasse ambientali, e garantire la coerenza di tutta la sua strategia ambientale e climatica; solo così potrà condurre una decarbonizzazione profonda dei nostri sistemi e garantire i cambiamenti necessari.¹⁷⁴

¹⁷⁴ European environmental Bureau - A Carbon Pricing Blueprint for the EU. 11 March 2021. <https://eeb.org/library/a-carbon-pricing-blueprint-for-the-eu/>

Stabilire obiettivi politici più ampi per il *carbon pricing*

Spesso si sostiene la tesi che i meccanismi di prezzo del carbonio apriranno nuove opportunità di lavoro e di crescita. È possibile che sia vero a livello aggregato, per l'Europa dei 27. Tuttavia i risultati potrebbero essere a macchia di leopardo e di scarso rilievo se si utilizza uno sguardo più focalizzato sul territorio, e questo va tenuto in considerazione quando sarà il momento di progettare misure di *carbon pricing*. La Commissione europea deve fornire delle valutazioni più complete e dettagliate sulla qualità dei posti di lavoro e dell'occupazione in forma di dati disaggregati. Lo scopo dovrebbe essere tradurre i benefici derivanti da politiche climatiche più ambiziose in maggior benessere e una miglior qualità della vita. Riqualificare e sviluppare le competenze dei lavoratori in vista della transizione a basse emissioni di carbonio attraverso un nuovo Fondo per una transizione giusta finanziato con il ricavo delle aste delle quote potrebbe non essere sufficiente e potrebbe sottovalutare o disperdere il potenziale del *carbon pricing*; sarebbe quindi auspicabile un'osservazione più puntuale della complementarità, della coerenza e dell'adeguatezza delle misure di *carbon pricing*, in relazione agli obiettivi degli strumenti di mitigazione climatica Ue. Una valutazione chiara del processo di modellizzazione della Commissione e della sua narrazione politica che porti a stabilire dati chiari, consentirebbe di utilizzarli e intervenire su di essi con almeno lo stesso livello di attenzione e impegno che la Commissione riserva alla competitività e alla crescita Ue. Sulla stessa linea di pensiero, abbiamo bisogno di più coerenza tra la normativa sul *carbon pricing* e le regole sugli aiuti di Stato (in generale sulle politiche di concorrenza attualmente in fase di revisione per adeguarle all'agenda verde e digitale).

Rendere l'ETS più equo ed efficiente

Rendere l'ETS più efficiente

per ridurre le emissioni di gas serra attraverso una riforma significativa, caratterizzata da tetti più bassi per le emissioni e riduzioni lineari annuali più incisive. Anzitutto la domanda fondamentale è: il sistema di scambio delle missioni dell'Unione europea sta effettivamente riducendo le emissioni? Le emissioni sono aumentate nella Fase I, 2005-2007. Nella Fase II, 2008-2012, le diminuzioni delle emissioni non erano riconducibili all'ETS ma bensì alla crisi economica. Nella fase III le emissioni di carbonio dei settori rientranti nell'ETS, aviazione esclusa, sono diminuite del 21% a partire dal 2008. Tuttavia, il calo totale delle emissioni nasconde enormi differenze tra i settori industriali e il settore dell'energia elettrica, e i meriti di questa riduzione non possono essere pienamente attribuiti all'ETS, ma al ruolo giocato da altre politiche di decarbonizzazione come l'eliminazione del carbone, lo sviluppo delle energie rinnovabili, gli investimenti in efficienza energetica. Allo stesso tempo, l'inquinamento industriale proveniente dal settore dell'acciaio, del cemento e della chimica si è stabilizzato.¹⁷⁵ L'ICSE caldeggia un abbassamento dei limiti delle emissioni ETS dell'Ue perché quelli attualmente in vigore si riferiscono a obiettivi di protezione climatica ormai superati, vale a dire al 40% di riduzione delle emissioni nel periodo 1990-2030. Alla luce dei nuovi impegni assunti con i nuovi NDC dell'Ue dei 27, i tetti delle emissioni dell'ETS dovrebbero essere ritoccati verso il basso in virtù del pesante contributo degli stabilimenti industriali rientranti nel sistema di scambio delle emissioni.

¹⁷⁵ The EU Emission Trading System – carbon pricing as an important tool to achieve the objectives of the Green Deal - Sabine Frank - Carbon Market Watch (2020). <https://carbonmarketwatch.org/2020/06/23/the-eu-emission-trading-system-carbon-pricing-as-an-important-tool-to-achieve-the-objectives-of-the-green-deal/>

Rendere l'ETS più equilibrato.

Ogni settore dell'economia dovrà compiere tagli sostanziali delle proprie emissioni e se il principio “chi inquina paga” fosse esteso a tutti i settori coinvolti nell'ETS, quest'ultimo potrebbe dare un contributo davvero importante alla riduzione delle emissioni. Il tema ricorrente e preoccupante sono le assegnazioni di quote di emissioni a costo zero che caratterizzano il sistema attuale, e dei cosiddetti *windfall profits*,¹⁷⁶ i profitti imprevisti. La concessione di quote gratuite¹⁷⁷ dovrebbe essere abolita e dovrebbero essere messe tutte all'asta. Questa misura renderebbe l'ETS più equo per i cittadini e l'industria, perché distribuirebbe i costi della transizione a un modello a bassa intensità di carbonio in modo più equilibrato tra i cittadini e l'industria. Sarebbe quindi opportuno che le disposizioni contenute nel Fondo per l'ammodernamento dell'ETS e nel Fondo per l'innovazione dell'ETS, intercettassero questo cambiamento sostanziale e che l'uso di questi fondi fosse sottoposto a delle condizioni ambientali e sociali che ne garantiscano aderenza esplicita ai principi di una transizione giusta.

Il Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera: uno strumento molto potente se progettato appropriatamente

Istituire un Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (CBAM) per stimolare l'azione climatica globale significa anche che deve rientrare in una strategia industriale più ampia e che deve procedere di pari passo con l'eliminazione totale di tutte le misure volte a limitare il *carbon leakage*, compresa la concessione di quote a titolo gratuito. Il CBAM dovrebbe coprire il settore dell'energia elettrica e i settori industriali ad alta intensità energetica come cemento, acciaio, alluminio, raffinerie di petrolio, carta, vetro, chimica e fertilizzanti, che a oggi continuano a ricevere quantità sostanziose di quote a titolo gratuito e rappresentano ancora il 94% delle emissioni industriali dell'Unione europea. L'introduzione del CBAM non deve indebolire il tetto generale alle emissioni né l'esigenza di una riduzione lineare annuale dei permessi totali, in conformità agli obiettivi aggiornati di neutralità climatica dell'Unione europea per il 2030. Nello stesso solco, le agevolazioni sulle esportazioni dovrebbero essere escluse dal meccanismo perché questo potrebbe incoraggiare produzioni diversificate per il mercato interno e l'export, e indurre a esportare i prodotti con un impronta carbonica più alta. Le agevolazioni sulle esportazioni non sono coerenti con i nuovi obiettivi climatici e la tendenza a incoraggiare ambizioni climatiche globali sempre maggiori. Il CBAM rimane uno strumento marginale, seppur importante,¹⁷⁸ nel mix politico necessario a garantire maggiori sforzi domestici dell'Ue per evitare ulteriori sconvolgimenti climatici e intervenire sugli impatti ambientali dei prodotti importati nel mercato unico. Un mix politico coerente e ben concepito dovrebbe intervenire sull'impatto dei consumi a prescindere da dove questo si verifichi. Infine, dal momento che il CBAM dovrà focalizzarsi su nuovi settori strategici, dovrebbe essere pensato in modo da limitare i rischi di delocalizzazione delle ultime fasi della filiera. Il futuro CBAM dovrebbe applicarsi anche ai prodotti intermedi e finiti focalizzandosi su componenti con un'alta impronta carbonica. Per stare al passo del cambiamento tecnologico, normativo e del mercato, il CBAM dovrebbe essere dinamico e la sua portata andrebbe rivista e riconsiderata con cadenza regolare.

¹⁷⁶ Special Report 18/2020: The EU's Emissions Trading System: free allocation of allowances needed better targeting - European court of Auditors

¹⁷⁷ Nell'ambito del Sistema Ue di scambio delle emissioni, le imprese devono ottenere delle quote per coprire le proprie emissioni di carbonio. L'assegnazione a titolo gratuito di queste quote è in contrasto con il metodo prevalente che prevede un'asta, ma le quote gratuite rappresentano ancora più del 40% di quelle totali disponibili.

¹⁷⁸ Climate Action Network - Supporting document to response to the European Commission's public consultation on the carbon border adjustment mechanism-(CBAM) - 28/10/2020. <https://caneurope.org/supporting-document-consultation-carbon-border-adjustment-mechanism/>

Entrate fiscali: dividendi climatici per la giustizia sociale

Il divario esistente tra il prezzo del carbonio attuale e quello che sarebbe richiesto e auspicabile per un'efficace mitigazione del cambiamento climatico, dovrebbe essere colmato utilizzandone il ricavato nel modo giusto per garantire che i benefici siano rilevanti e tangibili per tutti. Questo non significa che dovremmo scartare l'idea di una tassazione del carbonio sulla base di ciò che potrebbe o dovrebbe essere, quanto piuttosto che dovremmo esplorare i modi di controbilanciare questi impatti per rendere la tassazione del carbonio funzionale al bene delle persone e del Pianeta.

Il *carbon pricing* può raccogliere risorse importanti ma il modo in cui sono utilizzate è una scelta essenzialmente politica. Ci sono tre modi principali di utilizzarne i ricavi: 1) destinarli al bilancio generale da cui poi possono essere reindirizzati ai fondi pubblici di governo senza specifiche indicazioni per un loro utilizzo; 2) sotto forma di "sussidi verdi", di modo che siano reinvestiti per propositi ambientali come la promozione di tecnologie a basso tasso di carbonio; 3) riutilizzarli restituendoli ai consumatori sotto forma di agevolazioni o contributi *una tantum*.

Destinare i ricavi del carbon pricing (di un ETS e un CBAM riformati) a una transizione giusta e alle politiche di mitigazione. Un approccio corretto quando si parla di entrate generate dall'ETS o dal futuro Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera, sarebbe dedicarle alla gestione della transizione soprattutto in quelle regioni e Paesi più colpiti dalla decarbonizzazione. In questo caso, i ricavi non dovrebbero essere utilizzati per andare a formare il bilancio generale, ma stanziati o accantonati per finanziare l'azione climatica, ad esempio per finanziare il Fondo per l'innovazione, il Fondo per l'ammodernamento o il Fondo per la giusta transizione. Al contempo si potrebbero esplorare nuove possibilità per il *carbon pricing*, attraverso contributi per i settori che non rientrano nel sistema di scambio delle emissioni, e parte del ricavato potrebbe servire ad assistere i lavoratori, le comunità e le regioni.

Dividendi del carbonio: un uso equo delle entrate. L'ICSE è dell'opinione che i ricavi del *carbon pricing* dovrebbero essere utilizzati per contrastare conseguenze potenzialmente negative a livello sociale ed economico derivanti dal processo di decarbonizzazione, e che queste risorse raccolte da una maggiorazione del prezzo della CO₂ dovrebbero essere ridistribuite tra i cittadini. Un uso delle risorse che probabilmente sarebbe equo ovunque sarebbero dei contributi in denaro per attenuare l'impatto sulle famiglie per le quali il *carbon pricing* ha effetti sproporzionati. In sintesi, il *carbon pricing* può essere reso giusto e politicamente durevole solo se concepito per restituirne e redistribuirne i ricavi al pubblico, sotto forma di dividendi del carbonio.

Un dividendo del carbonio distribuisce i ricavi derivanti dal costo delle emissioni di carbonio alle famiglie. Nella forma più semplice, le risorse ricavate potrebbero essere divise ugualmente tra tutte le famiglie nel corso dell'anno, ma anche non necessariamente in parti uguali; potrebbe essere diviso in funzione del reddito o di altri fattori e ciò comporterebbe che lo Stato valuti quali siano i gruppi della società maggiormente colpiti. L'impatto sulle famiglie a basso reddito andrebbe misurato considerando se utilizzino prevalentemente energia elettrica, carburanti fossili o biocarburanti tradizionali, che trasporti prediligano e quali siano le loro esigenze di riscaldamento e raffrescamento.

5.2.2. Valore del carbonio: un approccio lungimirante in un'ottica d'equità

Una relazione recente dell'IPCC¹⁷⁹ riguardo gli impatti del riscaldamento globale ad 1,5°C sopra i livelli preindustriali ha fornito una stima della quantità di emissioni di carbonio globale (escludendo il permafrost) che l'umanità può emettere in atmosfera contenendo il riscaldamento entro gli 1,5°C nell'arco di questo secolo e oltre. L'equazione è semplice: per rimanere entro gli 1,5°C di riscaldamento, il bilancio del carbonio rimanente si aggira attorno alle 416 Gt di CO₂, il che equivale a dire, in termini di tempo, dieci anni al ritmo attuale delle emissioni.

1,5°C

per rimanere entro gli 1,5°C di riscaldamento, il bilancio del carbonio rimanente si aggira **attorno alle 416 Gt di CO₂**, il che equivale a dire, in termini di tempo, **dieci anni al ritmo attuale delle emissioni**.

La nozione di “bilancio del carbonio rimanente” è utile in quanto si riferisce all'emissione del gas serra di origine antropica per eccellenza, la CO₂, e fornisce un panorama dettagliato di alternative possibili e disponibili.

In altre parole, la partita per limitare il riscaldamento globale entro la soglia degli 1,5°C si giocherà tutta nei prossimi decenni, e se nel 2030 saremmo stati in grado di limitare e abbassare le emissioni di gas serra avremo maggiori probabilità di tenere sotto controllo il picco del riscaldamento a 1,5°C. A oggi, se volessimo contenere il riscaldamento entro questo tetto dovremmo rimanere nell'ordine di una produzione di emissioni che oscilla tra le 25 e le 30 Gt di CO₂ annue da qui al 2030, ma queste cifre sono in contrasto con le stime medie dei Piani d'azione climatici nazionali, gli NDC (Nationally Determined Contributions), che sono su base discrezionale, e la previsione è di arrivare al 2030 con delle quote tra le 52 e le 58 Gt di CO₂ annue.

Sarebbe fuorviante considerare questi dati solo da un punto di vista puramente quantitativo. Di là dai dati, la scelta del percorso verso la decarbonizzazione avrà conseguenze sul futuro del pianeta e degli esseri umani. L'innalzamento del livello dei mari continuerà anche oltre il 2100 anche se il riscaldamento globale si limiterà a 1,5°C nel XXI secolo, ma probabilmente con una portata più

» Diventa evidente che gli impatti del cambiamento climatico sullo sviluppo sostenibile, sull'eradicazione della povertà e sulla riduzione delle disuguaglianze sarebbero minori se il riscaldamento globale fosse contenuto nell'ordine di 1,5°C anziché di 2°C.«

moderata. Tuttavia, l'instabilità dei ghiacci della calotta antartica e/o la perdita irreversibile dei ghiacci della Groenlandia potrebbero tradursi in un innalzamento del livello del mare di diversi metri nel corso di centinaia o migliaia di anni. Questi meccanismi potrebbero innescarsi tra gli 1,5° e i 2°C di riscaldamento globale.

Gli impatti del cambiamento climatico e la risposta sono strettamente legati a uno sviluppo sostenibile che tenga in equilibrio il benessere sociale, l'economia sostenibile e la protezione ambientale.

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, adottati nel 2015, hanno già fornito una cornice per la valutazione della compatibilità tra il riscaldamento globale tra gli 1,5° e i 2°C e gli obiettivi di sviluppo che includono l'eradicazione della povertà, la riduzione delle disuguaglianze e l'azione climatica.

In linea con le raccomandazioni politiche da noi proposte nel capitolo precedente per una transizione giusta, diventa evidente che gli impatti del cambiamento climatico sullo sviluppo sostenibile, sull'eradicazione della povertà e sulla riduzione delle disuguaglianze sarebbero minori se il riscaldamento globale fosse contenuto nell'ordine di 1,5°C anziché di 2°C.¹⁸⁰

¹⁷⁹ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]

¹⁸⁰ “Se non si compiono ulteriori azioni per rafforzare i contributi decisi a livello nazionale e non si aprono nuove strade per raggiungere gli obiettivi di contenimento del riscaldamento globale dell'Accordo di Parigi (Rogeli, et al., 2016), saranno i più poveri a subire i maggiori sconvolgimenti del cambiamento climatico”. Passaggio tratto da: “*The Inequality of Climate Change From 1.5 to 2°C of Global Warming*” - Andrew D. King & Luke J. Harrington - ARC Centre of Excellence for Climate System Science, School of Earth Sciences, University of Melbourne, Melbourne, Victoria, Australia, Environmental Change Institute, University of Oxford, Oxford, UK.

Come già detto in precedenza, un *carbon pricing* migliorato non sarà sufficiente per affrontare queste questioni tanto cruciali e complesse. Il *carbon pricing* punta a ridurre le emissioni di gas serra rendendole più costose. Se non appropriatamente riformato, il *carbon pricing* potrebbe portare coloro che possano permettersi di pagare, a proseguire nel solco di uno stile di vita o di attività di produzione ad alte emissioni, e questo avverrebbe con la complicità della politica per non essere stata in grado di riformare il sistema in modo tale da distribuire con maggior equità gli effetti negativi, e di andare a colpire in modo più mirato i soggetti e le organizzazioni che negli ultimi vent'anni hanno avuto maggiori responsabilità nel riscaldamento climatico. Il concetto di "valore del carbonio" probabilmente si presta meglio ad affrontare in maniera più profonda il tema di una giusta distribuzione dei pesi di questa transizione.

Abbiamo già identificato tre canali attraverso i quali si concretizza l'effetto aggravante del cambiamento climatico sulle disuguaglianze: a) un aumento dell'esposizione dei gruppi svantaggiati agli effetti avversi del cambiamento climatico; b) aumento della suscettibilità ai danni provocati dal cambiamento climatico; c) una diminuzione della loro capacità di adattamento e recupero dai danni subiti. Questa stessa cornice analitica potrebbe essere utilizzata per discutere e osservare le relazioni tra il cambiamento climatico e le disuguaglianze, anche negli stati e tra gli stati.

Dobbiamo fare le cose nel modo giusto per essere all'altezza dell'ambizione che riteniamo necessaria per centrare l'obiettivo della decarbonizzazione in un modo sostenibile e giusto. A oggi rimangono aperte diverse questioni molto importanti a livello europeo.

La contabilità delle emissioni di gas serra nel Green Deal, in linea con le regole in vigore alle Nazioni Unite dal protocollo di Kyoto, si fonda sulla quantificazione delle emissioni prodotte a livello territoriale, nel nostro caso le emissioni all'interno dei confini europei, ma non riesce a cogliere quanto le regioni contribuiscano indirettamente al cambiamento climatico attraverso i consumi.

Seppur trascurate, le emissioni di carbonio intrinseche alle merci importate hanno conosciuto un incremento significativo in Europa negli ultimi vent'anni, un incremento in grado di erodere parte dei risultati di riduzione delle emissioni raccolti dai diversi Paesi dell'Unione. Nonostante ogni prodotto d'importazione sia responsabile di una certa quantità di emissioni di carbonio generate lungo tutta la filiera fino al momento della sua importazione, i prodotti d'importazione da partner commerciali chiave nelle economie emergenti, spesso sono caratterizzati da un'intensità di carbonio dei processi

di produzione più alta rispetto a prodotti simili provenienti da altri Paesi dell'Unione europea. Considerando che dagli anni Novanta, molti Paesi Ue hanno esternalizzato la produzione di un numero sempre maggiore di prodotti nelle economie emergenti come Cina e India, siamo testimoni del cosiddetto *carbon leakage*, vale a dire lo spostamento della produzione in economie a più alta intensità di carbonio e dove le politiche ambientali possono essere meno rigorose, di prodotti che poi vengono importati nell'Ue.

Se si tengono in considerazione le emissioni da consumo, queste possono erodere una parte degli sforzi e delle prestazioni climatiche dell'Ue.

Il calcolo delle emissioni dei prodotti di consumo dovrebbe essere valutato e ricompreso nel calcolo della produzione locale delle emissioni normalmente richiesto ai governi, affinché si possa osservare il rapporto tra i consumi locali e l'impatto ambientale globale. Se consideriamo l'Ue nel complesso e il calcolo delle emissioni sulla base dei consumi, notiamo che il 10% dei nuclei familiari con i tassi di emissioni da consumo più alti sono responsabili di circa il 15% di tutte le emissioni da consumo dell'Unione europea, mentre il 10% con i tassi di emissioni da consumo più bassi è responsabile di solo il 5% del totale.¹⁸¹

Questa situazione conferma che per aggredire il cambiamento climatico, l'Ue deve intervenire sulle emissioni di CO₂ con una strategia quanto più ampia possibile, che agisca anche sulle disuguaglianze che le emissioni di carbonio generano nelle nostre società.

Un rapporto pubblicato recentemente da Oxfam¹⁸² rivela una netta "disuguaglianza del carbonio" nei Paesi europei e tra i Paesi europei. Se l'Europa è responsabile del 15% delle emissioni globali da consumo, sebbene ospiti solo il 7% della popolazione mondiale, il 10% più ricco degli europei è responsabile di oltre un quarto delle emis-

» Se si tengono in considerazione le emissioni da consumo, queste possono erodere una parte degli sforzi e delle prestazioni climatiche dell'Ue.«

¹⁸¹ Simon Evans - Carbon Brief - Are the UK's emissions really falling or has it outsourced them to China? March 19, 2015. <https://www.carbonbrief.org/are-the-uks-emissions-really-falling-or-has-it-outsourced-them-to-china>

¹⁸² Confronting Carbon Inequality in the European Union - Why the European Green Deal must tackle inequality while cutting emissions - OXFAM - Tim Gore, Mira Alestig - 7 December 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality-european-union>

15%

L'Europa è responsabile del 15% delle **emissioni globali da consumo**, sebbene **ospiti solo il 7% della popolazione mondiale**

sioni – vale a dire la stessa quantità della metà più povera della popolazione europea – con l'1% dei più ricchi che produce il 7% delle emissioni. La questione è ancora più seria se si guardano queste disuguaglianze nella cornice degli sforzi necessari per ridurre le emissioni. Secondo quanto descritto nella relazione, la metà più povera degli europei ha tagliato le missioni di quasi un quarto, mentre le emissioni del 10% più ricco continuano a crescere. Sia il 10% più ricco, sia all'1% più ricco ha aumentato le emissioni rispettivamente del 3% e del 5%, mentre gli europei con un reddito medio sono responsabili di meno della metà delle emissioni ma hanno effettuato tagli del 13%.

In sintesi, mentre la metà più povera degli europei ha tagliato le emissioni in modo significativo, sarà anche la più colpita dal cambiamento climatico. Ancora, il 10% più ricco dei cittadini europei ha un'impronta ambientale pro capite di più di dieci volte maggiore rispetto ai livelli necessari per contenere il riscaldamento globale entro 1,5°C entro il 2030, mentre l'impronta dell'1% più ricco è ben trenta volte maggiore. Di contro, l'impronta ambientale del 50% più povero degli europei dovrà essere dimezzata entro il 2030.

Come sarebbe logico aspettarsi, le disparità sono altrettanto evidenti anche tra gli stati membri, con il 10% più ricco dei cittadini tedeschi, italiani, francesi e spagnoli, circa 25,8 milioni di persone, responsabile collettivamente delle stesse emissioni dell'intera popolazione di sedici stati membri, vale a dire circa 84,8 milioni di persone. Le emissioni in termini assoluti sono alte anche tra il 10% dei cittadini più ricchi degli stati membri più piccoli come il Belgio e i Paesi Bassi, e ciò dipende in

buona misura dall'alta dipendenza di questi paesi dalle importazioni di petrolio e gas e dall'uso del gas per il riscaldamento residenziale.¹⁸³

L'Unione europea dovrebbe fissare obiettivi di riduzione delle emissioni in linea con gli ultimi impegni internazionali, che riflettano l'alta responsabilità storica dell'Ue nelle emissioni e la sua capacità di garantire una transizione a un modello a basso tasso di carbonio. Ora tutti devono dare il massimo contributo per ottenere un profondo taglio delle emissioni nei prossimi dieci anni. A oggi le riduzioni delle emissioni dell'Ue hanno coinciso con la crescita delle disuguaglianze economiche; si è permesso che i cittadini più ricchi raggiungessero livelli inaccettabili di emissioni mentre sono crollate solo le emissioni dei gruppi a reddito più basso. Per una profonda riduzione, ora quanto mai necessaria, tutte le fasce della società europea devono fare la propria parte.

Noi crediamo fermamente che l'Unione europea debba usare il Green Deal europeo per lottare contro le disuguaglianze e allo stesso tempo tagliare le emissioni di carbonio, nell'ambito di una strategia tanto ambiziosa quanto indispensabile per raggiungere gli obiettivi climatici.



Il 10% più ricco degli europei è responsabile di oltre un quarto delle emissioni

» Mentre la metà più povera degli europei ha tagliato le emissioni in modo significativo, sarà anche la più colpita dal cambiamento climatico. Ancora, il 10% più ricco dei cittadini europei ha un'impronta ambientale pro capite di più di dieci volte maggiore rispetto ai livelli necessari per contenere il riscaldamento globale entro 1,5°C entro il 2030.«

¹⁸³ Il 10% più ricco in Belgio e Olanda (circa 3,7 milioni di persone) è responsabile della quantità più alta di emissioni in termini assoluti rispetto alla popolazione totale di molti stati membri quali Ungheria (circa 9,9 milioni di persone), Bulgaria (circa 7,3 milioni di persone), Grecia (circa 10,9 milioni di persone), Danimarca (circa 5,7 milioni di persone), Svezia (circa 9,9 milioni di persone) e Finlandia (circa 5,5 milioni di persone). Op. Cit.

Effettuare una netta distinzione

che sia in grado di considerare anche le emissioni di gas serra derivanti dai consumi e non solo quelle derivanti dalla produzione, come riferimento per promuovere altri criteri di equità – il bilancio del carbonio (vedi sotto) – e una strategia globale per una giustizia climatica collettiva, concepita come una distribuzione equilibrata ed equa degli sforzi di mitigazione. Gli obiettivi per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 non hanno senso se la strategia è esternalizzare l'inquinamento, aumentando le importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio dagli altri Paesi del mondo.¹⁸⁴ Perché l'Unione europea riduca le sue emissioni globali di CO₂ sono necessari cambiamenti sistemici dell'economia europea. In qualità di maggior blocco economico e commerciale mondiale, le politiche sul commercio e sul flusso degli investimenti dell'Unione europea e dei suoi stati membri sono importanti, ma spesso trascurate come strumenti per produrre cambiamento. I flussi europei degli investimenti e del commercio sono troppo importanti per ignorarne l'impatto sul cambiamento climatico, sia in termini positivi, sia negativi.

Istituire un bilancio europeo del carbonio

La Commissione europea dovrebbe intavolare una proposta di bilancio del carbonio entro dicembre 2021, entrando nel dettaglio delle emissioni di carbonio che ancora sono ammissibili per tener fede agli impegni dell'Accordo di Parigi e rimanere sotto la soglia prevista nei tempi stabiliti. Molto utile sarebbe anche un bilancio del carbonio sviluppato su cinque anni, per quantificare il totale delle emissioni di gas serra che possano essere immesse in atmosfera ogni cinque anni da qui al 2050. Questo è fattibile solo sviluppando percorsi che forniscano la stima dei tassi annui di riduzione delle emissioni necessari a rispettare gli obiettivi fissati dagli accordi COP 21 di Parigi, considerando i vincoli posti dagli obiettivi finali delle politiche Ue.

Il bilancio del carbonio consentirebbe di proporre regole differenziali per compiere una distribuzione equa delle emissioni tra i Paesi. I bilanci nazionali del carbonio potrebbero essere assegnati ai Paesi secondo principi di equità e fondati ad esempio sulle emissioni cumulative, sulle emissioni pro capite, sul PIL, sulla responsabilità storica di ogni Paese nel cambiamento climatico e considerando le differenze demografiche o degli standard di vita. Il bilancio dovrebbe portare con sé un sistema di indici sociali del carbonio che possano essere utilizzati in modo sistematico per valutare in termini socioeconomici gli strumenti di politica pubblica e gli investimenti pubblici. Quest'approccio consentirebbe di distribuire maggior sostegno finanziario ai Paesi a basso reddito attraverso i fondi Ue, per accelerare la realizzazione di nuove infrastrutture e tecnologie a bassa intensità di carbonio, così come mitigare gli impatti socioeconomici negativi della transizione.

Un bilancio europeo del carbonio chiarirebbe gli obiettivi a lungo termine e creerebbe una base naturale per la definizione della giusta quantità di quote d'emissioni a titolo gratuito da distribuire nell'ambito di un ETS che, ci si augura, sia ampliato e riformato. Il bilancio di carbonio avrebbe anche il pregio di migliorare la prevedibilità e la solidità dei prezzi della CO₂. Le iniziative proposte nell'ambito del bilancio del carbonio, metterebbero per la prima volta in relazione una politica regionale e una politica globale attraverso una valutazione e una stima del bilancio del carbonio regionale, e incoraggerebbe i decisori politici a riprogrammare l'agenda politica Ue sulla mitigazione agganciandola in modo più puntuale, attivo e quantitativo agli impegni di respiro planetario contratti con la firma del Trattato di Parigi.

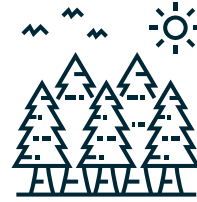
¹⁸⁴“Nel 2001 i consumi dell'Ue hanno causato emissioni di CO₂ del 12% superiori rispetto al totale delle emissioni Ue prodotte fino a quel momento. Questo esubero era di circa 500 milioni di tonnellate, più della CO₂ prodotta annualmente dall'Italia. La differenza era dovuta principalmente alle emissioni associate alle merci consumate nell'Ue – con particolare riferimento alle merci prodotte in Cina e importate nel mercato unico. I dati suggeriscono che le emissioni globali derivanti dai consumi dell'Ue sono aumentate ulteriormente. Buona parte delle emissioni, nell'Ue o in Cina, non sono legate all'import-export, ma avvengono a livello interno per soddisfare il consumo nazionale”. WWF's Trade and Investment Programme and the Industrial Ecology Programme at the Norwegian University of Science and Technology John Kornerup Bang, Eivind Hoff and Glen Peters - Published January 2008.

5.2.3. Armonizzare le politiche e le cornici regolatorie con gli obiettivi climatici e del benessere sostenibile

Come già sostenuto in precedenza, il *carbon pricing* e il valore del carbonio dovrebbero essere utilizzati come parte di un mix di politiche che promuovano l'innovazione e la sostenibilità, che possano contare su un certo dinamismo politico, pensate in funzione dei settori e scandite nel tempo per produrre profondi cambiamenti di sistema. La risposta della politica climatica deve colmare e superare il fallimento del mercato con un focus sui cambiamenti fondamentali nei sistemi socio-tecnici esistenti come l'energia, la mobilità e la produzione industriale. Riteniamo che il cambiamento climatico possa e debba essere appropriatamente compreso come un problema di sistema. Le funzioni sociali essenziali saranno soddisfatte attraverso sistemi socioeconomici costituiti da tecnologie, infrastrutture, normative, modelli d'impresa e stili di vita, tutti in stretta interconnessione tra loro.

Accanto a una cornice per una giusta transizione, è altrettanto importante che l'obiettivo climatico per il 2030 sia tradotto in un quadro di politiche concrete e all'altezza della nostra ambizione ambientale. Il pacchetto "Fit for 55"¹⁸⁵ sarà decisivo nell'azione climatica dell'Ue nei prossimi dieci anni.

L'Europa ha deciso di innalzare i propri obiettivi climatici per il 2030 al 55% di riduzione delle emissioni, ma è ancora lontana dall'imbocco della strada che dovrebbe condurla al raggiungimento di quell'obiettivo. Le proiezioni della Commissione europea, condotte sulla base dello scenario attuale, stimano un divario di almeno dieci punti percentuali rispetto all'obiettivo di riduzione delle emissioni del 2030. Azioni rapide e decisive sono necessarie in tutti i settori dell'economia per guardare con fiducia all'obiettivo intermedio del 2030 e prepararci alla neutralità climatica del 2050. Il nuovo bilancio europeo darà il suo contributo a ridurre le emissioni ma per



Le soluzioni naturali e una riforestazione efficace potrebbero assorbire fino al 30% delle emissioni globali, ma questa stima è molto incerta e servono politiche ambiziose per sostenerle.

consegnare la neutralità climatica all'economia europea in meno di trent'anni servono politiche aggiuntive.

Sono diverse le aree in cui vi sono possibilità molto significative di riduzione ma vi sono anche dei colli di bottiglia sui quali intervenire. Il riciclo e l'economia circolare offrono prospettive per un uso minore e migliore delle risorse, ma sono ancora molto circoscritti. Il sequestro del carbonio a oggi è ancora su scala limitata e i suoi risultati controversi. Le soluzioni naturali e una riforestazione efficace potrebbero assorbire fino al 30% delle emissioni globali, ma questa stima è molto incerta e servono politiche ambiziose per sostenerle. Un maggior impiego dell'energia nucleare apre sempre un dibattito complesso sullo stoccaggio delle scorie radioattive, sull'esaurimento delle riserve e sugli alti costi in caso di pericoli o disastri ambientali. D'altro canto, il miglioramento dell'efficienza energetica, sempre che si compiano passi radicali, potrebbe portare a un risparmio del 40% delle emissioni globali, mentre un 10-15% o più di riduzione potrebbe venire dal cambiamento dei comportamenti e delle abitudini.¹⁸⁶

Quest'obiettivo non è stato ancora raggiunto e siamo lontani dal farlo. La riduzione dei consumi energetici, che entro il 2020 doveva toccare il 20% di diminuzione, fino ad ora non si è realizzata.¹⁸⁷ Analisi recenti dimo-

» L'Europa ha deciso di innalzare i propri obiettivi climatici per il 2030 al 55% di riduzione delle emissioni, ma è ancora lontana dall'imbocco della strada che dovrebbe condurla al raggiungimento di quell'obiettivo.«

¹⁸⁵ Per raggiungere il 55% di riduzione delle emissioni la Commissione europea ha identificato una serie di azioni necessarie a decarbonizzare i diversi settori dell'economia. Ha annunciato anche la revisione di alcuni strumenti legislativi chiave, tra i quali: la Direttiva sul sistema di scambio delle emissioni, il Regolamento sulla condivisione degli sforzi, la Direttiva sull'energia rinnovabile, la Direttiva sull'efficienza energetica, la Direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici, gli standard delle prestazioni in materia di emissioni di CO₂ per le auto e i furgoni, e il Regolamento LULUCF.

¹⁸⁶ *Decoupling economic growth from environmental harm* - EPRS | European Parliamentary Research: Eamonn Noonan with Stefano Vrizzi, Global Trends Unit PE 651.916 - July 2020.

¹⁸⁷ European Environment Agency Trends and projections in Europe - 2020.

» Una robusta strategia industriale che garantisca che la neutralità carbonica dell'Europa serva da viatico per una leadership industriale europea nel campo di soluzioni digitali, decarbonizzate e fondate sulle energie rinnovabili.«

strano che tra il 2000 e il 2018, i settori dei trasporti e dei servizi hanno aumentato rispettivamente il loro consumo finale di energia del 10,8% e del 20,2%.¹⁸⁸ Ci si attende che il consumo di energia nel settore terziario continui a crescere, soprattutto a causa di un maggior utilizzo dell'elettricità nei settori dell'IT e nei centri dati. Di contro, nello stesso periodo, il consumo residenziale di energia è sceso del 4,5% e quello dell'industria del 14,6%, ma con ogni probabilità è riconducibile alla crisi economica del 2008 e al processo di deindustrializzazione. Dato che "l'energia più pulita e a buon mercato che esista è quella che non utilizziamo",¹⁸⁹ il principio di efficienza energetica deve rientrare tra le massime priorità dell'Unione europea per raggiungere i propri obiettivi climatici.

In sintesi l'Unione europea dovrebbe agire come promotrice e leader di misure trasformative quali: 1) progettare una politica industriale integrata focalizzata su missioni strategiche di decarbonizzazione; 2) allineare le politiche infrastrutturali e della mobilità a questa nuova visione di lungo periodo; 3) stimolare la produzione e il consumo sostenibile; 4) concepire un quadro integrale e completo per migliorare l'efficienza dei pozzi naturali di carbonio.

5.2.3.1. Una politica industriale europea sostenibile: definire un'agenda dedicata alla decarbonizzazione dell'industria ad alta intensità energetica (EII)

Le priorità della trasformazione industriale dovrebbero essere ridurre l'utilizzo delle risorse, dell'energia, delle

emissioni di gas serra, dell'inquinamento dell'aria e dei rifiuti solidi, nonché una robusta strategia industriale che garantisca che la neutralità carbonica dell'Europa serva da viatico per una leadership industriale europea nel campo di soluzioni digitali, decarbonizzate e fondate sulle energie rinnovabili.

L'ICSE qui propone di rafforzare ulteriormente il legame tra la strategia industriale della Commissione europea e il pacchetto "Fit for 55". Come già detto in altri passaggi, l'Ue non dovrebbe affidarsi unicamente ai meccanismi di *carbon pricing* per decarbonizzare le sue industrie ad alta intensità energetica ma dovrebbe prevedere una strategia industriale clima-neutrale, strategie di decarbonizzazione settoriali per completare quest'approccio cosiddetto *cap-and-trade*, vale a dire caratterizzato da vincoli e scambi.

Perché la transizione alla neutralità climatica si compia, dobbiamo sviluppare dei cronoprogrammi di decarbonizzazione settoriali per assicurare una transizione giusta per la forza lavoro e, contemporaneamente, spingere l'acceleratore sullo sviluppo di tecnologie e infrastrutture a bassa intensità di carbonio. L'interdipendenza degli obiettivi politici deve riflettersi in un approccio globale: una vera strategia industriale clima-neutrale che favorisca gli investimenti e rafforzi l'occupazione delle filiere strategiche nell'Ue in un modo che contribuisca a centrare gli obiettivi del Green Deal. Una nuova strategia industriale Ue, associata a un Piano d'azione per l'economia circolare e un approccio organico per una transizione giusta, dovrebbero essere "le pietre angolari dell'azione climatica dell'Ue e fornire gli strumenti politici e finanziari affinché l'industria europea diventi un'industria verde".¹⁹⁰

¹⁸⁸ Joint Research Center, 2020, Energy Consumption and Energy Efficiency trends in the EU-28, 2000-2018.

¹⁸⁹ ETUC resolution on "Fit for 55" package - Adopted 22.03.2021. <https://www.etuc.org/en/document/etuc-resolution-fit-55-package>

¹⁹⁰ ETUC resolution on European Green Deal initiatives: Climate Law, EU Sustainable Investment Plan, Just Transition Fund Regulation and new EU Industrial Strategy - Adopted 09.06.2020.

Fornire un quadro completo e organico per porre l'industria Ue sul binario giusto: destinazione neutralità climatica 2050

Sono necessari investimenti massicci nello sviluppo e nella diffusione di tecnologie innovative a basso tasso di carbonio come l'idrogeno rinnovabile, le batterie o altre tecnologie pulite che consentano processi di produzione industriale a bassa intensità di carbonio. Sarebbe altresì essenziale aprire mercati specifici per i prodotti a basso contenuto di carbonio attraverso misure appropriate come la committenza pubblica o contratti differenziati per promuovere processi a bassa intensità di carbonio per i settori dell'acciaio, del cemento e della chimica. Questa cornice, se accompagnata da adeguate riforme delle linee guida sugli aiuti di Stato, sarà cruciale per mantenere in forze la filiera industriale europea e sostenere l'occupazione nel lungo periodo.

Una strategia esauriente per le rinnovabili

Alzare l'asticella dell'ambizione nel campo delle energie rinnovabili potrebbe aiutare a sviluppare una filiera industriale Ue per le tecnologie rinnovabili e a creare nuovi posti di lavoro di qualità. Qualsiasi innalzamento degli obiettivi dovrebbe essere sostenuto da una solida politica industriale, investimenti pubblici per compensare i limiti degli attori privati nello sviluppo di nuove tecnologie. Allo stesso modo, è d'importanza critica incoraggiare una migliore gestione e valorizzazione dei flussi dei rifiuti e dell'efficienza dei materiali, partendo dalla considerazione che la lavorazione dei materiali secondari è meno energivora della trasformazione delle materie prime.

Sostenere tecnologie trasversali ai settori come strada maestra per decarbonizzare le industrie ad alta intensità energetica (EII)

L'uso d'idrogeno rinnovabile sostenibile per produrre acciaio, ammoniaca e combustibili sintetici è un primo esempio. L'idrogeno può essere prodotto in modo sostenibile attraverso elettrolisi dell'acqua alimentata grazie all'utilizzo di elettricità verde. L'idrogeno rinnovabile, con molta probabilità, giocherà un ruolo significativo nella transizione energetica globale, dal momento che potrebbe fornire una fonte di energia pulita per i settori difficilmente elettrificabili per via diretta come i trasporti e l'industria. Utilizzare idrogeno rinnovabile come vettore energetico amplia le applicazioni dell'energia rinnovabile, e la sua alta densità energetica lo rende più adatto ad alcune applicazioni rispetto all'uso delle batterie. Nei casi e nelle forme in cui può essere trasportato agevolmente sulle lunghe distanze attraverso l'uso di condutture, garantisce una distribuzione a costi relativamente

bassi e opzioni di stoccaggio dell'energia. Infine, la produzione d'idrogeno rinnovabile mediante elettrolisi è una fonte controllabile per soddisfare la domanda di elettricità che può aiutare a dare flessibilità ai sistemi energetici.

Creare piattaforme europee per la cooperazione,

come infrastrutture condivise per i processi e le tecnologie sostenibili e organizzare simbiosi industriale. La cooperazione dovrebbe aiutare a promuovere le sinergie industriali e le alleanze strategiche come mezzo per sostenere le imprese nel passaggio alla filiera del futuro e condividere costi e investimenti in ricerca sviluppo.

Sostenere programmi di riaggiustamento per le PMI

nelle filiere EII specializzate in tecnologie convenzionali, per aiutarle a ridefinire il posizionamento della propria filiera, rilanciare e reindirizzare le proprie competenze fondamentali sostenendo e conservando l'occupazione.

5.2.3.2. Trasformare le infrastrutture per rispettare gli impegni di Parigi e integrare tecnologie sostenibili e a bassa intensità carbonica

La politica Ue dovrebbe anzitutto stimolare gli stati membri a dare priorità al miglioramento delle politiche nazionali che facilitino la diffusione delle rinnovabili a livello locale, attraverso iniziative tra cui una tempestiva trasposizione del Pacchetto energia pulita e un'implementazione dei piani nazionali energia e clima (NECP). Per trovare nuove strade da percorrere e scongiurare i pericoli del cambiamento climatico dei modelli attuali, compreso quello europeo, si cominciano a vedere sempre più esempi di cattura e stoccaggio del carbonio, una tecnologia in

grado di raccogliere il diossido di carbonio prodotto dalle centrali elettriche a carbone e sequestrarlo sotto terra. Dobbiamo essere cauti e consapevoli che potrebbe essere pericoloso affidarci totalmente alla promessa di un abbassamento delle temperature a fine secolo grazie alla rimozione di una data percentuale di quantità di carbonio e a tecnologie *carbon-negative* (capaci di rimuovere e sequestrare il carbonio). Come potrebbe la tecnologia permetterci di “passare da una civiltà che attualmente pompa quaranta miliardi di tonnellate di diossido di carbonio in atmosfera ogni anno, a una che ne rimuova decine di miliardi di tonnellate”¹⁹¹ in un periodo di tempo così breve?

Migliorare l'efficienza energetica grazie alle rinnovabili

Il settore dell'energia necessita una revisione totale, una trasformazione radicale da un modello di produzione basato sui combustibili fossili a un modello a zero emissioni di carbonio entro la seconda metà di questo secolo. Oggi l'84% dell'energia utilizzata proviene da combustibili fossili e solo il 16% dalle rinnovabili. Un'analisi recente¹⁹² mostra come, grazie a un'accelerazione, nel 2050 il 65% dell'energia potrebbe provenire da fonti rinnovabili, un passo avanti decisivo per rispettare gli impegni dell'accordo di Parigi. L'energia rinnovabile a oggi rappresenta circa il 25% della generazione elettrica globale mentre la parte restante è prodotta da combustibili fossili. Nel 2050 circa l'80% di tutta l'elettricità potrebbe essere generata da energie rinnovabili. La trasformazione a un sistema energetico sostenibile con alte quote di rinnovabili sarebbe un risultato che basta a se stesso, ma è cruciale anche per raggiungere gli obiettivi climatici; porterebbe a una creazione massiccia di posti di lavoro da qui al 2050, e i benefici per la salute dell'ambiente e del clima si tradurrebbero in un risparmio fino a sei volte superiore rispetto ai costi necessari per la riconfigurazione del settore energetico. Per invertire le tendenze attuali e ridurre ulteriormente il consumo di energia in Europa dobbiamo rivedere gli obiettivi della Direttiva sull'efficienza energetica e renderli legalmente vincolanti. Di conseguenza, l'Ue dovrebbe adottare stringenti requisiti di ecoprogettazione per i prodotti correlati all'energia ed estendere la Direttiva sull'ecoprogettazione anche ai prodotti ICT, ai centri dati e ad altri prodotti non necessariamente legati all'energia ma ritenuti rilevanti. Pertanto, la futura normativa sulle infrastrutture transeuropee dell'energia (TEN-E) dovrà pensare a un sistema energetico del futuro a prova di clima fondato sul principio dell'efficienza energetica e sul 100% di energia rinnovabile, escludendo qualsiasi progetto infrastrutturale che sostenga o dipenda, direttamente o indirettamente, dai combustibili fossili o progetti che non siano in linea con la protezione della natura.

¹⁹¹ Climate scientists: concept of net zero is a dangerous trap - James Dyke, Robert Watson and Wolfgang Knorr - 27th April 2021. <https://www.socialeurope.eu/climate-scientists-concept-of-net-zero-is-a-dangerous-trap>

¹⁹² IRENA (2019), Climate Change and Renewable Energy: National policies and the role of communities, cities and regions (Report to the G20 Climate Sustainability Working Group, CSWG), International Renewable Energy Agency.

Nuove infrastrutture per nuovi processi e tecnologie

Per esempio, l'uso su larga scala dell'idrogeno rinnovabile o degli e-fuels richiederà grandi quantità di energia rinnovabile, un gran numero di elettrolizzatori, strutture per l'accumulo e lo stoccaggio dell'idrogeno, tecnologie di conversione, sistemi di distribuzione come gasdotti o trasporto navale, cambiamenti e nuovi progetti per l'impiego finale delle tecnologie. La difficoltà consiste nel fatto che gli investimenti in queste infrastrutture, se non si vogliono soffocare i primi progressi sul nascere, devono avvenire prima della domanda. Una pianificazione accurata, coordinata e associata a incentivi mirati sarà necessaria per garantire che le giuste infrastrutture siano anche costruite al momento giusto. L'idrogeno rinnovabile richiederà un aggiornamento e un adeguamento strategico e tempestivo sia della produzione, sia della distribuzione dell'elettricità rinnovabile, e dovrà essere inserito nel quadro di governance dell'Unione energetica. Questo implica un programma preciso per la diffusione dei servizi per l'idrogeno rinnovabile, per capacità di energie rinnovabili variabili, e l'adeguamento di settori di domanda mirati; per farlo è prioritario sfruttare sinergie trasversali ai diversi settori e mettere a disposizione investimenti robusti.

Intervenire in modo molto puntuale sui limiti delle tecnologie per il sequestro del carbonio

Oggi è ampiamente accettato che se anche la cattura diretta di anidride carbonica dall'aria un giorno dovesse diventare fattibile su larga scala – a causa dei costi esorbitanti e dell'altissimo consumo di energia¹⁹³ – non rappresenterebbe comunque la bacchetta magica che ci consentirebbe di sbarazzarci delle emissioni di gas serra in un breve periodo di tempo.¹⁹⁴ Una delle strade percorribili oggi in Europa per limitare il riscaldamento entro il limite di 1,5°C è affidarsi a misure su larga scala di rimozione del diossido di carbonio (CDR).¹⁹⁵ ma sono ancora incerte e piene di rischi. Dovrebbe quindi essere chiaro che, nella scala delle priorità, la riduzione delle emissioni ricopre sempre il primo posto, e che la possibilità di rimuoverle a posteriori ha un ruolo diverso. Ogni sforzo deve andare nella direzione di decarbonizzare la nostra economia e le nostre società, e la rimozione del carbonio va concepita come una misura complementare, non certo sostitutiva, della riduzione delle emissioni. L'ICSE raccomanda che l'Unione europea adotti un obiettivo di riduzione delle emissioni 2030 affiancato da un obiettivo separato di rimozione del carbonio, per garantire che entrambi progrediscano al ritmo e sulla scala necessaria indipendentemente l'uno dall'altro, evitando confusioni e incentivi controproducenti. Mischiare la riduzione delle emissioni e la possibilità di una loro rimozione in un unico obiettivo consentirebbe ad altri Paesi di fare lo stesso, andando così a minare la trasparenza e la fiducia indispensabili per accelerare la transizione verso la neutralità climatica.¹⁹⁶

Riprogettare i sistemi di mobilità in un'ottica di accessibilità anziché di movimento fisico,

è la chiave per invertire la crescita della tendenza a utilizzare e possedere un veicolo proprio e delle emissioni di gas serra del trasporto, che ora ammontano a circa il 23% delle emissioni globali di CO₂. L'accessibilità è una combinazione di mobilità e prossimità che garantisce che le persone possano raggiungere facilmente il posto di lavoro, beni, servizi, opportunità e attrazioni. Migliorare l'accessibilità dando priorità ai modi sostenibili e creando prossimità tra le persone e i luoghi di loro interesse, e associandola al miglioramento delle tecnologie dei veicoli e dei carburanti, può contribuire in modo significativo ad accrescere il potenziale di mitigazione, e migliorare la qualità della vita, l'equità, la salute, l'economia, la sicurezza stradale e i risultati ambientali.

¹⁹³ La cattura diretta dall'atmosfera (DAC) è costosa perché anche se la concentrazione del diossido di carbonio nell'aria aumenta rimane comunque molto diluita e richiede grandi quantità di energia per separarlo. La DAC è costosa anche perché non vi sono ancora molte aziende coinvolte e progetti disponibili. Un'altra ragione è che i mercati per la CO₂ sono limitati e non possono fornire un ritorno economico sufficiente a compensare il costo della cattura. *Direct Air Capture: Resource Considerations and Costs for Carbon Removal* - Katie Lebling, Noah McQueen, Max Pisciotto and Jennifer Wilcox - World Resources Institute - January 6, 2021. *Direct Air Capture: Definition, Cost, & Considerations* | World Resources Institute (wri.org)

¹⁹⁴ Recenti pubblicazioni negli Stati Uniti affermano che la cattura diretta dall'aria potrebbe verosimilmente rimuovere quasi un miliardo e mezzo di tonnellate di diossido di carbonio all'anno entro il 2050 – l'equivalente di togliere dalla strada trecento milioni di automobili – se la tecnologia si dispiegasse con la stessa velocità del fotovoltaico e cominciasse nei prossimi anni. *CarbonShot: Federal Policy Options for Carbon Removal in the United States* - Jamey Mulligan, Alex Rudee, Katie Lebling, Kelly Levin, James Anderson and Ben Christensen - World Resources Institute - January 31, 2020.

¹⁹⁵ Quando la Commissione europea annunciò che avrebbe alzato l'obiettivo del 2030 almeno al 55%, nella valutazione d'impatto che accompagnava la proposta introdusse anche l'idea di un obiettivo netto (anziché un obiettivo assoluto) per il 2030. Per gli stati questo significa che il target 2030 ora prevede sia la riduzione delle emissioni, sia la rimozione del carbonio.

¹⁹⁶ *Now is the time for an honest conversation about carbon dioxide removal* - Mark Preston - Bellona Europa (NGO) - 6 Oct. 2020.

5.2.3.3. Produzione e consumo sostenibile: stimolare l'economia circolare

La riduzione del consumo di risorse naturali tenendo in considerazione l'impronta materiale globale dell'Unione Europea contribuirà alla riduzione dei gas serra.¹⁹⁷ Il riciclo dovrebbe essere l'ultima soluzione in un'economia circolare. I fondi andrebbero usati meglio per la ricerca e lo sviluppo di soluzioni *material-free*. Stabilire un obiettivo di riduzione dell'impronta materiale e dei consumi a livello europeo dovrebbe essere considerato parte di una cornice di monitoraggio dell'economia circolare più puntuale, da applicare a livello nazionale ed europeo su imprese e prodotti.

» Il riciclo dovrebbe essere l'ultima soluzione in un'economia circolare. I fondi andrebbero usati meglio per la ricerca e lo sviluppo di soluzioni *material-free*.«

Promuovere e ampliare il quadro dell'ecoprogettazione

Per far sì che i prodotti sostenibili diventino la norma, è necessaria un'estensione della gamma dei prodotti e delle caratteristiche di prodotto sottoposte a requisiti minimi di ecoprogettazione, che comprenda materiali e contenuti chimici, durabilità, riparabilità, riciclabilità, impronta ambientale e provenienza da risorse sostenibili, soprattutto riciclate. Un'iniziativa utile sarebbe la standardizzazione di alcuni componenti per ridurre la diversità delle parti di ricambio dei prodotti e semplificarne la riparazione (ad esempio caricatori e connettori), fissare requisiti minimi di progettazione che ne facilitino lo smontaggio e favorire l'accesso del pubblico a parti di ricambio e manuali di riparazione per tutti i prodotti elettrici ed elettronici. Un altro esempio è l'estensione della garanzia legale per quei gruppi di prodotti con un ciclo di vita superiore a due anni (ad esempio le lavatrici), e se così fosse, anche l'estensione del periodo in cui l'onere della prova è a carico del produttore.

¹⁹⁷ I livelli di consumo attuali stanno forzando i limiti del pianeta: secondo il WWF, se i livelli di consumo dell'Ue fossero diffusi in tutto il pianeta servirebbero le risorse di 2,8 pianeti per soddisfarli.

Istituire incentivi economici efficaci per le strategie di risparmio delle risorse

Definire degli incentivi per creare un mercato vivace della riparazione, ridurrebbe i costi e incoraggerebbe gli utenti a riparare (prevedendo ad esempio una riduzione dell'IVA sui servizi di riparazione o una riduzione delle tasse per le persone che hanno riparato dei prodotti). I sistemi fiscali nazionali e gli incentivi economici dovrebbero promuovere le attività di riuso, riducendo l'IVA sulle attività di riparazione e sui prodotti di seconda mano, e gravare sulle confezioni monouso per stimolare le famiglie a produrre meno rifiuti. La committenza pubblica per l'approvvigionamento di prodotti sostenibili e circolari dovrebbe diventare la norma, una prassi automatica, e andrebbe considerata l'ipotesi di renderla prassi predefinita anche per le imprese private, con un obbligo d'informativa nell'ambito delle attività obbligatorie di informativa non finanziaria. Andrebbe proposta una legislazione sugli acquisti sostenibili in Europa per utilizzare la leva delle grandi committenze pubbliche per promuovere forme di produzione sostenibili dal punto di vista sociale e ambientale, che prevedano ad esempio l'impiego di manodopera organizzata collettivamente e giustamente retribuita, forme di agricoltura e utilizzo del suolo sostenibili, l'uso di materiali riciclabili o riciclati. Accelerare la creazione del passaporto dei prodotti digitali, che contenga tutte informazioni di cui sopra, favorirebbe l'autoaffermazione dei consumatori, la sorveglianza del mercato e la definizione di politiche aggiornate.

Nuovi criteri di ecoprogettazione per i prodotti digitali ed elettronici

(come ad esempio batterie delle auto elettriche economiche, durevoli, riparabili, riciclabili). Si dovrebbe provvedere all'implementazione di una responsabilità estesa dei produttori (EPR, Extended Producer Responsibility) che li ritenga responsabili per l'intero ciclo di vita dei prodotti. In campo tecnologico potrebbe essere estesa fino a definire un periodo minimo di compatibilità dei nuovi software con l'hardware esistente. Sulla stessa linea, l'estensione di anche solo un anno del ciclo di vita di smartphone e altri dispositivi elettronici, consentirebbe all'Unione europea di risparmiare una quantità di emissioni di carbonio pari a togliere due milioni di auto dalle strade ogni anno.¹⁹⁸

Intervenire sulla gestione di volumi di rifiuti in aumento

Tutti gli imballaggi dovrebbero essere progettati per il riuso e il riciclo, fornire trasparenza sulla loro composizione chimica, essere raccolti separatamente e i materiali dovrebbero essere di provenienza sostenibile. Gli imballaggi riutilizzabili dovrebbero occupare almeno il 30% del mercato entro il 2030 per tutti gli imballaggi primari, e almeno il 70% per il *packaging* delle bevande. Controllare e limitare il trasporto navale dei rifiuti: i rifiuti non dovrebbero essere imbarcati e scaricati in Paesi non Ue con normative meno stringenti o infrastrutture di riciclo inadeguate. Al contrario, l'Europa dovrebbe riutilizzare e riciclare i propri rifiuti quanto più possibile vicino alla fonte creando occupazione a livello locale. Un'applicazione rigida dei nuovi emendamenti della convenzione di Basilea è cruciale.

¹⁹⁸ The climate cost of 'disposable smartphones'- European environmental Bureau - 2019. <https://eeb.org/library/coolproducts-briefing/>

5.2.3.4. Il contributo vitale dei pozzi naturali di carbonio per la riduzione dei gas serra

Lo scenario climatico proposto dal Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) conta sui risultati della rimozione del carbonio per garantire il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del riscaldamento globale entro gli 1,5°C e l'Articolo 4 dell'Accordo di Parigi, riconosce esplicitamente “la rimozione dei gas serra attraverso i pozzi carbonio” come mezzo per controbilanciare emissioni continue.

Le soluzioni fondate sulla natura

metodi che si affidano alla capacità di captazione del carbonio delle foreste e del suolo. La riforestazione e l'afforestazione sono le pratiche più conosciute.

La Commissione europea sta rivedendo le regole sul calcolo e sulla rimozione delle emissioni di gas serra contenute nella Normativa sull'uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF, land-use, land-use change and forestry) per garantire il raggiungimento dei nuovi ambiziosi obiettivi climatici. La LULUCF gioca un ruolo chiave nell'obiettivo di neutralità climatica 2050, poiché gli obiettivi di Parigi non possono essere raggiunti senza un contributo significativo dal settore della gestione del suolo, comprese misure sul lato dell'offerta in campo forestale e agricolo, e misure sul lato della domanda legate a un regime alimentare più sano e la riduzione degli sprechi alimentari.

Le soluzioni fondate sulla natura sono metodi che si affidano alla capacità di captazione del carbonio delle foreste e del suolo. La riforestazione e l'afforestazione sono le pratiche più conosciute. Altre strategie prevedono pratiche di rigenerazione agricola, tecniche di gestione delle colture che favoriscano la capacità del suolo di captazione del carbonio, il ripristino di aree

palustri costiere come quelle di mangrovie, pratiche di ripristino e crescita delle alghe e dell'alga kelp. Queste pratiche possono risolvere simultaneamente problemi multipli, grazie ai benefici in termini di biodiversità e ricreazione degli ecosistemi.¹⁹⁹

Gli oceani sono uno dei maggiori pozzi naturali di carbonio. Secondo il World Economic Forum, sono capaci di assorbire circa un terzo delle emissioni globali di CO₂. Il principale meccanismo di assorbimento della CO₂ è chiamato “pompa biologica del carbonio”. Il 90% della CO₂ atmosferica è trasferito sulla superficie dei mari per diffusione. La CO₂ disciolta sarà poi trasportata dalle correnti oceaniche negli strati più profondi dell'oceano. Le alghe giocano un ruolo centrale poiché rappresentano il 10% della capacità dell'oceano di sequestrare la CO₂, e sono in grado di catturare il carbonio a una velocità trentacinque volte superiore delle foreste. Tuttavia, le distese di alghe sono diminuite del 7% all'anno dal 1990, a causa dello sviluppo costiero, dei dragaggi e della minore qualità dell'acqua. Oltre a questo, c'è sempre più consapevolezza di quanto le microplastiche marine possano essere dannose per la capacità di sequestro del carbonio degli oceani; l'impatto delle plastiche sugli ecosistemi marini responsabili dello scambio gassoso e della circolazione marina della CO₂ può causare ulteriori emissioni di gas serra.²⁰⁰



Le alghe giocano un ruolo centrale poiché rappresentano il 10% della capacità dell'oceano di sequestrare la CO₂, e sono in grado di catturare il carbonio a una velocità trentacinque volte superiore delle foreste.

Nelle foreste il sequestro del carbonio avviene attraverso la fotosintesi. In condizioni normali nelle piante si verifica un assorbimento netto della CO₂ e un rilascio altrettanto netto di ossigeno. Secondo la Valutazione delle risorse forestali globali del 2020, il 99% del carbonio delle foreste si trova in biomassa vivente e materia organica del suolo, mentre il resto nel legno morto e nella lettiera.

¹⁹⁹ Carbon removal: Complementing or clouding climate action? - European Environmental Bureau - Coralie Boulard - February 2021.

²⁰⁰ Microplastiche marine: 1) incidono sulla crescita e la capacità di fotosintesi del fitoplancton; 2) hanno effetti tossici sullo zooplancton e ne compromettono lo sviluppo e la riproduzione; 3) inficiano la pompa biologica marina; 4) influenzano la riserva carbonio dell'oceano. Il fitoplancton e lo zooplancton sono i produttori e consumatori più importanti dell'oceano.

99%

il 99% del carbonio delle foreste si trova in biomassa vivente e materia organica del suolo, mentre il resto nel legno morto e nella lettiera.

Nonostante il potenziale teorico, le strategie di rimozione della CO₂ conservano alcune incertezze. Per esempio i pozzi naturali non sono né stabili né permanenti. Le foreste non sono protette dagli sconvolgimenti naturali e antropici e il carbonio catturato dai pozzi può essere disperso. Il caso degli incendi in Australia del 2019 è un esempio evidente della vulnerabilità delle foreste come pozzi di carbonio, e gli “effetti aumentati del cambiamento climatico non possono altro che estremizzare questa fragilità”.²⁰¹

Ai pozzi naturali di carbonio è quindi preclusa la possibilità di funzionare al meglio. L'aumento della deforestazione degli ultimi decenni ha diminuito lo stock di carbonio delle foreste che è passato da 668 miliardi di tonnellate del 1990 a 662 miliardi di tonnellate nel 2020.²⁰² Questi dati sono persino peggiori per quanto riguarda lo stock europeo: stando a quanto riporta un'informativa pubblicata nel 2020 dalla Commissione europea, entro il 2025 le foreste europee probabilmente tratterranno il 18% in meno di carbonio rispetto ai primi anni Duemila.²⁰³ A oggi la biosfera terrestre europea assorbe dal 7 al 12% delle emissioni di CO₂ di origine antropica prodotta in Europa.

In futuro potrebbe anche non esservi più suolo disponibile a sufficienza in Europa per avviare una campagna di piantagione di alberi su larga scala senza compromettere seriamente la biodiversità²⁰⁴ e la sicurezza alimentare.²⁰⁵ Le soluzioni naturali di rimozione del carbonio sono ostacolate da una realtà che vede i pozzi di carbonio sottoposti a sconvolgimenti e pressioni crescenti, a causa dell'aumento dello sfruttamento economico e degli effetti avversi del cambiamento climatico.

È qui che deve intervenire una politica proattiva e ben calibrata. I limiti e le incertezze della rimozione del carbonio dovrebbero essere codificati e tenuti in considerazione nelle nostre politiche climatiche, ma il loro contributo rimane essenziale per i nostri ambiziosi obiettivi. Il suolo gioca un ruolo molto importante nel sistema climatico e fornisce le basi principali dei mezzi di sostentamento umano e del benessere, che comprendono la fornitura di cibo, l'acqua potabile, la biodiversità e le innumerevoli altre funzioni svolte dagli ecosistemi. La relazione speciale dell'IPCC sul cambiamento climatico e il suolo conclude che “il differimento delle riduzioni delle emissioni di gas serra in tutti i settori implica compromessi tali da portare alla perdita irreversibile di alcune funzioni degli ecosistemi terrestri indispensabili per il cibo, la salute, gli insediamenti abitabili e la produzione, e a una crescita significativa dell'impatto economico in molti Paesi e regioni del mondo”.²⁰⁶

L'attività umana interessa direttamente più del 50% della superficie terrestre libera dai ghiacci. Questa tendenza può e deve essere invertita per riappropriarci della piena efficienza della funzionalità dei pozzi naturali di carbonio. Data l'interconnessione delle criticità della biodiversità, del clima, del suolo e del cibo, il coordinamento e la coerenza tra le diverse politiche che investono l'uso del suolo è cruciale. Dato che un'ampia diffusione della bioenergia è inibita dai costi e dalla disponibilità di biomassa, andrebbe dedicata particolare attenzione alle tecniche che combinano la captazione naturale del carbonio e l'uso agricolo del suolo, poiché non creano competizione o conflitto tra la produzione alimentare e la salute degli ecosistemi.

7-12%

La biosfera terrestre europea assorbe dal 7 al 12% delle emissioni di CO₂ di origine antropica prodotta in Europa.

²⁰¹ Op. cit.

²⁰² Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Global Forest Resources Assessment 2020. <http://www.fao.org/3/CA8753EN/CA8753EN.pdf>

²⁰³ Commissione delegata a emendare l'Allegato IV del Regolamento (Ue) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo il livello di riferimento delle aree boschive da applicare agli stati membri per il periodo 2021-2025.

²⁰⁴ Can tree planting solve climate change? - FERN - 1 July 2020 - <https://www.fern.org/publications-insight/can-tree-planting-solve-climate-change-2172/>

²⁰⁵ È stato stimato che la bioenergia con cattura e sequestro di carbonio richiederebbe tra gli 0,4 e gli 1,2 miliardi di ettari di terra. In BECCS deployment: a reality check - Grantham Institute - imperial College - London - Briefing paper No 28 January 2019.

²⁰⁶ IPCC, 2019 Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. <https://www.ipcc.ch/srcccl/chapter/summary-for-policymakers/>

Solo la biomassa conforme a criteri di sostenibilità dovrebbe essere considerata a neutralità carbonica nella legislazione climatica dell'Ue

Le emissioni provenienti dalla combustione di biomassa che non rispetti questi criteri dovrebbe rientrare nei meccanismi del *carbon pricing*. Considerando le incertezze che ancora sussistono e il possibile impatto sulle risorse, sulla biodiversità e sulla salute del suolo, l'impiego della BECCS (Bioenergy with carbon capture and storage), la bioenergia con captazione e stoccaggio del carbonio, dovrebbe essere strettamente limitata alle circostanze in cui i benefici siano dimostrati. Buone pratiche di governance e incentivi economici sono gli strumenti richiesti per stimolare l'impiego di una BECCS di alta qualità su questa scala ristretta.

La PAC deve fissare obiettivi concreti contro la conversione a coltura delle aree boschive e finanziare la rigenerazione dei pozzi di carbonio danneggiati

La paludicoltura (tecniche di riumidificazione per porre rimedio al degrado dovuto a operazioni di drenaggio delle torbiere compiute in passato) o altre pratiche agricole utili a favorire il sequestro di carbonio dovrebbero essere finanziate adeguatamente attraverso eco-schemi e interventi di sviluppo rurale tipici della PAC.

Un cambio di passo delle azioni Ue contro la deforestazione e il degrado delle foreste:

Le foreste dovrebbero essere gestite in modo sostenibile e sottoposte a regimi di controllo e certificazione della gestione. Andrebbero previste anche delle salvaguardie per garantire che i pozzi di carbonio non si degradino (secondo un principio *net-net* che ne osservi e conservi la capacità di sequestro del carbonio negli anni e la piena funzionalità).

Prevedere un'ampia gamma di restrizioni sulle micro plastiche dei prodotti immessi sul mercato Ue e nell'area euro per evitarne il rilascio nell'ambiente marino dopo un ciclo di vita già di per sé altamente inquinante: una politica vincente per il clima, l'ambiente e la salute umana

Le microplastiche una volta nell'ambiente non si biodegradano.

Sono state individuate non solo in mare ma anche nei sistemi d'acqua dolce compresi gli acquitrini, i torrenti, gli stagni, i laghi e i fiumi d'Europa; si accumulano negli animali e nell'acqua potabile e vengono poi consumati dagli umani, con conseguenze ed esposizioni variabili.²⁰⁷ Tra le crescenti preoccupazioni che riguardano gli impatti della plastica sugli oceani, sugli ecosistemi e sulla salute umana, c'è una dimensione della crisi della plastica molto più nascosta: il contributo della plastica alle emissioni di gas serra globali e al cambiamento climatico.

Le plastiche provengono dai combustibili fossili ed emettono gas serra dall'inizio alla fine del loro ciclo di vita: 1) estrazione e trasporto del combustibile fossile; 2) produzione della plastica; 3) gestione dei rifiuti plastici; 4) impatto delle plastiche una volta raggiunti gli oceani, i corsi d'acqua e l'ambiente. Le emissioni di gas serra derivanti dal ciclo di vita della plastica potrebbero persino mettere in discussione la capacità della comunità globale di rimanere entro la soglia 1,5°C di riscaldamento globale. Nel 2019 la produzione e l'incenerimento di plastica hanno aggiunto più di 850 milioni di tonnellate metriche di gas serra nell'atmosfera, pari alle emissioni prodotte da 189 centrali elettriche a carbone da 500 megawatt.²⁰⁸ Entro il 2050, le emissioni di gas serra causate dalla plastica potrebbero raggiungere oltre cinquantasei Gt, vale a dire il 10-13% dell'intero bilancio del carbonio rimanente.²⁰⁹

La plastica che finisce nell'ambiente in modo incontrollato continua ad avere un impatto climatico fino alla sua degradazione. La microplastica negli oceani può interferire con la capacità dell'oceano di assorbire e sequestrare il diossido di carbonio, perché può ridurre la capacità del fitoplancton di fissare il carbonio attraverso la fotosintesi. Questo significa che l'inquinamento da plastiche interferisce e può compromettere la funzionalità del più grande pozzo naturale di carbonio del pianeta e dovrebbe quindi essere oggetto di azioni politiche immediate quali:

- Porre fine alla produzione e all'uso della plastica e dei prodotti plastici monouso;
- Prevedere e implementare estese responsabilità dei produttori come elemento critico dell'economia circolare;
- Adottare e applicare ambiziosi obiettivi per ridurre le emissioni di gas serra in tutti settori, compreso quello della produzione della plastica.

²⁰⁷ La contaminazione umana e l'accumulo di microplastiche può avvenire attraverso il cibo (involucri e contenitori o consumando pesce e frutti di mare), l'aria (inalando aria contaminata) e bevendo acqua contaminata.

²⁰⁸ Plastic & Climate: The Hidden Costs of a Plastic Planet - Center for International Environmental Law (CIEL), 2019. <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/05/Plastic-and-Climate-FINAL-2019.pdf>

²⁰⁹ *Op. cit.*

5.3. Un'unica salute: per il Pianeta e per l'Umanità

Sulla scorta della drammatica esperienza del COVID-19, in questa sezione saranno proposte nuove sinergie e compromessi tra il cambiamento climatico e gli ampi obiettivi di salute pubblica, e salute e qualità ambientale. Siamo chiamati a partecipare a un duplice cambio paradigmatico: porre la salute al cuore delle nostre politiche pubbliche e porre l'ambiente al cuore delle nostre politiche sanitarie. Questa è la missione fondamentale dello Stato socio-ecologico, fondata sull'assunzione del legame esistente tra le disuguaglianze e le crisi ecologiche, tra la salute degli ecosistemi e la salute umana.

È tempo di superare l'approccio costi-benefici che continua a dominare le nostre azioni collettive e il nostro processo decisionale. Quest'approccio assegna a ogni aspetto della vita un valore pecuniario e analizza le nostre azioni e i nostri investimenti in termini di costi e benefici monetari. L'analisi costi-benefici vedrebbe gli investimenti necessari alla mitigazione del cambiamento climatico come costi esuberanti rispetto ai benefici economici ottenibili proseguendo nel solco attuale. Al contrario, un approccio basato sul mutuo beneficio riconosce il "valore intrinseco della salute delle persone e del pianeta e il loro ruolo fondamentale per qualsiasi attività economica".²¹⁰ Se adottiamo questa prospettiva capiamo che mitigare il cambiamento climatico non è vitale solo per la nostra salute collettiva e per il nostro benessere, ma ha anche delle notevoli implicazioni sociali ed economiche, basti pensare al notevole risparmio sociale ottenibile grazie a un miglior stato di salute della popolazione o alla creazione di ventiquattro milioni di nuovi posti di lavoro stimati entro il 2030. Un approccio di mutuo beneficio riconosce le interconnessioni intrinseche ai nostri sistemi sociali ed ecologici, basi di un'economia sostenibile e giusta in cui la salute è l'anello di congiunzione.²¹¹

Per farlo dobbiamo rendere chiaro che utilizzare la lente del benessere per progettare le politiche di miti-

gazione climatica ha il potenziale di restituire ampi benefici sia a breve, sia a lungo termine. Un esempio riguarda le sinergie tra la riduzione simultanea dell'inquinamento dell'aria e delle emissioni di gas serra. Ridurre la combustione di combustibili fossili abbatterebbe le emissioni di diossido di carbonio, ma anche le emissioni di particolato e di altri composti chimici, aumentando la salubrità dell'aria e i benefici per la salute.²¹² Il cambiamento climatico è quindi strettamente collegato all'inquinamento dell'aria – la combustione di combustibili fossili è la prima causa del cambiamento climatico ma è anche la principale responsabile dell'inquinamento dell'aria che, insieme all'introduzione di alti materiali di scarto nell'ambiente, ha effetti negativi sul nostro ecosistema; ogni sforzo per mitigare il primo porta dei miglioramenti alla seconda.

Il nostro approccio intende integrare la salute nelle politiche di riduzione delle emissioni di carbonio, attraverso l'avvio di azioni intersettoriali. Buona parte delle misure e delle politiche per ridurre le emissioni di gas serra possono portare beneficio alla salute umana se adeguatamente progettate e implementate. Tra le politiche di riduzione del carbonio che hanno dimostrato dei vantaggi per la salute vi sono anche quelle di riduzione delle emissioni inquinanti ottenibili da sistemi puliti di produzione dell'energia, da una miglior

» Se l'inquinamento
è un problema
globale e che
quindi riguarda
tutti, incide più
severamente sui
gruppi più
vulnerabili.«

²¹⁰ Five Pathways toward Health-Environment Policy in a Well-being Economy - WEAll Working group: Éloi Laurent, Fabio Battaglia, Giorgia Dalla Libera Marchiori, Alessandro Galli, Amanda Janoo, Raluca Munteanu, Claire Sommer - May 2021.

²¹¹ Watts, N., et al., (2019). The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate. *The Lancet*, 394 (10211), 1836-1878.

²¹² Oltre al diossido di carbonio e agli altri gas serra, il mondo oggi deve confrontarsi anche con gli inquinanti locali come l'ossido di zolfo (SOx), l'ossido di azoto (NOx), le polveri sottili e i composti organici volatili (COV) che sono dannosi per la respirazione.

» In buona sostanza le famiglie a basso reddito sono responsabili di basse quantità di emissioni di CO₂ ma ne subiscono maggiormente le conseguenze perché costrette a convivere con l'inquinamento e gli effetti diretti del cambiamento climatico, anche se i maggiori inquinatori “pagano” per compensare le emissioni attraverso l'acquisto delle quote di emissioni nell'ambito dell'ETS.«

efficienza energetica, da trasporti sostenibili, dal controllo e dalla gestione delle discariche.²¹³ Garantire che i sistemi sanitari siano tra i settori oggetto di massima attenzione e priorità politica, ci offre l'opportunità di allineare le azioni contro il cambiamento climatico agli obiettivi di miglioramento della salute e del benessere.

Gli effetti principali dell'inquinamento sono ampiamente noti. Respirare aria inquinata espone gli umani a maggiori rischi di sviluppare asma e altre patologie respiratorie. Gli inquinanti nell'aria sono per la maggior parte cancerogeni, danneggiano il sistema immunitario, endocrino e riproduttivo, mentre alti livelli di polveri sottili sono stati associati a un maggior rischio di sviluppare problemi cardiaci. Studi di lungo periodo dimostrano che le sostanze chimiche tossiche rilasciate nell'aria si fISSano nelle piante e nei corsi d'acqua. Quando gli animali mangiano le piante contaminate e bevono l'acqua, le molecole inquinanti entrano e viaggiano nella catena alimentare fino all'uomo.

Se l'inquinamento è un problema globale e che quindi riguarda tutti, incide più severamente sui gruppi più vulnerabili. Molti studi hanno dimostrato che alcuni

inquinanti hanno effetti deleteri sulla crescita prenatale, mentre il processo d'invecchiamento rende gli anziani più vulnerabili agli effetti negativi dei contaminanti sulla salute. I dati raccolti indicano anche che gli effetti dei livelli d'inquinamento tendono ad essere più seri per specifici sottogruppi a causa di disparità territoriali o di ricchezza,²¹⁴ e sottopongono alcune comunità a conseguenze ambientali più severe rispetto ad altre. Altri studi suggeriscono che anche in caso di livelli d'inquinamento relativamente bassi, l'esposizione all'inquinamento influisce negativamente sulla percezione e la valutazione individuale del proprio benessere.

Gli obiettivi combinati di combattere l'inquinamento e raggiungere un benessere sostenibile che includa la salute, richiedono misure di adattamento e protezione per contrastare le disuguaglianze d'esposizione all'inquinamento. Costruire un nuovo modello ambientale significherebbe quindi mitigare drasticamente l'inquinamento globale, per contrastare i suoi effetti deleteri sulla natura e sull'essere umano e controbilanciare le forme d'ingiustizia che genera.

²¹³ Protecting health in Europe from climate change: 2017 Update - WHO - 2017 https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/355792/ProtectingHealthEuropeFromClimateChange.pdf

²¹⁴ Quasi nove persone su dieci che vivono nelle aree urbane sono esposti all'inquinamento dell'aria. Le popolazioni che vivono in Africa, Sudest Asia e nei Paesi a basso e medio reddito in tutte le aree del pianeta sono i più esposti. Guillem N, Cesari G. (2015). *Fighting ambient air pollution and its impact on health: from human rights to the right to a clean environment*. Int J Tuberc Lung Dis. 2015.

» Le politiche che alterano l'ambiente hanno impatti sulle persone che vivono in quel contesto, e quando solo alcune persone hanno accesso alle risorse che possono aiutarli ad alleviare quegli impatti mentre altre no, questo diventa un tema di giustizia sociale.«

Alla luce dei benefici di lavorare o vivere in un ambiente naturale e assumendo l'inquinamento come la causa di quasi mezzo milione di morti ogni anno nella sola Unione europea, l'Agenzia europea per l'ambiente di recente ha lanciato un appello affinché “si dia inizio a cambiamenti sistemici attraverso politiche visionarie” per proteggere l'ambiente e migliorare la salute e il benessere dei cittadini europei.²¹⁵

Lo stesso discorso vale per la biodiversità. Il 20 maggio 2020 la Commissione europea adottava la Strategia per la biodiversità e la Strategia Farm to Fork. Come parti integranti e fondamentali del Green Deal europeo, le due iniziative si propongono di promuovere il miglioramento della resilienza dell'Europa. Queste strategie ambientali sono importanti passi avanti perché riconoscono la protezione della biodiversità e la mitigazione del cambiamento climatico come elementi chiave del futuro degli europei, in grado di rafforzarsi reciprocamente.

La rivalorizzazione della biodiversità nell'agenda politica dell'Unione europea enfatizza le interazioni tra le attività umane, gli ecosistemi e il clima. Proteggere la biodiversità non punta quindi solo a preservare gli ecosistemi in quanto tali, ma rappresenta anche un modo per assicurarci che le funzioni svolte da ecosistemi sani e utili all'uomo siano preservate. Una biodiversità ben conservata, ad esempio, fornisce barriere naturali tra le specie per prevenire pandemie, degli ecosistemi sani puliscono le nostre acque, purificano l'aria, conservano e rigenerano i nostri suoli, regolano il clima, riciclano

i nutrienti e forniscono cibo. La continua crescita della popolazione umana e dei consumi pro capite hanno portato allo sfruttamento insostenibile della diversità biologica della Terra, esasperato il cambiamento climatico, l'acidificazione dell'oceano e gli altri impatti ambientali di origine antropica. Il risultato è che la biodiversità è in declino, ed esiste un collegamento chiaro tra i consumi e il suo impoverimento. Per molto tempo, nella migliore delle ipotesi, le attività umane hanno preso in considerazione solo il valore di mercato del capitale naturale (risorse agricole e forestali) e la biodiversità solo in termini di valore economico.

Questo può spiegare perché l'esaurimento e il degrado di molte funzioni dell'ecosistema garantite dalla biodiversità rappresentino la perdita di una componente fondamentale del capitale, che non è contemplata o scarsamente considerata dagli indicatori di crescita economica; inoltre, esiste un corpo di lavori sempre più consistente che, implicitamente, considera i risultati degli interventi di conservazione della biodiversità anche in termini di giustizia o ingiustizia. Alcuni studi²¹⁶ riportano l'evidenza di un nesso causale tra le disuguaglianze economiche e la perdita di biodiversità e dimostrano che tra gli stati, il numero di specie o colture minacciate o in declino, aumentano in maniera sostanziale secondo il “coefficiente di Gini” di disuguaglianza dei redditi, che stabilisce che la distribuzione economica ha effetti rilevanti sul nostro modo d'interagire con gli ecosistemi da cui dipendono le nostre società. È stato affermato²¹⁷

²¹⁵ Laurent É. et al. (2021) *Toward Health-Environment Policy in a Well-being Economy*. In: Laurent É. (eds) *The Well-being Transition*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67860-9_5.

²¹⁶ Mikkelsen GM, Gonzalez A, Peterson GD (2007) *Economic Inequality Predicts Biodiversity Loss*. *PLoS ONE*. Academic Editor: Jerome Chave, CNRS, France. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0000444>

²¹⁷ Condizioni degli ecosistemi e benessere umano - Stato attuale e valutazione delle tendenze - Condizioni e tendenze dei gruppi al lavoro. Circa il 60% (15 su 24) degli ecosistemi presi in esame è in fase di deterioramento e usati in modo insostenibile, compresa l'acqua dolce, la pesca di cattura, la purificazione dell'aria e dell'acqua, e la regolazione regionale e locale del clima, i pericoli naturali e gli animali domestici.

d'estrazione sociale più bassa. Nell'ultimo decennio, la salute europea vista a livello aggregato è migliorata, come suggerito dai dati sull'aspettativa di vita alla nascita, ma queste conquiste sono distribuite in modo impari tra gli stati, e aggravano le disuguaglianze di salute pubblica esistenti tra stato e stato.²²⁴

Dunque, se le disuguaglianze nell'Ue devono essere ridotte, s'impongono azioni concertate che tengano nella debita considerazione la complessa rete di fattori che determinano le disuguaglianze sanitarie, così come gli individui in situazioni di vulnerabilità. Investimenti coordinati possono promuovere strategie di sviluppo più efficienti in termini di costi, con benefici multipli a livello sociale ed economico che si vadano a sommare alle conquiste di salute pubblica globale sia a breve termine, sia a lungo termine. Riprogrammare il settore sanitario per agire in modo più efficace grazie a politiche sanitarie preventive e, al contempo, potenziare i partenariati intersettoriali, sono iniziative d'importanza critica per intervenire sulle cause ambientali delle malattie e dei traumi.

Promuovere l'approccio “Un'Unica Salute” in Europa²²⁵

per sviluppare la nostra preparazione di fronte alle pandemie, potenziare i programmi di prevenzione delle pandemie, studiare e controllare i focolai nei diversi settori. Le disuguaglianze sanitarie dovrebbero essere affrontate adottando degli indicatori sanitari aggregati per prevenire e controllare le malattie zoonotiche, risolvere emergenze come la resistenza agli antibiotici e agli antimicrobici, la sicurezza alimentare e la nutrizione, le questioni sanitarie e comunitarie derivanti dallo stretto rapporto con la terra e l'ambiente anche in considerazione del degrado ambientale e del cambiamento climatico.

La prevenzione può avere un impatto significativo sul raggiungimento degli obiettivi di benessere sostenibile

e sulla sostenibilità dei sistemi sanitari, soprattutto in relazione all'incidenza crescente delle malattie croniche collegate a cause ambientali. I sistemi di *welfare* devono agire in modo più mirato sugli strati della popolazione in condizioni di maggiore vulnerabilità. Garantire una copertura sanitaria universale dovrebbe essere un elemento centrale di qualsiasi sforzo per combattere le disuguaglianze e uniformare le condizioni di accesso ai servizi sanitari.

²²⁴ Health Inequalities in Europe: Setting the Stage for Progressive Policy Action. Timon Forster, Alexander Kentikelenis and Clare Bambra - FEPS - 2019
<https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/1845-6%20health%20inequalities%20inner-hr.pdf>

²²⁵ Un'Unica Salute è un approccio promosso dalle Nazioni Unite per progettare e implementare programmi, politiche, legislazioni e ricerche in cui molteplici settori comunicano e lavorano insieme per ottenere risultati di salute pubblica migliori.

Prevedere un capitolo rafforzato del Pilastro dei diritti sociali che affermi il diritto ad un ambiente sano

come premessa essenziale per garantire condizioni di vita e di lavoro adeguate e promuovere il benessere. Il diritto umano a un ambiente sano raccoglie sotto la dimensione ambientale i diritti civili, culturali, economici, politici e sociali e protegge gli elementi chiave dell'ambiente naturale che rendono possibile una vita sana; dovrebbe anche stabilire che ecosistemi, acqua, aria e terreni puliti sono indispensabili per la salute umana. In contrasto con alcune leggi nazionali, ancora non c'è un riconoscimento esplicito a livello europeo e internazionale del diritto a un ambiente sano. L'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riflette solo il principio generale della protezione dell'ambiente nella legislazione Ue ma non lo dichiara un diritto sostanziale. La Commissione dovrebbe adoperarsi per colmare questa lacuna a livello europeo e promuovere il riconoscimento di questo diritto umano a livello internazionale.

Condurre dei test di tenuta dei sistemi sanitari degli stati membri per gestire in modo socialmente equo gli imminenti shock e le tensioni legate al cambiamento climatico.

Le misure a protezione della salute dovrebbero includere:

- Potenziare il monitoraggio delle malattie soprattutto per le malattie imputabili a cause o vettori di natura ambientale legati al cambiamento climatico;
 - Monitorare e intervenire per cambiare l'esposizione ai danni ambientali come l'inquinamento dell'aria;
 - Garantire forniture mediche e servizi sanitari essenziali durante i disastri;
 - Migliorare la preparazione, la pianificazione e la risposta alle ondate di calore e ad altri eventi atmosferici estremi;
 - Facilitare il coordinamento tra la sanità e altri settori per intervenire sull'incidenza e la diffusione geografica delle malattie;
 - Raccogliere e accantonare riserve di prodotti medici strategici e attrezzature da distribuire in caso di necessità.
-

Allineare le politiche che puntano a ridurre gli effetti del cambiamento climatico sulla salute umana

per esempio attraverso il rafforzamento dei sistemi sanitari – **con l'obiettivo di ridurre la povertà e le disuguaglianze**. L'accesso universale ai servizi sanitari è fondamentale per proteggere gli strati più poveri della popolazione. Estendere il diritto alla salute significherebbe prevedere condizioni ambientali appropriate per l'esercizio di buona parte degli altri diritti essenziali (diritto al cibo, alla casa e a condizioni di lavoro dignitose) ma anche raccogliere sistematicamente dati sull'esposizione ai rischi e ai pericoli ambientali divisi per gruppi socio-professionali o di reddito, e sulla vulnerabilità di alcuni gruppi sociali dettata dall'accumulo di rischi sanitari dovuti alla distribuzione delle disuguaglianze ambientali.

5.3.2. Una biodiversità protettiva

Un'agenda politica dedicata al benessere sostenibile per tutti richiede una revisione del concetto di capitale naturale. Lungi dall'essere una trasposizione cieca della natura in risorse naturali, la conservazione del capitale naturale in una prospettiva di benessere sostenibile dovrebbe avere una forte tensione verso la giustizia sociale²²⁶ affinché la biodiversità, attraverso gli ecosistemi, possa svolgere i servizi e le funzioni che le sono proprie a vantaggio di tutti.

Se è vero che i leader europei hanno riconosciuto l'importanza di una "ripresa verde", il focus è sbilanciato sul cambiamento climatico. Cambiamento climatico e perdita di biodiversità sono sfide d'intensità e urgenza simili e sono sostanzialmente interconnesse; pertanto vanno affrontate insieme come parte di una ripresa e una strategia verde e inclusiva.

È l'occasione più unica che rara per incorporare una prospettiva di salute pubblica nelle pratiche e nelle politiche per la biodiversità e, per converso, d'integrare considerazioni sulla biodiversità nelle pratiche e nelle politiche sanitarie. Dare una chiave di lettura sanitaria alle politiche sulla biodiversità è essenziale quanto sviluppare una prospettiva di salute pubblica all'interno del quadro per la biodiversità globale post-2020.

Anziché incentivare attività che traumatizzano la biodiversità, i governi e l'Ue dovrebbero incanalare i propri aiuti verso attività che restituiscono risultati socioeconomici e hanno un impatto positivo sulla biodiversità (ad esempio i governi possono erogare finanziamenti mirati per promuovere biodiversità e altri beni pubblici ambientali nel sistema agricolo). I pagamenti agro-ambientali hanno il potenziale di restituire risultati positivi sia in termini di prestazione ambientale, sia sanitaria.

²²⁶ Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux, 2012, *Économie de l'Environnement et Économie Écologique*, Paris, Armand Colin. Si potrebbe "stabilire" il valore sociale dell'ambiente applicando valori economici (un prezzo nella maggior parte dei casi) a ciò che non è economico per definizione, come l'esistenza ad esempio. L'autore consiglia anche di sostituire il consumo con un concetto di capitale naturale, il cui tasso di crescita futura, al contrario di quello del consumo, non è garantito.

Riconoscere la biodiversità come bene pubblico globale

e come priorità dell'agenda politica a tutti i livelli di governo, in aggiunta alla Strategia sulla biodiversità per il 2030 proposta di recente. Una delle caratteristiche della biodiversità atta a qualificarla come bene pubblico globale è il potenziale intrinseco di produrre benefici alla società nel complesso, grazie alle funzioni e ai servizi svolti dai suoi ecosistemi. Le attività che minacciano la biodiversità mettono a repentaglio anche questa capacità. Il concetto di servizio pubblico svolto dagli ecosistemi può fornire gli elementi per stabilire criteri e limiti di utilizzo del suolo, dato che l'utilizzo che l'uomo fa del terreno influenza e determina l'ampiezza della biodiversità e la funzionalità dei suoi ecosistemi.

- Estendere la portata del principio di precauzione per abbracciare il "principio di non regresso ecologico" e affermare la supremazia della protezione della biodiversità su ogni interesse economico individuale o collettivo;
- Ridefinire il concetto di "aree protette" come strumento per assicurarci i beni pubblici offerti dalla biodiversità nel rispetto di un'idea di giustizia sociale.

Scrivere una legge sulla biodiversità

Ciò comporterebbe la definizione di un quadro normativo legalmente vincolante sulla biodiversità, del tutto simile alla Legge sul clima, che apra la strada a obiettivi vincolanti per il 2030, il 2040 e il 2050 che rispondano agli impegni assunti al COP15. La Commissione dovrebbe avanzare una proposta legislativa in merito senza ulteriori esitazioni.

Il principio "a prova di biodiversità" dovrebbe essere inserito in tutti i programmi di spesa dell'Unione europea sulla base della tassonomia europea

e associato al principio "chi inquina paga" in tutte le azioni Ue; i sistemi fiscali dovrebbero essere orientati ad un uso maggiore e migliore della tassazione ecologica e va eliminato qualsiasi sussidio ad attività dannose per l'ambiente al più tardi entro il 2030.

Aumentare gli investimenti nella conservazione, nell'uso sostenibile e nel ripristino della biodiversità

e assegnare un prezzo alla perdita di biodiversità, fissando obiettivi di spesa nell'ambito delle misure di rilancio contenute nei piani di ripresa dalla pandemia; avviare una riforma seria dei sussidi per attività dannose per la biodiversità.

Sviluppare un sistema di valutazione dei rischi sanitari e degli impatti delle pandemie e delle malattie emergenti

per adottarlo nei maggiori progetti di sviluppo che prevedano l'utilizzo del suolo e al contempo attuare una riforma degli aiuti finanziari alle attività che implicano utilizzo del suolo affinché i rischi e i benefici per la biodiversità e la salute siano rilevati precocemente e trattati adeguatamente.

5.3.3. Intervenire sulle criticità emergenti in materia di sostenibilità del sistema alimentare

L'agricoltura ha ottenuto risultati importanti nel combattere la fame, alimentare il pianeta e contribuire allo sviluppo economico, dando lavoro al 28% dei lavoratori del mondo. Queste conquiste hanno un prezzo. Il settore agricolo, insieme a quello forestale e alle altre forme di utilizzo del suolo contribuiscono a quasi un quarto delle emissioni di gas serra di origine antropica,²²⁷ di cui la metà provengono da emissioni dirette dell'agricoltura, soprattutto dall'allevamento, mentre buona parte del restante deriva dalla deforestazione di cui l'agricoltura è la prima responsabile.

Se non tenute sotto controllo, le manifestazioni del cambiamento climatico come le ondate di calore, le siccità e le inondazioni metteranno a repentaglio la sicurezza alimentare e la praticabilità dei modelli di

1/4

Il settore agricolo, insieme a quello forestale e alle altre forme di utilizzo del suolo contribuiscono a quasi un quarto delle **emissioni di gas serra di origine antropica**

produzione agricola attuali; l'uso d'insetticidi e pesticidi potrebbe rendere i terreni infertili. Gli agricoltori e alcuni produttori del settore alimentare hanno redditi bassi e sono più esposti di altri a sostanze ritenute dannose. La sanità e il sistema di gestione delle acque sono settori che risentono dei danni provocati dall'a-

²²⁷ IPCC - Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) in Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

» La costruzione di un nuovo modello ambientale richiede un intervento sulla sostenibilità del settore alimentare, una riprogrammazione di tutta la filiera alimentare coinvolgendo anche il lato della domanda.«

gricoltura sul cibo e sull'ambiente. Più nello specifico, il cibo prodotto e fornito dai sistemi attuali potrebbe avere effetti indesiderati dolorosi e onerosi sulla salute della popolazione, ma non sono tenuti nella dovuta considerazione.²²⁸

È necessario un cambio di prospettiva per proteggere la sostenibilità del sistema alimentare da minacce in crescita. La Politica agricola comune (PAC) dovrebbe puntare alla creazione di una società più sana, salvaguardare il nostro ambiente e garantire la praticabilità e la redditività futura dell'agricoltura europea e delle imprese alimentari. Perché ciò avvenga deve esserci massima coerenza tra le politiche in campo agricolo, alimentare, ambientale e climatico. Iniziative di regolamentazione degli stock possono

riportare il settore agricolo in una cornice di maggior rispetto dell'ambiente e della biodiversità e rendere i sistemi agroalimentari più sostenibile e sani, riducendo la pressione sugli ecosistemi.

La costruzione di un nuovo modello ambientale richiede un intervento sulla sostenibilità del settore alimentare, una riprogrammazione di tutta la filiera alimentare coinvolgendo anche il lato della domanda. Un sistema alimentare realmente sostenibile deve avere una prospettiva politica ampia, un approccio organico e multicriterio focalizzato su priorità come dare accesso a una dieta sana, garantire salute e sicurezza ambientale, mitigare i rischi del cambiamento climatico e gestire in modo sostenibile le risorse naturali e umane.

Armonizzare la PAC con gli obiettivi del Green Deal europeo

destinando alla PAC fondi sufficienti per incentivare e ricompensare gli agricoltori nel perseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo. Questo comporta anche ridurre pesticidi, i fertilizzanti, gli antibiotici, incentivare e aumentare l'agricoltura biologica, l'agroecologia, il settore agroforestale, favorire un'alta biodiversità del paesaggio, tagliare le emissioni di gas serra, prevenire la perdita e lo spreco alimentare, migliorare la circolarità del settore agricolo – ad esempio attraverso un miglior ciclo dei nutrienti e il ripristino degli ecosistemi danneggiati, con particolare riferimento a Natura 2000 e alle aree di protezione speciale – e promuovere una dieta e abitudini alimentari sane e sostenibili.

²²⁸ A livello globale, nel 2018 le stime parlavano di 820 milioni di persone soggette a malnutrizione, in crescita rispetto agli 811 milioni dell'anno precedente e in aumento per il terzo anno di fila. Allo stesso tempo, sovrappeso e obesità continuano a crescere in tutte le regioni, in particolare tra i bambini in età scolare e gli adulti. Lo stato della sicurezza alimentare e della nutrizione nel mondo - OMS - Rapporto 2019. <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>

Applicare i principi precauzionali di “non regresso” e “non arrecare danno”

a tutte le declinazioni della politica alimentare e agricola.

Colmare le lacune legislative in materia di protezione del suolo

proponendo un quadro legalmente vincolante per intervenire sul degrado del suolo a livello europeo, ridurre l'erosione dei suoli, aumentarne la salute e la biodiversità, e contrastare l'uso o la presenza di contaminanti.

Rafforzare la gestione delle crisi del mercato agricolo nella PAC,

attraverso la previsione di sufficienti riserve di bilancio dedicate e autorità regolatorie nazionali ed europee simili a quelle del settore energetico. Lo scopo dovrebbe essere istituire degli enti regolatori e coinvolgere il settore privato nel rafforzamento della sicurezza alimentare europea; istituire un sistema di riserve per la sicurezza alimentare simili a quelle esistenti in tutti i paesi europei per il petrolio, dovrebbe contribuire all'implementazione dei piani d'emergenza per la sicurezza alimentare all'interno del pacchetto delle politiche della Strategia Farm to fork.

Promuovere la diffusione dell'agroecologia nell'agricoltura Ue

A causa del loro impatto sugli ecosistemi e la biodiversità alcune pratiche agricole e abitudini alimentari contribuiscono ad aumentare il rischio di malattie croniche e la proliferazione di nuovi agenti infettivi. In questo momento è fondamentale organizzare la transizione verso modelli di produzione e consumo che nel lungo periodo siano generatori di salute pubblica e ambientale. Le politiche agricole europee possono e devono essere al servizio del benessere sostenibile e delle sue molteplici declinazioni. Per farlo dobbiamo proporre linee politiche ambiziose che servano da guida alla produzione agricola di domani:

- Raggiungere il 50% di produzione agroecologica entro il 2040 (supporto, mantenimento e transizione con un occhio di riguardo per i giovani agricoltori del segmento agroecologico). Questo richiede una trasformazione del sistema degli aiuti per ettaro (che ha degli effetti sul mercato dei terreni) in aiuti per lavoratore (più equo per favorire e sostenere l'occupazione);
- Definire un meccanismo specifico di sostegno finanziario all'interno del pilastro 1 della PAC per i piccoli imprenditori agricoli, gli allevatori e i pescatori che operino nel rispetto dei principi dell'agroecologia;
- Incoraggiare la coltivazione di proteine vegetali e sostenere la conversione degli allevamenti e la conservazione di pascoli e prati permanenti utili alla biodiversità;
- Proibire le sementi OGM entro il 2025, i pesticidi più dannosi per l'ambiente entro il 2035 e ridurre i fertilizzanti azotati;
- Sostenere le mense locali e scolastiche che compiano scelte biologiche per aiutarle a sostenere i costi addizionali derivanti dalla transizione.

5.3.4. Inquinamento zero

L'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, così come le sostanze chimiche pericolose, possono compromettere la salute dei cittadini.

L'inquinamento dell'aria è considerato il maggior rischio ambientale in Europa. Secondo le ultime stime, l'esposizione alle polveri sottili (gli inquinanti con effetti più gravi sulla salute umana) ha causato la morte di 400.000 persone in Europa nel 2018; decessi che si sarebbero potuti evitare, dovuti principalmente a malattie cardiovascolari, respiratorie e a tumori. Oltre a queste malattie molto serie, vi sono sempre maggiori evidenze che indicano come l'esposizione all'inquinamento dell'aria si associ ad altri effetti sulla salute; tra questi vale la pena citare l'insorgenza

di diabete di tipo due, l'infiammazione sistemica o i disordini mentali come l'Alzheimer e la demenza senile.

Secondo l'ultimo rapporto sulla qualità delle acque in Europa dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), solo il 40% dell'acqua dei fiumi, dei laghi, degli estuari e delle coste raggiunge gli standard di accettabilità ecologica contenuti nella Direttiva europea sull'acqua.²²⁹ I principali inquinanti presenti sulla superficie delle acque sono il mercurio, residui dei pesticidi e dei servizi di trattamento delle acque reflue. La prima fonte d'inquinamento delle acque di falda sono i nitrati e pesticidi utilizzati in agricoltura, i liquidi provenienti dagli scarichi non collegati alla rete fognaria e i siti industriali abbandonati. L'acqua di buona qualità per il consumo umano o scopi ricreativi è strettamente legata alla qualità dell'acqua dell'ambiente ed è soggetta a notevoli pressioni.

Dei terreni sani non sono fondamentali solo per una produzione sostenibile, ma anche per intervenire sul cambiamento climatico e la perdita di biodiversità. Rappresentano anche lo spazio in cui i nutrienti sono trasformati e assumono forme che permettono alle piante di assorbirli, di sviluppare la biomassa e fissare il carbonio. È sempre qui, nel terreno, che quella che diventerà acqua potabile comincia il suo percorso naturale di purificazione attraverso le falde acquifere. Il modo in cui utilizziamo il terreno spesso introduce altre sostanze in questi ecosistemi unici, ad esempio per proteggere le colture o aggiungere nutrienti. Gli

» L'inquinamento dell'aria è considerato il maggior rischio ambientale in Europa.«

²²⁹ European Environmental Agency - European waters - Assessment of status and pressures 2018.

inquinanti rilasciati dalle industrie, dai trasporti e dalle altre attività economiche possono percorrere lunghe distanze fino a raggiungere i terreni, nei quali sono poi diluite e immagazzinate temporaneamente. Il suolo è considerato inquinato quando i contaminanti in esso contenuti producono effetti avversi per la salute umana o ambientale. La prevenzione rimane il modo più efficace ed economico per garantirci suoli sani, acqua e aria pulite a lungo termine. Qualsiasi iniziativa volta a prevenire o ridurre l'inquinamento (progettazione dei prodotti e degli imballaggi, miglior riciclo, gestione dei rifiuti, rotazione delle colture, agricoltura di precisione, uso limitato di pesticidi e fertilizzanti, trasporti e industrie più puliti ed ecologici) e a sostenere le autorità e le amministrazioni a implementare misure efficaci, contribuirà ad alleviare la pressione su questi ecosistemi vitali.

40%

Solo il 40% dell'acqua dei fiumi, dei laghi, degli estuari e delle coste **raggiunge gli standard di accettabilità ecologica contenuti** nella Direttiva europea sull'acqua.

Nel maggio 2021, la Commissione europea ha pubblicato l'atteso Piano d'azione inquinamento zero, uno dei tasselli mancanti del Green Deal. Purtroppo la proposta manca ancora di azioni incisive per prevenire l'inquinamento alla fonte e si limita a elencare gli obblighi legali già esistenti e le leggi europee in fase di revisione.

Al momento non esiste un quadro generale europeo che consenta di intervenire adeguatamente sulle complesse interconnessioni tra le diverse dimensioni politiche interessate dall'ambiente e dalla salute

Noi chiediamo quindi l'adozione di una Strategia sulla salute ambientale completa e organica, che preveda requisiti ambientali in tutte le proposte politiche dell'Ue. La strategia dovrebbe offrire un quadro d'azione coerente sulle minacce di salute pubblica imputabili ai pericoli ambientali, compresi l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. Lo scopo del Piano d'azione inquinamento zero della Commissione europea dovrebbe essere ridurre urgentemente e drasticamente l'esposizione dell'intera popolazione a prodotti dannosi per la salute umana e ambientale. L'Ue deve focalizzarsi sulla popolazione più a rischio soggetta a una o più forme di vulnerabilità biologica o sociale, come ad esempio le persone in precario stato di salute o con malattie gravi, i bambini, le persone anziane o indigenti. Il piano dovrebbe agire anche sulle disparità sociali nell'esposizione all'inquinamento dell'aria che è più alta nei quartieri o nelle aree svantaggiate, con particolare riferimento ad inquinanti come l'ossido di zolfo (SOx), l'ossido d'azoto (NOx), le polveri sottili e alcuni composti organici volatili (VOC).

Un focus sui co-benefici tra il Piano d'azione inquinamento zero

e il Piano europeo per sconfiggere il cancro, la Strategia Farm to fork, la Strategia per la biodiversità 2030.

Avviare la scrittura di una strategia europea che proponga misure concrete per ridurre l'esposizione ai perturbatori endocrini come i pesticidi,

con una funzione complementare alla Strategia in materia di sostanze chimiche sostenibili già pubblicata dalla Commissione europea e parte delle ambizioni inquinamento zero dell'Ue. Ciò andrebbe fatto considerando e attuando misure preventive in tutta la legislazione Ue rilevante.

Valutare sistematicamente il ciclo di vita delle sostanze pericolose

e il loro impatto sull'aria, sul suolo e sulle risorse idriche, a priori e a posteriori, per compiere una valutazione esauriente e fondata su evidenze delle proposte legislative e dei benefici sociali, ambientali ed economici di un approccio di questo tipo.

Sviluppare soluzioni digitali che aiutino a ridurre l'inquinamento

(monitoraggio e trasmissione d'informazioni in tempo reale sulla qualità dell'aria e le emissioni, istituzione di un sistema d'allarme armonizzato sui livelli inquinamento, creazione di un centro di raccolta dati sull'inquinamento resi disponibili per migliorarne la tracciabilità lungo tutto il ciclo di vita, dalla fase di produzione comprendendo anche il consumo di risorse al momento del rilascio).

THERE IS NO



PLANET B



CAPITOLO 6

Vivere una vita sicura in una società della giustizia, dell'uguaglianza e della diversità

Introduzione

209

Garantire mezzi di sostentamento per tutti in Europa

214

Combattere le disuguaglianze di reddito e di ricchezza

234

Valorizzare e responsabilizzare le donne e le minoranze: gli eroi del COVID

251

Già alla fine del 2019, il 21% della popolazione Ue, più di novanta milioni di cittadini, fu dichiarato a rischio povertà ed esclusione sociale. Le prime proiezioni alla luce degli effetti della pandemia COVID-19, suggeriscono che i cittadini a basso reddito sono coloro che devono e dovranno sopportare il peso maggiore della crisi economica.

Sommario

Già alla fine del 2019, il 21% della popolazione Ue, più di novanta milioni di cittadini, fu dichiarato a rischio povertà ed esclusione sociale. Le prime proiezioni alla luce degli effetti della pandemia COVID-19, suggeriscono che i cittadini a basso reddito sono coloro che devono e dovranno sopportare il peso maggiore della crisi economica. Parallelamente, l'1% dei nuclei familiari in Europa detiene circa il 25% della ricchezza netta del continente, senza versare alcuna imposta in nessuno dei Paesi dell'Unione. La precarietà e le disuguaglianze sfibrano le società europee e compromettono la loro capacità di contrastare gli effetti inevitabili della crisi climatica, dei cambiamenti demografici e della digitalizzazione. E' urgente ricostruire le società europee sulla base dei principi riconducibili alla nozione di benessere sostenibile per tutti.

Il lavoro deve iniziare dallo sviluppo di meccanismi di protezione contro la povertà. Nonostante la magnitudo della povertà europea, a oggi la politica Ue non è riuscita ad aggredirla con sufficiente determinazione. Per porvi rimedio, va adottata una legge europea anti-povertà che ambisca alla totale eradicazione della povertà in Europa entro il 2050 e lo imponga come obiettivo legalmente vincolante integrato in tutto le politiche Ue, così com'è avvenuto

21% 

Nel 2019, il 21% della popolazione europea, quasi novanta milioni di cittadini, fu dichiarato a rischio povertà ed esclusione sociale

» Accanto alla povertà, le disuguaglianze in termini di reddito e ricchezza rappresentano un nodo nevralgico della crisi sociale europea.«

per la Legge sul clima nel campo dell'azione climatica. L'eradicazione della povertà richiede un'azione mirata sulle cause scatenanti. A riguardo è fondamentale irrobustire i sistemi di sicurezza sociale e regolamentare in modo nuovo un mercato del lavoro nel quale, attualmente, osserviamo il dilagare della precarietà, dei contratti atipici a bassa retribuzione e dell'incertezza dell'occupazione. Un'altra priorità è risolvere la crisi abitativa che costringe le famiglie a forzare i propri già ristretti bilanci, a causa della mancanza di abitazioni alla loro portata, e lo stesso vale per le azioni per potenziare le infrastrutture di cura e assistenza dell'Unione per evitare che i lavoratori, e soprattutto le lavoratrici, siano esclusi dal mercato del lavoro. La definizione di strategie politiche comuni sostenute da investimenti Ue che consentano di riprendere il controllo di questa emergenza, rappresenterebbe una manifestazione concreta dell'impegno Ue per un maggior benessere dei propri cittadini.

Accanto alla povertà, le disuguaglianze in termini di reddito e ricchezza rappresentano un nodo nevralgico della crisi sociale europea. Diventa sempre più chiaro come i sistemi retributivi e fiscali in Europa abbiano perso d'efficacia, in virtù di una competizione globale sempre più aspra e un capitale senza regole. Ricostruire i sistemi di contrattazione collettiva, adattarli alle nuove realtà del mercato del lavoro e favorire trasparenza delle retribuzioni, sono passi cruciali che non possiamo esimerci dal compiere. Allo stesso modo, se vogliamo ridurre un divario in costante crescita tra i più ricchi e il resto della società, dobbiamo prevedere una tassazione più giusta ed effettiva delle ricchezze private e dei profitti aziendali, anche se affidarsi a una mera redistribuzione della ricchezza tra gli individui della società è una strategia che ha i suoi limiti, soprattutto alla luce della necessità di garantire un uso più efficiente delle risorse imposta dalla crisi ecologica. Con lo sguardo rivolto al futuro, la creazione di ricchezza comune e l'uso collettivo delle risorse per ampliare i servizi pubblici e sostenere le iniziative dei cittadini per generare valore comune, sono elementi fondamentali di qualsiasi politica sociale di domani.

La pandemia COVID-19 ha palesato come le nostre società siano criticamente dipendenti dal contributo dei gruppi sociali che, da diversi punti di vista, sono relegati ai margini dell'attuale modello economico e sociale. Se da un lato le donne, le minoranze etniche, i giovani e altri gruppi più vulnerabili hanno dovuto confrontarsi con difficoltà eccezionali durante la pandemia per tenere in piedi le nostre società, dall'altro, per loro permangono profonde disparità di accesso a opportunità sociali, economiche e politiche che potrebbero migliorarne la condizione. L'era post-COVID dovrà quindi essere un'era caratterizzata da una spinta forte e concertata per riequilibrare l'accesso alle opportunità affinché tutti i membri della società possano coglierle, per tradurre il benessere sostenibile in un progetto inclusivo e non discriminatorio. Ciò implica sia strategie mirate, come ad esempio azioni dedicate alle donne, ai giovani, ai migranti, sia azioni orizzontali di rafforzamento dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto.

6.1. Introduzione

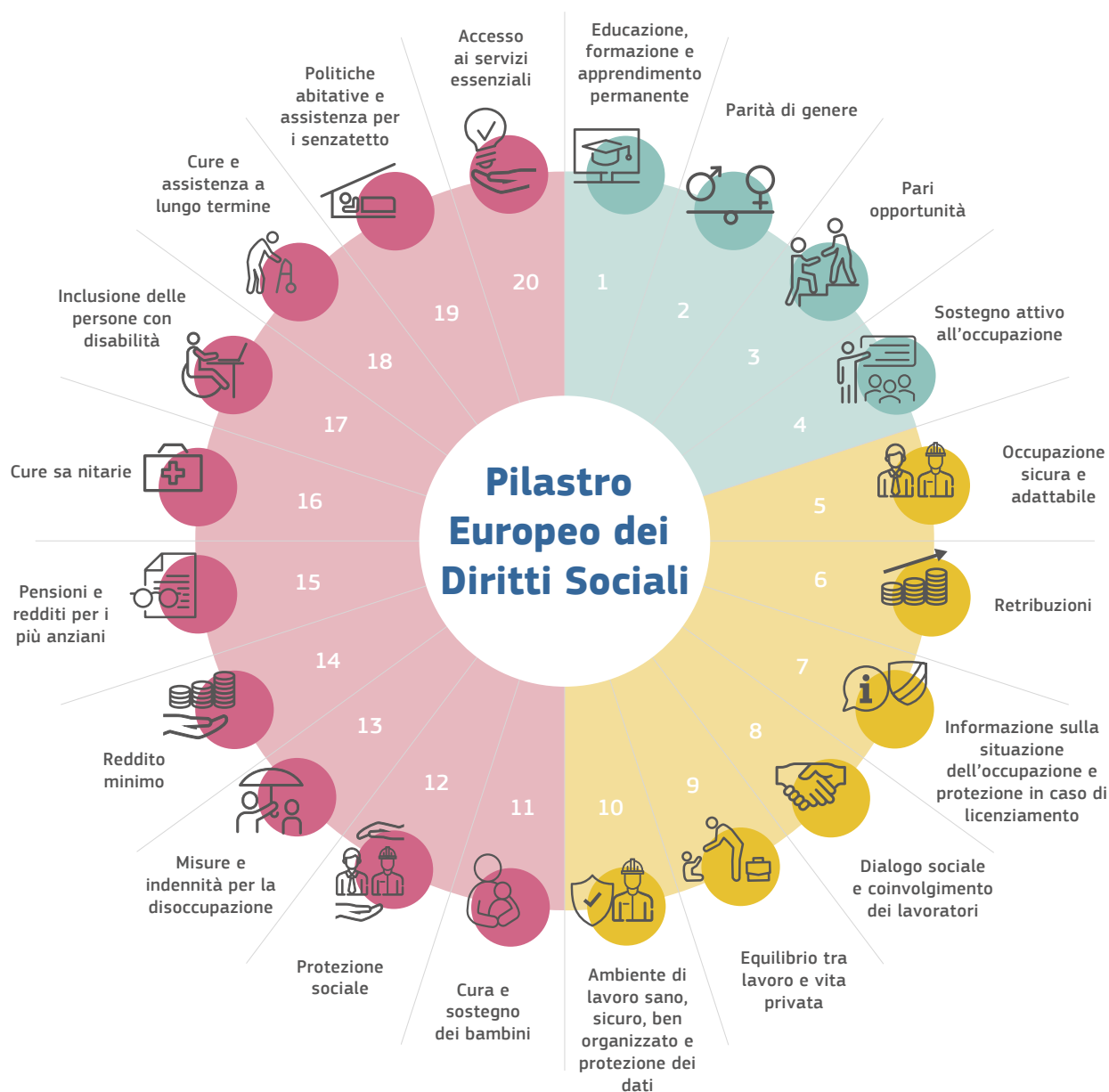
Dopo più di un anno vissuto nel contesto pandemico del COVID-19, gli europei hanno sviluppato un'idea chiara di come il virus abbia causato molto più di una crisi sanitaria. L'evidenza di come la pandemia e le sue conseguenze sulla vita sociale ed economica abbiano amplificato la povertà e il senso di privazione nel continente non si è fatta attendere. Le notizie di un'impennata del ricorso ai servizi di assistenza alimentare di parte della popolazione per soddisfare le proprie necessità di base, che in alcuni Paesi ha toccato il doppio della domanda consueta, sono circolate poco dopo lo scoppio della pandemia creando ansia e scoramento in tutto il continente.²³¹ Il dramma vissuto dai lavoratori in prima linea, le loro vite messe a rischio per tenere in piedi la società, per riempire gli scaffali dei supermercati, per prestare cure agli ammalati in condizioni di lavoro estreme e paghe risicate, è di dominio pubblico.

Questo tipo di crisi sociale non è causato dalla pandemia, ma è la logica conseguenza dello smantellamento sistematico e consapevole del modello sociale europeo attraverso riforme che, negli ultimi quarant'anni, hanno giovato solo al mercato. Soprattutto in seguito alla creazione del mercato unico europeo, nei primi anni Novanta, in Europa il capitale è stato libero di migrare senza regole ovunque vi fosse la promessa di migliori condizioni e alti profitti. Di conseguenza, i governi del continente si sono trovati a dover gestire le pressioni per limitare il carico fiscale sui battitori liberi del mercato, gli investitori più disinvolti; volenti o nolenti, per scelta o perché costretti, hanno abbassato l'imposizione fiscale sulle società, deregolamentato i mercati e smantellato i sistemi di sicurezza sociale.

Il risultato è sotto i nostri occhi: intere società e i lavoratori lasciati alla mercé dei mercati. Lo abbiamo imparato nel peggiore dei modi, passando per l'esperienza traumatica della crisi finanziaria globale e la grande recessione che ne è seguita. Quando la crescita si ferma o addirittura si entra in fase di decrescita, la pressione sui sistemi di emergenza e sicurezza sociale

²³¹ <https://lp.eurofoodbank.org/social-emergency-fund/>

I 20 principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali²³¹



²³¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

si fa insostenibile. Nel 2012, nel picco dell'ultima crisi economica in Europa, si registrava più di un quinto della popolazione in gravi condizioni di privazione materiale²³² con tassi che superavano il 60% in alcuni Paesi presi singolarmente.²³³ Dato che da quell'ultimo episodio i sistemi di sicurezza e protezione sociale in molti stati europei non hanno conosciuto riforme o miglioramenti sostanziali, si fa largo il timore che i cittadini europei debbano rivivere quell'esperienza a causa dell'impatto economico e sociale della pandemia se non s'imbocca immediatamente la strada di un cambiamento politico radicale.

60%

Nel 2012, nel picco dell'ultima crisi economica in Europa, si registrava più di un quinto della popolazione in **gravi condizioni di privazione materiale** con tassi che superavano il 60% in alcuni Paesi presi singolarmente.

D'altro canto, anche quando l'economia non è tenuta sotto scacco da una crisi, lavoratori e cittadini hanno ben poco da aspettarsi. Secondo l'OCSE, le economie occidentali, da quando hanno fatto il loro ingresso nel nuovo millennio, hanno conosciuto una vera e propria dissociazione tra produttività e crescita salariale. Questo significa che anche quando l'economia cresce, coloro che attraverso il loro lavoro sono i fautori materiali di enormi ricchezze, difficilmente sono invitati a partecipare alla festa e anzi vedono le proprie retribuzioni ferme.²³⁴ Questa tendenza non colpisce solo i lavoratori alla base della scala dei redditi ma l'intero spettro delle retribuzioni e in modo particolare dall'ultima crisi finanziaria globale. Detto questo, la classe media, da sempre ritenuta la spina dorsale delle economie avanzate, è stata spremuta per bene in tutti gli stati membri dell'Unione europea fatta eccezione per quattro, quando poco più di dieci anni fa il mondo è stato sconvolto dallo scoppio della bolla finanziaria.²³⁵

Come già evidenziato nel corso di questa relazione (vedi capitolo primo), questo declino sociale, questa

fragilità, si stanno rivelando sempre più autodistruttivi per l'Unione europea, soprattutto alla luce della trasformazione che sta avvenendo alle fondamenta sociali ed economiche dell'Europa, imposta dal cambiamento climatico e dal degrado ambientale. A causa di quest'erosione del tessuto sociale e della diffusione di un senso di difficoltà e di disagio non solo tra coloro che vivono condizioni di maggior privazione, ma nella popolazione nel complesso, la società sembra diventare sempre più incapace di affrontare le avversità e sviluppare un senso comune di missione.²³⁶ Il già citato caso dei "gilet gialli" in Francia, dove le politiche dell'azione climatica non avevano considerato coloro che avrebbero dovuto sostenerne i costi dando vita a movimenti di protesta anche violenta, ci fornisce un esempio eloquente di quanto sia impossibile compiere questo processo di transizione a un modello economico sostenibile per l'ambiente senza l'accompagnamento di politiche sociali che facciano da spartiacque col recente passato europeo.

Quanto appena descritto è valido a maggior ragione se si considera che le società segnate da frizioni e profonde disuguaglianze restituiscono prestazioni peggiori da molti punti di vista, compreso ovviamente quello economico. I Paesi in cui i lavoratori sono protetti in modo adeguato, concepiti come una componente preziosa dell'economia e non come strumenti a disposizione, o in cui gli investimenti sociali in assistenza (anche sanitaria), l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, e condizioni di lavoro dignitose sono la norma, generalmente hanno migliori livelli di occupazione, produttività e resilienza economica dei Paesi deficitari in questo senso.²³⁷

» Intere società e i lavoratori lasciati alla mercé dei mercati.«

²³² Nelle statistiche Ue, di definisce severa privazione materiale quando un cittadino non si può permettere almeno tre dei seguenti nove beni o servizi: pagare l'affitto, il mutuo o le bollette; scaldare adeguatamente la casa; affrontare spese inaspettate; mangiare carne o proteine regolarmente; andare in vacanza; una televisione; una lavatrice; un'auto; un telefono.

²³³ Dati Eurostat

²³⁴ OECD (2018). *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2*, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en

²³⁵ Eurofound (2017). *Europe's shrinking middle class*. <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/blog/europes-shrinking-middle-class>

²³⁶ Azmanova, A. (2020). *Capitalism on Edge*, Columbia University Press.

²³⁷ Per una buona sintesi: Andor, L., & Huguénot-Noël, R. (2021). *The Janus' face of Europe's new social rulebook*. <https://voxeu.org/article/janus-face-europe-s-new-social-rulebook>

In virtù dei cambiamenti demografici che aumentano ulteriormente la pressione sul modello sociale europeo, l'Unione europea deve urgentemente agire. Secondo un rapporto sull'invecchiamento recentemente pubblicato dalla Commissione europea, si ritiene che la popolazione europea in età da lavoro calerà di più del 15% entro il 2070, e il dato è già comprensivo dei flussi migratori attesi nell'Ue e provenienti dai paesi terzi. Allo stesso tempo, il livello di spesa pubblica reso necessario da una popolazione così anziana dovrebbe raggiungere il 26% del PIL.²³⁸ Dato che queste stime contano già sui risparmi generati da tagli significativi delle pensioni, che non sono più sostenibili né socialmente, né politicamente poiché contribuiscono ad acuire le disuguaglianze e la povertà, sembra ragionevole pensare che persino questi dati, per quanto sconcertanti, sottovalutino la portata reale della sfida che si va profilando.

Se questo è il contesto, una riprogrammazione generale della politica sociale in Europa non dovrebbe solo rispondere a un imperativo di giustizia, ma anche a un'esigenza di razionalità e pragmatismo politico. La costruzione di una società coesiva, inclusiva e produttiva, in cui la diversità e il mutuo rispetto sono valori che consentono alle persone di tutte le età ed estrazione sociale di contribuire e beneficiare di una condizione di benessere estesa a tutti, in una prospettiva di sostenibilità, deve essere l'obiettivo chiave della politica sociale europea che guarda al futuro.

A oggi l'Unione europea non restituisce una risposta all'altezza della posta in gioco. Se è vero che la necessità di "un'Europa sociale forte" nel 2017 è stata finalmente riconosciuta con l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, con il quale l'Ue ha assunto nei confronti dei propri cittadini una serie d'impegni²³⁹ fondati sui principi di pari opportunità, condizioni di lavoro giuste, protezione sociale e inclusione per tutti, è altrettanto vero che il Pilastro non ha ancora dimostrato il proprio valore. Come illustra

15%

si ritiene che la popolazione europea in età da lavoro calerà di più del 15% entro il 2070

un sondaggio recente dell'Eurobarometro, i cittadini nutrono aspettative piuttosto chiare in merito alla realizzazione di questi ambiziosi obiettivi sociali da parte dell'Unione europea. Quasi nove europei su dieci, l'88%, sostengono che un'Europa sociale è per loro personalmente importante e più di due terzi dei cittadini in tutti gli stati membri condividono quest'affermazione. Quasi tre quarti degli intervistati ritengono che l'Ue dovrebbe avere più competenze decisionali in materia di occupazione e condizioni di lavoro, mentre più della metà ritiene che gli obiettivi sociali come posti di lavoro di qualità e uguaglianza di genere, siano del tutto irraggiungibili se non sostenuti da adeguate e mirate politiche di respiro europeo.²⁴⁰

L'impegno a tradurre il Pilastro dei diritti sociali dalle parole ai fatti dimostrato al Social Summit informale del Consiglio europeo del 7 e 8 maggio 2021 tenutosi a Porto, può essere letto come il primo tentativo degli stati membri di restituire una risposta all'appello dei cittadini per un'Europa sociale forte. Riconoscendo la necessità di assumere il Pilastro sociale come faro per guidare la ripresa post COVID e l'implementazione del Green Deal europeo, i leader Ue sembrano aver compreso che, andando avanti, i progressi dell'Europa vadano definiti e letti in chiave socio-ecologica. Ciò nonostante, il vertice ha lasciato dubbi fondati sulla reale volontà e sulla potenza della spinta verso un'Europa sociale. Fissando obiettivi di scarsa ambizione su sfide sociali chiave e di enorme portata – come ad esempio le limitate azioni decise contro la povertà rispetto all'obiettivo primario di portare 15 dei 90

» Il declino sociale e questa fragilità si stanno rivelando sempre più autodistruttivi per l'Unione europea«

²³⁸ European Commission (2021): The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en_0.pdf

²³⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en#documents

²⁴⁰ Speciale Eurobarometro 509, relazione sintetica. <https://www.caleaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2021/03/Special-Eurobarometer-509-Social-Issues.pdf>

» Una riprogrammazione generale della politica sociale in Europa non dovrebbe solo rispondere a un imperativo di giustizia, ma anche a un'esigenza di razionalità e pragmatismo politico.«

milioni di cittadini europei attualmente considerati a rischio povertà ed esclusione sociale sopra la soglia di povertà entro il 2030 – l'azione dell'Unione europea rischia ancora una volta di non centrare il bersaglio. Dato il saldo attaccamento dimostrato da diversi stati membri alle competenze in materia sociale e d'occupazione che dovrebbero essere condivise con l'Unione europea, gli egoismi nazionali potrebbero portare alla perpetuazione di un atteggiamento che scarica oneri e responsabilità su altri, anziché dimostrare un autentico senso di solidarietà tra gli stati membri e intraprendere azioni coordinate per raggiungere un benessere sostenibile per tutti e di tutti.

L'ICSE quindi chiede che l'Unione europea e i suoi stati membri imprimano un nuovo slancio all'Europa sociale, che riempiano di contenuti il mandato ricevuto dai cittadini e traducano i principi del Pilastro dei diritti sociali in azioni concrete. Ripensare e ricostruire l'economia europea dopo la pandemia e condurla attraverso un percorso di sostenibilità ambientale senza accompagnarla con politiche dall'alto potenziale trasformativo e un'agenda sociale di pari ambizione, non rischierebbe solo di aggravare la povertà e le disuguaglianze, ma vanificherebbe qualsiasi sforzo. Per evitarlo, la creazione di un super-Stato sociale temuto da molti non è l'unica possibilità, ma la cooperazione e il sostegno reciproco, coniugati in una solida dimensione sociale, saranno certo indispensabili per mettere al sicuro i cambiamenti fondamentali imposti all'Europa dal cambiamento climatico e da un modello economico globale divenuto ormai insostenibile. Considerando che le nazioni europee si sono unite nel progetto europeo per costruire una comunità basata su valori di democrazia e diritti umani universali, e che alti livelli di protezione sociale e *welfare* sono necessari a dare

ai cittadini l'opportunità di esercitare questi diritti e le libertà fondamentali, non v'è dubbio che l'Unione europea abbia il mandato e il dovere di realizzare quest'idea di Europa sociale.

Il presente capitolo si propone di fornire una linea d'indirizzo alla dimensione sociale di questa profonda trasformazione, identificando azioni su tre livelli necessarie per raggiungere una condizione di benessere per tutti in Europa. Come primo passo di questo percorso saranno necessarie determinate azioni per combattere la povertà, la privazione, l'insicurezza sociale, il clima di disagio e precarietà che grava sulla capacità di coesione della società contemporanea. A questo scopo, riforme mirate dei sistemi di sicurezza sociale, del mercato del lavoro e investimenti sociali radicali sono imprescindibili per garantire che nessuno in Europa sia lasciato indietro. In seconda battuta, prendere coscienza e sviluppare l'idea che le società egualitarie sono in grado di restituire risultati migliori e più gratificanti per tutti, non solo per coloro che vivono in condizione di privazione, promette grandi conquiste in termini di benessere sostenibile per tutti e può coprire anche parte dei costi delle politiche trasformatrici propugnate da questa relazione. Come descritto in maggior dettaglio di seguito, questo dovrebbe condurre a un rafforzamento della contrattazione collettiva nel mercato del lavoro e a una tassazione più giusta dei profitti e dei patrimoni delle grandi società. Infine, siccome un benessere sostenibile senza pari opportunità per tutti non sarebbe né sostenibile né inclusivo, la discussione continuerà focalizzandosi su proposte su come responsabilizzare e valorizzare le donne e le minoranze che, non solo ma soprattutto durante il COVID-19, hanno dato prova di rivestire un ruolo d'importanza critica per la società.

6.2. Garantire mezzi di sostentamento per tutti in Europa

Già prima che deflagrasse la pandemia, ampie aree in Europa erano luogo di miseria sociale in misura tale da essere in netto conflitto con la promessa dell'Unione europea di migliorare la vita delle persone e promuovere società coesive. Nell'ultimo decennio, variabili chiave del benessere della società come l'incidenza della povertà economica e dell'esclusione sociale (che riguardava il 20,9% della popolazione nel 2019), il fenomeno dei lavoratori poveri (che interessava il 9,4% della forza lavoro Ue nel 2020) o la vulnerabilità economica (il 31% degli europei non è in grado di far fronte a spese inaspettate come cambiare la lavatrice) sono cresciute o si sono attestate su livelli d'allarme.²⁴¹

Dalla crisi finanziaria globale, le politiche Ue non si sono solo dimostrate inadeguate di fronte a questa emergenza sociale ma, in alcuni casi, hanno persino agito da volano. Sposando i precetti economici neoliberali, adottando ampie misure di austerità e deregolamentando il mercato del lavoro negli stati membri già in difficoltà, la governance economica dell'Ue ha svuotato il modello sociale europeo dall'interno, mentre un'economia mondiale sempre più competitiva e volatile esercitava pressioni dall'esterno.

Malauguratamente l'Europa ha sviluppato una tendenza a ciò che il capitolo primo di questa relazione ha definito e descritto come precarietà, ma non è stata una sorpresa. I cittadini sono sempre più esposti alle pressioni di un'economia globalizzata e sentono pendere sul proprio capo la spada di Damocle dell'impoverimento, dell'ansia e della paura del

futuro. Questo è terreno fertile per le visioni estremiste e per i partiti antisistema che, come abbiamo potuto osservare in diverse occasioni a livello della politica europea e nazionale, nello scorso decennio sono cresciuti in modo esponenziale.²⁴²

Invertire queste tendenze e gettare le fondamenta per la costruzione di un benessere sostenibile per tutti in Europa richiede soluzioni efficaci che si presentano in due declinazioni. La prima prevede la lotta contro la povertà, l'insicurezza sociale e i responsabili della precarietà, e dipende da salvaguardie sociali che rassicurino i cittadini sulla possibilità di sbarcare il lunario. Ripristinare sistemi di sicurezza sociale inclusivi per eradicare la povertà dovrà diventare uno dei compiti primari del processo decisionale politico dell'Ue in futuro. Garantire un mercato del lavoro giusto e predisposto alla creazione di posti di lavoro di qualità che possano consegnare ai lavoratori benessere sociale e sicurezza economica, rappresenta una priorità che non possiamo più permetterci di scansare o procrastinare.

La seconda intende porre fine al tempo della precarietà e richiederà investimenti sociali mirati per eliminare le trappole della povertà. Accanto agli investimenti in istruzione (vedi capitolo quarto di questa relazione), le politiche dovrebbero essere mirate in modo particolare alla casa, alla cura e all'educazione dei bambini nel lungo periodo. Se i costi dell'abitazione continuano a rappresentare una fetta sempre più consistente del bilancio mensile delle famiglie, e siccome le responsabilità e il ruolo di cura dei bambini impediscono a parti considerevoli della popolazione, in buona misura donne, di entrare nel mercato del lavoro, la lotta contro la povertà sarà una sfida che difficilmente riusciremo a vincere. Tuttavia, com'è già stato dimostrato più volte,²⁴³ gli investimenti in questo senso non solo si dimostrano efficaci e utili per diminuire la spesa pubblica necessaria per tamponare le emergenze sociali e migliorare la produttività della forza lavoro, ma sono in grado di restituire benefici multipli in termini di progresso sociale ed ecologico che esploreremo e tenteremo di descrivere più nel dettaglio di seguito.

²⁴¹ Eurostat

²⁴² Azmanova, A. (2020): *Capitalism on Edge*, Columbia University Press. Per uno studio di caso su come l'insicurezza economica e sociale favoriscano le visioni estremiste e i populismi politici vedi anche, Hilmer, R. et al. (2017). *Einstellung und soziale Lebenslage – Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern*. https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_044_2017.pdf

²⁴³ Hemerijck, A. et al. (2020). *Social Investment Now! Advancing Social Europe Through the EU Budget*. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now_12%20-%20pp%20%20links.pdf

6.2.1. Un piano integrale e organico anti-povertà

La povertà investe più di novanta milioni di cittadini, quasi il 21% della popolazione dell'Unione europea, e non v'è dubbio che combattere la povertà e l'esclusione sociale, il riscaldamento climatico e il degrado ambientale, siano le sfide chiave da affrontare, sempre che il tanto apprezzato modello sociale europeo sopravviva. Al momento però non sembra esserci un senso d'urgenza. Mentre l'Unione europea è lodevolmente impegnata al raggiungimento di ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e ha trascorso buona parte dell'ultimo decennio definendone obiettivi dettagliati in ogni aspetto di finanza e spesa pubblica, a oggi gli obiettivi e gli indicatori di povertà e privazione materiale languono in fondo alla lista delle priorità della politica Ue.

31%

Il 31% degli europei non è in grado di far fronte a spese inaspettate

Secondo un rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà, il fallimento protratto e su larga scala nel risolvere la crisi della povertà in Europa, rappresenta un chiaro segnale di come l'Unione europea, il suo quadro istituzionale e il suo indirizzo politico non siano adatti allo scopo.²⁴⁴ Come fa notare l'ONU, gli obiettivi di sviluppo sostenibile impegnano la comunità globale ad adoperarsi per una riduzione della povertà del 50% entro il 2030. Ciò nonostante, gli stati membri sono riusciti solo a raggiungere accordo sull'obiettivo di portare quindici milioni di europei sopra la soglia di povertà, il che equivale a dire non più del 30% della popolazione che attualmente versa in questa condizione.²⁴⁵ Se una delle regioni più ricche del mondo decide deliberatamente di tagliare gli obiettivi glo-

bali di riduzione della povertà, non c'è dubbio che alla radice del problema vi sia scarsa e insufficiente ambizione politica.

Come se non bastasse, le statistiche ufficiali in questo momento potrebbero non restituire un'adeguata rappresentazione delle condizioni sociali in cui vive la popolazione Ue. Ciò è dovuto al fatto che le statistiche si basano sull'assunto che la povertà all'interno di un determinato Paese sia la condizione vissuta da chi guadagna meno del 60% della retribuzione mediana nazionale. Secondo questa interpretazione quindi, una coppia con due bambini che vive in un appartamento in affitto a Budapest avrebbe bisogno di un reddito del 50% superiore alla soglia minima del 60% per non essere considerata a rischio povertà. Ugualmente, la stessa coppia ad Atene dovrebbe guadagnare circa due volte tanto la retribuzione mediana nazionale assunta come soglia.²⁴⁶

Andando avanti, questi due problemi facce della stessa medaglia – vale a dire mancanza di ambizione politica e inadeguatezza degli indicatori e delle definizioni – dovranno essere superati per evitare che l'Europa scivoli in una crisi sociale ancora più profonda. Riformare e irrobustire i sistemi di sicurezza sociale grazie a politiche determinate e ben finanziate a livello europeo e nazionale, è una massima priorità.

Con questo scenario, l'ICSE fornisce le seguenti raccomandazioni:

-50%

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile impegnano la comunità globale ad adoperarsi per una riduzione della povertà del 50% entro il 2030.

²⁴⁴ <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/29/eu-not-fit-for-purpose-to-reduce-poverty-in-europe-says-un-envoy>

²⁴⁵ United Nations (2021): Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on his visit to the European Union: <https://undocs.org/fr/A/HRC/47/36/Add.1>

²⁴⁶ Goedemé, T. et al. (2017), What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budget research, CSB Working Paper series.

Adottare una Legge anti-povertà

Per restituire una dimostrazione di ferma volontà politica, per dare vita al Pilastro europeo dei diritti sociali e alle competenze condivise tra l'Unione europea e gli stati membri in materia sociale come stabilisce l'articolo 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e armonizzare le ambizioni climatiche europee con ambizioni sociali di pari portata, la Commissione europea dovrebbe preparare una proposta per una Legge anti-povertà. L'atto legislativo dovrebbe essere introdotto sotto forma di regolamento che impegni le istituzioni europee e gli stati membri a eliminare la povertà in Europa entro il 2050. Per creare le premesse di una strategia anti-povertà coerente, che sia tenuta in dovuta considerazione in tutte le fasi e a ogni livello del processo politico Ue, la Legge anti-povertà dovrebbe stabilire obiettivi intermedi sufficientemente ambiziosi. A questo scopo, come richiesto dal Relatore speciale sulla povertà delle Nazioni Unite, la legge dovrebbe stabilire che la povertà in Europa debba essere ridotta del 50% entro il 2030 e prevedere disposizioni che inducano gli Stati membri a fissare altri obiettivi intermedi di riduzione della povertà per il 2040, non più tardi del 2030 e non al di sotto del 50% della povertà rimanente nel 2030.

Utilizzare definizioni e indicatori adeguati: un'opportunità per un paniere di riferimento

La legge anti-povertà dovrebbe fondarsi su una definizione di povertà e su indicatori capaci di interpretare adeguatamente la posizione geografica e la natura della povertà riferita al contesto di riferimento, parametri che sono del tutto ignorati dagli indicatori numerici di povertà usati attualmente nelle statistiche europee. A questo scopo, definizioni e indicatori devono focalizzarsi sulla capacità dei cittadini di soddisfare le proprie esigenze di benessere e di partecipazione alla società, che dipendono in buona misura da livelli di reddito molto variabili in funzione del luogo di residenza dei cittadini. Inoltre, poiché il benessere individuale non è solo una questione di soddisfazione immediata di bisogni materiali come l'accesso alla casa o a un'alimentazione sana, ma coinvolge anche fattori immateriali e psicosociali²⁴⁷ come il tempo libero, l'accesso a una dimensione culturale stimolante e alla vita sociale, la definizione e la misurazione della povertà devono dare conto anche di queste dimensioni.

Per consentire alla legge anti-povertà di cogliere la natura multidimensionale della povertà all'interno del contesto locale oggetto di osservazione, la sua definizione e la sua misurazione devono avvenire attraverso l'utilizzo di un "paniere di riferimento" che idealmente dovrebbe contenere i beni e i servizi essenziali per soddisfare esigenze legate al benessere, a garantire la partecipazione nella società e contribuire a determinare il reddito necessario per avervi accesso.²⁴⁸ Queste rilevazioni dovrebbero svolgersi su base annua, essere aderenti al territorio di riferimento e coprire quindi il livello NUTS-3 delle statistiche Ue.²⁴⁹ La composizione del paniere dovrebbe essere riconsiderata e rivista a intervalli regolari, almeno ogni cinque anni, con il coinvolgimento di esperti, *focus group* e cittadini che rientrano nell'osservazione, per individuare i cambiamenti in beni e servizi che possano rendersi necessari per vivere una vita sopra la soglia di povertà. Solo per fare un esempio, poiché sempre più attività culturali e civili si svolgono nella sfera digitale, garantire l'accesso a una connessione a banda larga e ai dispositivi digitali potrebbe essere un modo per prevenire forme di "povertà digitale".

Un progetto di ricerca finanziato dall'Ue, con la partecipazione di una rete di esperti scienziati nazionali, ha già sviluppato una sofisticata metodologia per l'impiego del paniere di riferimento che possa servire da guida per una sua applicazione in tutti gli stati membri.²⁵⁰ Considerato che molte questioni che riguardano la progettazione e i costi di sviluppo iniziale sembrano essere risolte, la Commissione è nella posizione d'implementare questo nuovo approccio per la definizione e la misurazione della povertà in tempi relativamente brevi, potendo contare su numerosi dati già presenti nei database di Eurostat.

²⁴⁷ Gough, I. (2017) *Heat, Greed and Human Need – Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Elgar, Cheltenham, chapter 2.

²⁴⁸ Per una rapida panoramica: <https://www.uantwerpen.be/en/research-groups/csb/data/featured-datasets/reference-budgets/>; una discussione più articolata e dettagliata è data da, Goedemé, T et al. (2017), What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from reference budget research. *CSB Working Paper series*.

²⁴⁹ Nel quadro statistico europeo NUTS-3 sta per "piccole regioni". <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

²⁵⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1092&intPageId=2312&langId=en>

Stabilire standard comuni di reddito minimo garantito

Data l'importanza cruciale dei sistemi di sicurezza sociale per prevenire e combattere la povertà, è fondamentale rafforzarli come elementi chiave per la buona riuscita della Legge anti-povertà, soprattutto per ciò che concerne la loro capacità di offrire un reddito minimo garantito sopra la soglia di povertà. Gli stati membri Ue hanno diversi sistemi di garanzia del reddito minimo e la loro struttura ed efficacia varia sensibilmente.²⁵¹ Per questo motivo si richiede un'azione coordinata a livello Ue, in cui la Commissione europea dovrebbe proporre una direttiva quadro per fissare degli standard minimi, nei quali si stabilisca che tutti cittadini – siano essi occupati o disoccupati, rientrino nell'età da lavoro o siano pensionati o studenti – hanno diritto a un reddito minimo garantito di livello sufficiente a posizionarli sopra la soglia di povertà in virtù dei criteri riconducibili al paniere di riferimento citato poc'anzi, e che l'accesso a tale diritto non debba essere gravato da adempimenti burocratici tali da scoraggiarne l'esercizio. La progettazione concreta di questi meccanismi di sicurezza sociale dovrebbe rimanere nella sfera di competenza degli stati membri, che cercheranno di armonizzarli con la struttura tradizionale dei propri sistemi di sicurezza sociale.

Incorporare la Legge anti-povertà e i suoi obiettivi nel Patto europeo per il benessere sostenibile e nelle procedure di bilancio del benessere

Per far sì che gli obiettivi della Legge anti-povertà siano tenuti in adeguata considerazione in tutti i campi rilevanti del processo decisionale politico dell'Ue, i loro obiettivi vincolanti, compresi quelli intermedi, dovrebbero essere integrati agli obiettivi politici Ue aggiornati, oggetto di trattazione nella sezione 3.2. La Commissione europea dovrebbe garantire che gli stati membri implementino riforme sufficientemente ambiziose dei propri sistemi di sicurezza sociale, ad esempio con la previsione di regimi di reddito minimo universale o garantito e la creazione di servizi pubblici. Per intervenire sulla situazione dei gruppi vulnerabili, la Commissione dovrebbe guidare gli stati membri verso la definizione di strategie anti-povertà pensate appositamente per gruppi sociali specifici particolarmente esposti al rischio povertà, come le famiglie monogenitoriali, i migranti e le persone con disabilità. Questi interventi mirati potrebbero seguire il modello della Garanzia Ue del Bambino, in cui i fondi per sostenerli sono messi a disposizione degli stati membri affinché garantiscano a tutti i minori l'accesso a un paniere di merci e servizi ritenuti essenziali, come pasti sani a scuola, abitazioni adeguate, cure e assistenza sanitaria.²⁵²

²⁵¹ European Commission (2016): Minimum Income Schemes in Europe A study of national policies. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7882&furtherPubs=yes>

²⁵² Grazie alle pressioni esercitate dal Gruppo S&D del Parlamento europeo, l'attuale Commissione europea si è impegnata a introdurre la Garanzia europea del Bambino durante il proprio mandato. Nel febbraio 2021, la Commissione ha sottoposto una bozza di linee guida per il Consiglio europeo nella quale raccomanda agli stati membri l'introduzione delle misure necessarie. Il dibattito all'interno del Consiglio toccherà anche il tema degli stanziamenti nel bilancio attuale Ue di lungo periodo per sostenerne l'implementazione a livello nazionale attraverso disposizioni Ue di cofinanziamento.

Cofinanziare attraverso i Fondi sociali e i Fondi d'investimento Ue

Stabilendo un obbligo vincolante di eliminazione della povertà a livello europeo entro il 2050, le relative misure per adeguarsi diventano automaticamente materia di competenza degli stati membri e vanno quindi previsti generosi cofinanziamenti attraverso i Fondi sociali e i Fondi strutturali d'investimento Ue. Per mobilitare le risorse sufficienti a finanziare le azioni, la Commissione europea dovrebbe proporre l'introduzione di una tassa sulla ricchezza netta che (vedi sezione 6.3.2.), quantomeno in parte, rientrerebbe tra le risorse proprie dell'Unione atte a finanziare il bilancio Ue e i programmi d'investimento. Le stime di uno studio recente suggeriscono che questo schema per una tassazione progressiva del patrimonio individuale, potrebbe generare un gettito annuo pari al 4,3% del PIL e ampliare lo spazio di manovra fiscale per investire nell'eliminazione della povertà.²⁵³

Istituire un regime di riassicurazione Ue per i sistemi di garanzia del reddito minimo

Per proteggere e conservare i sistemi di garanzia del reddito minimo negli stati membri anche in tempi di crisi, andrebbe previsto un fondo di riassicurazione che eroghi prestiti a interessi zero agli enti di sicurezza e previdenza sociale nazionali. A questo scopo, il fondo dovrebbe disporre di riserve alimentate dal gettito proveniente dalle tasse sulla ricchezza netta e avere capacità di credito per sostenere e sopportare shock simmetrici di ampia portata quando più stati membri contemporaneamente siano costretti a fare ricorso al fondo. L'accesso al fondo dovrebbe essere temporaneo e automatico, secondo criteri predefiniti. Facendo riferimento all'articolo 122 del TFEU, il regime di riassicurazione potrebbe essere istituito senza la necessità di modificare i trattati e contando sull'esperienza della Commissione europea nell'istituzione di strumenti come lo SURE, un fondo di riassicurazione temporaneo nato per finanziare i regimi nazionali di riduzione dell'orario di lavoro o altre misure di reazione alla pandemia COVID-19.²⁵⁴

Istituire una commissione indipendente sul futuro dei sistemi di sicurezza sociale

Per sostenere la cooperazione tra gli stati membri nel futuro sviluppo e aggiustamento dei propri sistemi di sicurezza sociale, con un occhio ai cambiamenti climatici e demografici, la Commissione dovrebbe istituire un comitato indipendente e permanente sul futuro della sicurezza sociale europea. Il gruppo di lavoro dovrebbe comprendere rappresentanti degli enti di sicurezza e previdenza sociale, delle parti sociali, della società civile, della comunità scientifica, ed esponenti del governo e del parlamento di ogni livello amministrativo. Il suo compito dovrebbe essere monitorare le tendenze sociali ed economiche con potenziali impatti sulla sostenibilità, l'adequazione dei sistemi di sicurezza sociale e sondare le possibilità di cooperazione tra gli Stati membri nel farvi fronte, anche attraverso lo sviluppo di standard minimi comuni per i meccanismi di sicurezza sociale e misure di accompagnamento, ad esempio in materia di assistenza sociale o a favore di bambini e minori.

²⁵³ Kapeller, J. et al. (2021): *A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf

²⁵⁴ Per una proposta simile guarda anche, Guttenberg, L., & Hemker, J. (2020). *Corona: A European Safety Net for the Fiscal Response*. Jacques Delors Centre Policy Brief. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/20200313_Policy_Brief_Corona_Guttenberg.pdf

6.2.2. Garantire posti di lavoro affinché tutti vivano sopra le soglie di povertà

Dal giro di boa nel nuovo millennio, le politiche d'occupazione e il mercato del lavoro in Europa sono stati gli avversari più temibili per i lavoratori. Partendo dall'assunto che dei mercati del lavoro ampiamente liberalizzati avrebbero portato l'economia europea a essere più competitiva sui mercati globali, dagli anni Novanta molti stati membri sono stati impegnati nella revisione dei loro codici del lavoro nell'ottica di contrastare le rigidità del mercato del lavoro, di cui i presunti responsabili sembravano essere i sistemi di protezione salariale dei lavoratori e della stabilità del lavoro in generale. Dalla crisi finanziaria globale e la successiva crisi del debito sovrano europeo, la squadra già ben

9.4%

i lavoratori poveri nel 2019 erano il **9,4% della forza lavoro dell'Unione europea**, livello a cui ci siamo attestati dal decennio scorso.

» Dalla crisi finanziaria globale e la successiva crisi del debito sovrano europeo, la squadra già ben assortita dei “deregolamentatori” ha visto l’ingresso di un membro illustre, la Commissione europea.«

assortita dei “deregolamentatori” ha visto l’ingresso di un membro illustre, la Commissione europea, la quale con l’introduzione del Semestre europeo intervenne in modo deciso sulla presunta iperprotezione dei lavoratori nel tentativo di rivitalizzare un mercato del lavoro considerato troppo rigido.²⁵⁵ Bisogna ammettere che persino molti progressisti hanno creduto a questa promessa nella speranza che una maggior crescita economica si traducesse automaticamente in più posti di lavoro, migliori e meglio pagati.

Oggi è chiaro che il quadro che si presenta ai lavoratori europei è ben diverso. Mentre la crescita economica ha recuperato e si è stabilizzata durante lo scorso decennio, i lavoratori europei, mediamente, vivono una condizione peggiore rispetto ai decenni passati.²⁵⁶ Sebbene dalla crisi finanziaria globale la disoccupazione di media sia scesa, e in alcune parti d’Europa a livelli persino inferiori a quelli registrati negli anni Duemila del XXI secolo, diversi stati membri continuano ad avere tassi di disoccupazione a due cifre sopra la linea del 10%, con Grecia e Spagna a fare da fanalini di coda rispettivamente con un 16,3% e un 15,5%. Laddove la liberalizzazione del mercato del lavoro ha portato una crescita dell’occupazione, questa è stata accompagnata da una crescita spropositata delle forme e dei contratti di lavoro atipici che espongono i lavoratori a una o più delle tante declinazioni della precarietà del lavoro quali basse retribuzioni, scarse sicurezze di lavoro e di reddito, disequilibrio tra la vita professionale e privata ecc. Soprattutto i lavoratori a tempo parziale – di cui buona parte sono involontari e quindi da considerare in uno status di sottoccupazione – i contratti a tempo determinato e i lavoratori autonomi (anche quelli fittizi) sono diventati ormai dei fenomeni di massa nel mercato del lavoro Ue.²⁵⁷ Il risultato è che i lavoratori poveri nel 2019 erano il 9,4% della forza lavoro dell’Unione europea, livello a cui ci siamo attestati dal decennio scorso.²⁵⁸

²⁵⁵ L’Istituto europeo dei sindacati ha compilato una panoramica completa delle raccomandazioni specifiche per Paese della Commissione europea nel campo dell’occupazione delle politiche sociali che illustra un gran numero di esempi concreti delle politiche di deregolamentazione applicate nel Semestre europeo dal momento della sua istituzione: <https://www.etui.org/publications/background-analysis/the-country-specific-recommendations-csrs-in-the-social-field>

²⁵⁶ Myant, M., & Piasna, A. (2021). Per approfondimenti e dettagli: <https://www.etui.org/sites/default/files/17%20Piasna%20Myant%20Employment%20deregulation%20WEB.pdf>

²⁵⁷ European Trade Union Institute (2020): Benchmarking Working Europe, p. 26.

²⁵⁸ Eurostat

» Sposando i precetti economici neoliberisti, adottando ampie misure di austerità e deregolamentando il mercato del lavoro negli stati membri già in difficoltà, la governance economica dell'Ue ha svuotato il modello sociale europeo dall'interno.«

Queste tendenze interessano soprattutto l'occupazione nel campo dei servizi, vale a dire proprio questi settori in cui l'occupazione è destinata probabilmente a crescere ulteriormente in funzione dei progressi dell'Europa nell'iter di decarbonizzazione della sua economia. La precarietà del mercato del lavoro apre sempre nuove frontiere e questo è il caso dell'occupazione riconducibile all'economia digitale, che sta creando nuove forme di lavoro insicuro e malpagato in abbondanza. Rimane da vedere se questi settori saranno in grado di creare una quantità di posti di lavoro sufficiente a compensare le perdite attese in altri

settori dell'economia per effetto della transizione climatica, ma non sembra irragionevole affermare che le attuali politiche per l'occupazione in Europa non sono all'altezza di un compito tanto delicato e complesso. Se non vogliamo che la disoccupazione, la sottoccupazione e il precariato diventino la norma, la governance del mercato del lavoro in Europa non ha altra soluzione che eseguire una drastica virata.

Se questo è lo scenario, l'ICSE desidera fornire le seguenti raccomandazioni:

Istituire una Garanzia europea del lavoro sostenibile

Per scacciare lo spettro della disoccupazione, che non solo espone i cittadini ad alti livelli di povertà ma li sottopone a stress e ansia sociale, l'Unione europea e i suoi stati membri dovrebbero istituire una Garanzia europea del lavoro sostenibile. Questo schema dovrebbe fare propria l'esperienza della Garanzia giovani e offrire istruzione e formazione finanziata dal pubblico, riqualificazione e aggiornamento professionale, opportunità di collocamento e ricollocazione a tutti i disoccupati di lungo corso della forza lavoro in Europa.

Il programma andrebbe introdotto grazie a una direttiva Ue che ne garantisca la presenza e la disponibilità in tutti gli stati membri, ma che lasci ai governi sufficiente spazio di manovra per adattarlo alla struttura del mercato del lavoro e delle relazioni industriali nazionali. La partecipazione dovrebbe essere su base volontaria, fondata su un principio di giusta remunerazione, e calibrata sulle esperienze pregresse dei partecipanti, la situazione, gli obblighi e le esigenze di cura familiari. A questo scopo dovrebbe essere integrato con i sistemi di sicurezza sociale nazionale per garantire che i partecipanti e le loro famiglie non siano a rischio povertà ed esclusione sociale ed essere cofinanziato col bilancio europeo, in particolare attraverso il Fondo sociale europeo e il Fondo per una transizione giusta.

La sua implementazione dovrebbe essere governata quanto più possibile a livello locale, in particolare tralasciando ispirazione dall'esperienza dei "territori a zero disoccupazione di lungo corso", un modello sviluppato in Francia (guarda il breve approfondimento nel box sottostante) in cui i servizi di collocamento collaborano con le comunità locali per il lancio di progetti sotto la responsabilità delle "iniziative locali di creazione dell'occupazione", che intercettano sacche di domanda d'occupazione che altrimenti rimarrebbe insoddisfatta, come ad esempio nel campo dell'assistenza sociale o della gestione ambientale e territoriale. Andando a soddisfare queste esigenze locali, i partecipanti al programma di Garanzia del lavoro sostenibile possono svolgere lavori d'utilità sociale, ricevere la formazione necessaria e fare esperienza; in questo modo però si possono creare anche nuovi mercati del lavoro locali allineati alle esigenze del territorio che, nel tempo, si possono trasformare in mercati stabili e dar vita a nuove imprese. Come mostra l'esperienza francese, questi progetti possono essere finanziati a costi solo leggermente più alti di quelli che sarebbero necessari per finanziare i sussidi e le spese amministrative del sistema di sicurezza sociale tradizionale o delle politiche per l'occupazione dedicate ai disoccupati di lungo corso.

In un pilastro a parte, il programma dovrebbe prevedere per i partecipanti anche la possibilità d'intraprendere percorsi d'istruzione e formazione a tempo pieno, anche d'istruzione terziaria. Questo permetterebbe ai lavoratori che hanno perso ogni prospettiva di occupazione nel settore o nell'impresa nella quale lavoravano in precedenza, di guadagnarsi l'accesso a settori con migliori prospettive a lungo termine in virtù della transizione a un'economia a neutralità carbonica e orientata al benessere in Europa.

APPROFONDIMENTO: TERRITORI A ZERO DISOCCUPAZIONE DI LUNGO CORSO

L'associazione TZCLD "Territoires zéro chômeur de longue durée" (Territori a zero disoccupazione di lungo corso) fu creata per dimostrare che a livello di piccoli territori, senza costi aggiuntivi per la comunità, è possibile offrire posti di lavoro sostenibili a tutti i singoli cittadini.

Quest'esperimento si fonda su tre ipotesi che suggeriscono che è umanamente ed economicamente possibile eliminare la disoccupazione di lungo corso a livello territoriale: nessuno è inoccupabile quando il lavoro è tagliato su misura sulle abilità e le competenze della persona; non è il lavoro a mancare, perché un gran numero di posti di lavoro, anche molto diversi fra loro, rimangono vacanti; non sono i soldi a mancare, perché la mancanza di lavoro costa più della produzione di lavoro. Questo è un approccio innovativo perché normalmente chi cerca lavoro si adegua alle offerte di lavoro delle imprese. In questo progetto la prospettiva s'inverte. Come prima cosa le imprese prescelte identificano le capacità, le competenze e i desideri di ogni individuo che intenda prendere parte al programma. In seguito, in base ai dati raccolti, comincia la ricerca dell'occupazione che sul territorio possa soddisfare le esigenze e le caratteristiche dei partecipanti.

Nel novembre 2016, dieci territori in aree urbane e rurali con una popolazione da 5000 a 10.000 cittadini furono selezionati dal ministero francese del lavoro per partecipare a un progetto pilota della durata di cinque anni. Dall'inizio dell'esperimento sono stati creati 1025 posti di lavoro. Nel 2021 la seconda fase dell'esperimento ha aperto con un'estensione ad almeno cinquanta nuovi territori.

Una delle missioni principali di TZCLD è apprendere dalla sperimentazione, stimolare la produzione di valutazioni scientifiche esterne per promuovere e replicare questo progetto, accompagnando e sostenendo i territori che desiderino implementarlo.

Adottare la direttiva Ue per le retribuzioni minime garantite

Grazie alla campagna incessante delle organizzazioni sindacali e delle forze politiche progressiste, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa con la quale si intende stabilire una retribuzione minima statutaria degli Stati membri.²⁵⁹ La sua adozione rappresenterebbe una svolta radicale nelle politiche Ue e garantirebbe che i mercati del lavoro siano vincolati a delle soglie salariali minime per tutti lavoratori, proteggendoli dalla corsa al ribasso degli stipendi. L'ICSE chiede al Parlamento europeo e al Consiglio d'intraprendere negoziati costruttivi sulla proposta della Commissione e individuare soluzioni praticabili per le potenziali criticità, ed è fiduciosa che grazie allo spirito di cooperazione e di determinazione si possa centrare il duplice obiettivo di garantire a tutti i lavoratori dell'economia europea retribuzioni minime adeguate e, al contempo, tutelare le relazioni industriali e la contrattazione collettiva. L'ICSE chiede ai legislatori di considerare la definizione del livello di congruità basandosi sulla metodologia del paniere di riferimento introdotta nella sezione 6.2.1. di questa relazione, per garantire che le retribuzioni minime nell'ambito della direttiva siano qualificabili come salari di sussistenza, vale a dire in grado di garantire reddito di un livello che rifletta il costo della vita. Se un accordo è possibile solo sulla base di soglie numeriche, i progressisti del Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero considerare l'opportunità di introdurre una clausola di revisione che consenta ai legislatori di riconsiderarne l'appropriatezza in futuro.

²⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>

Sviluppare una Strategia europea precariato zero

Per far sì che il mercato del lavoro in Europa crei un'occupazione giusta, sostenibile e sopra la soglia di povertà, un obiettivo la cui importanza è persino amplificata in vista degli importanti cambiamenti nel mercato del lavoro attesi per il passaggio a un'economia a neutralità carbonica (capitolo quattro di questa relazione), la Commissione europea dovrebbe presentare una strategia esauriente per combattere ed eliminare tutte le forme di precarietà dell'occupazione nell'Unione europea. La strategia dovrebbe essere fondata su un impegno legale a raggiungere un'incidenza dello 0% delle forme più diffuse di precariato del lavoro entro il 2030, comprese le false partite Iva e i lavoratori autonomi fittizi, i lavoratori part-time involontari, e come chiesto di recente dal Parlamento europeo,²⁶⁰ si dovrebbe lavorare affinché l'80% dei posti di lavoro creati nell'Ue porti ad una crescita dell'occupazione a reddito medio e alto. L'ICSE propone di inserire nella strategia sia elementi legislativi, sia non legislativi, che comprendono:

- Misure per garantire la tempestiva applicazione della cosiddetta Direttiva della dichiarazione scritta (Written statement directive)²⁶¹ atta a stabilire standard minimi europei relativi a:
 - ▷ Gli elementi essenziali che devono essere riportati su un contratto di lavoro individuale;
 - ▷ Le informazioni che il datore di lavoro deve fornire ai lavoratori in materia di condizioni di lavoro, retribuzione e straordinari;
 - ▷ Il diritto del lavoratore a chiedere completamento dell'orario di lavoro in caso di occupazione a tempo parziale;
 - ▷ Diritti minimi a forme retribuite di formazione per i lavoratori sui contratti di lavoro atipici come quelli a tempo determinato o a tempo parziale.
- Proposte di provvedimento che legittimino i lavoratori a tempo parziale a chiedere e ottenere il completamento dell'orario di lavoro a tempo pieno. Queste proposte dovrebbero prevedere misure che garantiscano ai lavoratori il ritorno a tempo pieno in seguito ad una temporanea riduzione dell'orario, per evitare che rimangano bloccati in una condizione di tempo parziale. Andrebbero esplorate anche altre opzioni, come ad esempio la possibilità per i lavoratori a tempo parziale che desiderino completare il proprio orario di lavoro di accedere alle opportunità offerte dalla Garanzia Ue per il lavoro sostenibile (vedi sopra). La Commissione europea dovrebbe anche caldeggiare e coinvolgere gli stati membri nello scambio e nella condivisione di buone prassi sulla scorta delle esperienze positive raccolte sul mercato del lavoro nazionale.
- La proibizione tassativa dei contratti a zero ore su tutto il territorio europeo e dei lavoratori autonomi fittizi. La Commissione europea dovrebbe garantire che la propria Direzione generale responsabile dell'occupazione e degli affari sociali disponga di un'adeguata capacità di monitoraggio, ad esempio attraverso il coinvolgimento dell'Eurofound, per supervisionare e monitorare i mercati del lavoro e individuare l'emergenza di nuove forme di occupazione ad alto rischio precarietà e agire di conseguenza per porvi rimedio fornendo indicazioni agli Stati membri o mediante iniziative legislative.
- Giungere a una dichiarazione congiunta e disposizioni in materia di responsabilità, per garantire che l'impresa capofila o committente, come ultima ratio, sia ritenuta responsabile dei diritti dei lavoratori e delle violazioni della legislazione in materia di protezione dei lavoratori commesse dalle imprese a monte della propria filiera.
- Misure che garantiscano penali più puntuali per i ritardati pagamenti dei lavoratori autonomi, accompagnate da un codice di condotta per le aziende che si avvalgono dei servizi di lavoratori autonomi esterni.
- Una revisione della Direttiva sulle agenzie di lavoro temporaneo che presti particolare attenzione ai seguenti aspetti:

²⁶⁰ Relazione del Parlamento europeo su un'Europa sociale forte per una transizione giusta, (2020/2084(INI))

²⁶¹ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-more-transparent-and-predictable-working-conditions-written-statement>

- ▷ L'obbligo di registrazione in un registro europeo per tutte le agenzie di lavoro temporaneo operanti nel mercato interno e di possesso delle certificazioni necessarie per operare nel mercato unico;
- ▷ Facoltà di vietare le attività all'interno del mercato unico alle agenzie di lavoro temporaneo che non siano conformi alla normativa Ue applicabile;
- ▷ L'obbligo per le agenzie di lavoro temporaneo di garantire un numero minimo di ore a settimana o al mese;
- ▷ Garanzie che dimostrino parità di trattamento dei lavoratori temporanei sotto contratto con le agenzie e i lavoratori stabili che lavorano in una stessa azienda, o nello stesso settore nei casi in cui le condizioni di lavoro siano definite a livello di settore.

Rafforzare la posizione dei lavoratori autonomi all'interno del mercato del lavoro

Già oggi, circa il 10% della forza lavoro dell'Unione europea è composta da lavoratori autonomi senza dipendenti. Dal momento che le nuove forme di occupazione digitale e di mediazione del lavoro nell'Ue aumentano, ci si attende una crescita significativa dei lavoratori autonomi. Sebbene molti di loro sembrano apprezzare la flessibilità e la libertà offerte da un lavoro autonomo, questo tipo di status occupazionale li espone a diverse vulnerabilità. In funzione dello stato membro di residenza e del settore di attività questo implica anche la mancanza di assicurazione contro la disoccupazione e copertura pensionistica, l'esclusione dai regolamenti generali sull'orario di lavoro, alti costi di accesso alla giustizia in caso di controversie con clienti e committenti. Circa un quarto dei lavoratori autonomi in Europa vive una condizione di bassi livelli di reddito e alta vulnerabilità economica.²⁶²

Secondo quanto appena descritto e in virtù di un'imminente assunzione di responsabilità e impegno in materia di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi (vedi sezione 6.3.1.), la Commissione europea dovrebbe cominciare a lavorare a stretto contatto con gli stati membri e le parti sociali a una strategia Ue per un lavoro autonomo di qualità, che intervenga sulle maggiori criticità in materia di giuste retribuzioni, protezione sociale e qualità delle condizioni di lavoro che interessano questo particolare status occupazionale. La Commissione dovrebbe quindi adoperarsi quantomeno per coprire i seguenti aspetti:

- Sondare la possibilità di aprire i sistemi di protezione sociale già esistenti e le misure di assicurazione contro la disoccupazione, l'infortunio sul lavoro o di previdenza sociale, anche ai lavoratori autonomi, o valutare la creazione di regimi dedicati;
- Sviluppare un'offerta d'istruzione e formazione per i lavoratori autonomi che, al contrario di quanto previsto per i lavoratori subordinati, non hanno diritto a formazione pagata dal datore di lavoro;
- Istituire dei servizi di sostegno per i lavoratori autonomi come servizi di consulenza legale in caso di controversie con i clienti o per la partecipazione a gare pubbliche;
- Sostenere l'organizzazione collettiva dei lavoratori autonomi, ad esempio sotto forma di organizzazioni sindacali che raccolgono risorse per offrire spazi di lavoro alla portata dei lavoratori, servizi di back-office e di marketing. Lo stesso vale per la creazione di cooperative di lavoratori autonomi cosicché possano acquisire una serie di diritti più tipici delle forme di lavoro subordinato, pur conservando alcune delle caratteristiche dello status di lavoratore autonomo.

²⁶² Eurofound (2017). *Exploring self-employment in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gli stati membri hanno già sperimentato alcune di queste proposte e maturato un'esperienza significativa in cui i benefici della cooperazione sono chiari. La Commissione europea dovrebbe quindi incoraggiare gli stati membri ad attingere da questo bagaglio di conoscenze e favorire le buone pratiche e la loro condivisione.

Proseguire negli sforzi per garantire una mobilità transfrontaliera del lavoro giusta

Durante l'ultima legislatura parlamentare vi sono stati miglioramenti significativi nel garantire maggior correttezza ed evitare fenomeni di *dumping* sociale dovuti alla mobilità transfrontaliera della forza lavoro nel mercato unico, risultati ottenuti soprattutto grazie alla revisione della Direttiva sui lavoratori distaccati e l'istituzione dell'Autorità europea del lavoro, ma rimane ancora molto lavoro da svolgere. Sbloccare i negoziati sulla revisione del regolamento Ue sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nazionali per garantire la trasparenza, la non discriminazione e la portabilità dei diritti di sicurezza sociale dei cittadini all'interno del mercato unico dovrebbe costituire una priorità per la Commissione e i legislatori europei. La Commissione dovrebbe anche tener fede alla propria promessa del 2018 di presentare una proposta per un numero di sicurezza sociale europeo e misure di accompagnamento per consentire sia ai lavoratori, sia agli ispettorati del lavoro, di verificare se i datori di lavoro stanno provvedendo al versamento dei contributi per la sicurezza sociale dei lavoratori transfrontalieri, in conformità alla normativa applicabile.

Garantire correttezza nell'economia delle piattaforme

Nel decennio scorso abbiamo assistito a una rapida crescita della fornitura di servizi mediati dalle piattaforme digitali, per esempio nel settore dei trasporti, della consegna del cibo a domicilio e nell'esternalizzazione del lavoro di programmazione e progettazione. Soprattutto durante la pandemia, molti cittadini si sono affidati alle piattaforme per avere accesso a servizi ai quali non avrebbero potuto accedere a causa delle misure d'isolamento e distanziamento sociale; il loro peso e la loro importanza in qualità di datori di lavoro sono aumentati di conseguenza. Secondo la Commissione europea, circa l'11% della forza lavoro dell'Unione europea ha già fornito servizi attraverso una piattaforma.²⁶³

Sebbene la mediazione digitale delle piattaforme tra i fornitori di servizi e i destinatari possa essere innovativa, molte delle mansioni, delle operazioni e delle attività svolte all'interno di questa cornice non lo sono, e sono svolte da operatori riconducibili a un modello d'impresa tradizionale. Al contrario di quanto avviene nelle imprese tradizionali, spesso le piattaforme online offrono lavoro partendo dal presupposto che i lavoratori che operano per loro siano lavoratori autonomi. Il risultato è che i lavoratori non hanno un orario di lavoro e una retribuzione garantiti, non godono di protezione in caso di licenziamento, non hanno diritto al congedo retribuito per malattia o infortunio, non sono coperti da sistemi di sicurezza sociale pubblici e non sono tutelati dai contratti collettivi dei settori di riferimento in cui è contemplata anche la retribuzione minima prevista. Alcuni servizi inoltre, non richiedono la presenza fisica del fornitore e del destinatario del servizio, come ad esempio i lavori di programmazione che sono

²⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_656

facilmente esternalizzati oltreconfine sotto l'assistenza delle piattaforme online. Questo crea una situazione in cui l'occupazione regolamentata e tipica delle imprese tradizionali è a rischio a causa della facilità con cui oggi è possibile esternalizzare il lavoro da svolgere in contesti in cui le condizioni di lavoro sono radicalmente differenti, meno sicure, ma molto meno costose: un fenomeno noto come *dumping sociale*.

Alla Commissione europea va il merito di aver annunciato la preparazione di una proposta legislativa per garantire la concorrenza leale tra i servizi online e quelli tradizionali in termini di condizioni di lavoro e retribuzioni, attesa per la fine del 2021. La proposta della Commissione dovrebbe contenere una presunzione legale di occupazione confutabile, con la quale si stabilisca in linea di principio che il lavoro mediato da una piattaforma online costituisce l'instaurazione di un rapporto di lavoro tra la piattaforma e i lavoratori, che comporta l'applicabilità delle normative standard in materia di occupazione e contrattazione collettiva. La presunzione dell'esistenza di un rapporto di lavoro può essere confutata dalla piattaforma, ma dovrebbe essere prevalente se il funzionamento della piattaforma prevede attività che sono svolte tipicamente da lavoratori subordinati, come stabilire le tariffe che il destinatario del servizio deve pagare, la processazione dei pagamenti tra il fornitore e il ricevente, l'esecuzione di controlli di qualità ecc. Questi criteri dovrebbero essere definiti in modo cumulativo, vale a dire progettati in modo che la presunzione dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato possa essere smentita solo nella misura in cui non si verifichino un numero preciso di condizioni prestabilite, un numero che rappresenta la soglia oltre la quale diventa inconfutabile. Seguendo quest'approccio fondato su una presunzione confutabile e l'inversione dell'onere della prova a carico della piattaforma, la Commissione sarebbe allineata alle sentenze emesse dai tribunali di diversi stati membri negli ultimi mesi.²⁶⁴

La Commissione dovrebbe tenere in debita considerazione anche la dimensione transnazionale del lavoro di queste piattaforme. Se un lavoratore fornisce servizi a un destinatario in un altro stato membro dell'Unione europea, si dovrebbe applicare la normativa standard per la fornitura di servizi transfrontalieri come ad esempio la Direttiva sui lavoratori e servizi distaccati. Se includesse questo tipo di fornitura di servizi tra quelle contemplate nelle normative Ue in materia, la Commissione europea garantirebbe che il lavoro delle piattaforme non comporti nuove forme di *dumping sociale* nel mercato unico.

Proporre un pacchetto normativo europeo per un telelavoro giusto

Secondo Eurofound, quasi il 40% della forza lavoro europea ha adottato il telelavoro come forma di lavoro a tempo pieno durante la pandemia COVID-19, utilizzando dei dispositivi digitali per il lavoro da remoto.²⁶⁵ Nonostante una prima fase di adattamento, a tratti difficoltosa, il 78% di coloro che hanno potuto lavorare remotamente apprezzerrebbe la possibilità di continuare a farlo, quantomeno occasionalmente, anche una volta superata la pandemia. Adottando un pacchetto di standard di qualità per questa nuova modalità di lavoro, l'Unione Europea dimostrerebbe la propria reattività agli sviluppi del mercato del lavoro e l'impegno a cogliere ogni opportunità per migliorare il benessere sul lavoro dei cittadini europei. La Commissione dovrebbe quindi sviluppare una proposta di direttiva Ue che definisca standard e condizioni minime per uno svolgimento corretto del telelavoro. Questi standard dovrebbero affermare il diritto del lavoratore a chiedere il telelavoro, stabilire le premesse e le condizioni secondo le quali il datore di lavoro debba considerare e accogliere tali richieste e, allo stesso tempo, fare in modo che il telelavoro non possa essere imposto o richiesto dal datore di lavoro per conservarne la natura volontaria. La direttiva dovrebbe prevedere anche disposizioni per il rispetto degli standard di salute e sicurezza sul lavoro, in primo luogo attraverso l'esercizio del diritto alla disconnessione, per evitare che il telelavoro si traduca in orari di lavoro senza limiti ben definiti. I sistemi automatizzati di controllo a distanza dell'orario di lavoro andrebbero vietati.

²⁶⁴ <https://www.socialeurope.eu/old-rules-and-protections-for-the-new-world-of-work>

²⁶⁵ Eurofound (2020). Living, working and COVID-19. COVID-19 series. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

6.2.3. Un Patto europeo per abitazioni economicamente accessibili e sostenibili

Sebbene non vi siano dati completi e affidabili, le organizzazioni della società civile stimano che ogni giorno in Europa circa 700.000 persone siano da considerarsi senza fissa dimora, una condizione, un'emergenza che spesso investe le persone temporaneamente. FEANTSA, la Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza fissa dimora stima che ogni anno 4,1 milioni di persone potrebbero cadere in questa condizione.²⁶⁶

10%

**quasi il 10% della popolazione Ue
sopporta un sovraccarico di
costi legati all'abitazione**

Secondo dati forniti da Eurostat, quasi il 10% della popolazione Ue sopporta un sovraccarico di costi legati all'abitazione, in cifre più del 40% del proprio bilancio mensile per l'alloggio. Più del 17% della popolazione vive in abitazioni sovraffollate, ad esempio in case in cui le coppie non hanno una stanza a loro dedicata o più di due bambini condividono la stessa stanza, con variazioni sensibili tra gli stati membri.²⁶⁷ Il mercato immobiliare europeo può essere considerato come il primo responsabile dello stato di disagio in cui vive una parte importante della popolazione; la percentuale di reddito spesa per la casa è proibitiva per le famiglie e questo diminuisce la loro possibilità di soddisfare altre esigenze legate al benessere, come un'alimentazione migliore, l'istruzione o la partecipazione ad attività culturali. Per interrompere questo circolo vizioso, servono azioni politiche robuste per colmare la mancanza d'investimenti in abitazioni alla portata delle famiglie, una cifra stimata attorno ai 57 miliardi di euro annui.²⁶⁸

Con l'iniziativa "Renovation Wave for Europe", la Commissione europea ha fatto proposte preziose per

accelerare l'ammodernamento del parco immobiliare dell'Ue, in linea con gli obiettivi di clima-neutralità entro il 2050.²⁶⁹ Dato che gli edifici rappresentano il 40% del consumo di energia e il 36% delle emissioni di gas serra dell'Unione europea, il successo di Renovation Wave è fondamentale per raggiungere gli obiettivi fissati dal Green Deal e dalla Legge sul clima. L'ICSE apprezza l'attenzione dimostrata dalla Commissione alla dimensione sociale dell'iniziativa, per l'impegno nella lotta contro la povertà energetica e nel rendere le abitazioni ad alta efficienza energetica alla portata di tutti, soprattutto per le famiglie e gli individui a basso e medio reddito.

La proposta della Commissione è calibrata per generare ciò che il capitolo uno di questa relazione ha definito "progresso socio-ecologico" e contiene una serie di proposte difese dai progressisti negli ultimi anni, comprese alcune di quelle prodotte dalla prima relazione politica dell'ICSE.²⁷⁰ L'ICSE però intravede ancora margine di miglioramento.

Anzitutto per quanto concerne la natura temporanea di Renovation Wave come strategia politica. Concentrando le proprie azioni negli anni compresi tra il 2020 e il 2030, sembra limitarsi a fornire uno stimolo temporaneo all'espansione dell'edilizia sostenibile ed economicamente accessibile, ma non sembra riconoscere l'importanza strutturale di politiche

» L'ICSE apprezza
l'attenzione
dimostrata dalla
Commissione
alla dimensione
sociale di
Renovation
Wave.«

²⁶⁶ FEANTSA (2020) *Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe*. https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_GB.pdf

²⁶⁷ Eurostat, dati 2019.

²⁶⁸ Fransen, L. et al. (2018): *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, p. 41. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074_en.pdf

²⁶⁹ COM(2020) 662 final

²⁷⁰ ICSE (2018), p. 111

29%

Secondo le proiezioni attuali la **quota di popolazione con un'età di 65 anni, o superiore, aumenterà del 29% entro il 2060.**

abitative per combattere la povertà per raggiungere un benessere sostenibile per tutti in Europa. Mantendosi molto, troppo cauta, la Commissione non ha previsto un raddoppio del tasso di ristrutturazioni del parco immobiliare europeo, che attualmente rimane attorno all'1%²⁷¹ e sembra mancare d'ambizione.

Stime recenti suggeriscono che portando le attività di costruzione e ristrutturazione al 3% del parco immobiliare europeo esistente, l'Unione europea potrebbe non solo raggiungere prima i propri obiettivi sociali ed ecologici in campo abitativo, ma anche creare fino a due milioni di nuovi posti di lavoro nel settore edilizio, e quindi co-benefici socio-ecologici.²⁷²

Riconoscendo il valore di Renovation Wave come solida base per un vero progresso socio-ecologico in Europa, l'ICSE chiede alla Commissione europea di alzare l'asticella dell'ambizione di questo programma e delle proposte in esso contenute, per trasformarlo in un Patto europeo per l'edilizia accessibile e sostenibile.

A questo scopo, l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni:

Integrare indicatori puntuali e vincolanti in materia abitativa nel Patto europeo per un benessere sostenibile e nelle procedure di bilancio del benessere

Nell'ambito del Semestre europeo in corso, la Commissione ha cominciato a monitorare le condizioni sociali nel mercato immobiliare europeo, soprattutto per quanto riguarda il tasso d'incidenza dell'alloggio sui redditi delle famiglie e dei cittadini, costretti a destinare più del 40% delle proprie entrate ai costi per la casa. Questa soglia, per essere sostenibile, dovrebbe essere abbassata al 25% delle entrate così come proposto dal Parlamento europeo.²⁷³ I dati relativi al sovraffollamento e alla mancanza di abitazioni vengono da Eurostat e sono, quantomeno in parte, considerati nella sorveglianza delle politiche degli stati membri, ma questo raramente da vita a raccomandazioni specifiche per Paese in materia abitativa e quando ciò avviene, ancor più raramente vengono osservate. Per rendere giustizia al ruolo centrale che la casa riveste nella vita delle persone e per cambiare il corso della governance delle politiche abitative in un'ottica di benessere sostenibile per tutti (vedi sezione 3.2.), nelle sue proposte la Commissione europea dovrebbe prevedere degli obiettivi vincolanti e degli indicatori più puntuali. In linea con la Legge anti-povertà, la Commissione dovrebbe fissare l'obiettivo zero mancanza di abitazioni, zero sovraffollamento delle abitazioni, zero incidenza sul budget familiare, e agire risolutamente seguendo le procedure di bilancio del benessere per far sì che siano raggiunti entro il 2050.

²⁷¹ COM(2020) 662 final, p. 2

²⁷² Ürges-Vorsatz, D., Tirado-Herrero, S., Fegyvernek, S., Arena, D., Butcher, A., & Telegdy, A. (2010). *Employment Impacts of a Large-Scale Deep Building Energy Retrofit Programme in Hungary*; Janssen, R. and Staniaszek, D. (2012). *How Many Jobs? A Survey of the Employment Effects of Investment in Energy Efficiency of Buildings* The Energy Efficiency Industrial Forum

²⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sull'accesso ad abitazioni dignitose e alla portata di tutti (2019/2187(INI))

Istituire una Garanzia europea sulla Casa

Le forze progressiste della società civile e dei parlamenti dovrebbero lavorare insieme per spingere l'Ue e gli stati membri a porsi degli obiettivi vincolanti e intraprendere azioni efficaci per intervenire sulla crisi abitativa in Europa, grazie all'istituzione di una Garanzia europea sulla Casa che affermi il diritto ad alloggi dignitosi e alla portata di tutti i cittadini europei, a vivere in spazi non sovraffollati (vedi sopra) e a non dover destinare buona parte delle proprie entrate al pagamento di un alloggio (vedi proposta successiva). I governi nazionali dovrebbero essere responsabili e garanti dell'esercizio di questo diritto mentre il bilancio europeo dovrebbe fornire il presupposto finanziario attraverso fondi dedicati nell'ambito dei programmi d'investimento Ue.

Sviluppare una vera capacità di governance in materia abitativa

Data la delicatezza del tema della casa e l'importanza delle politiche abitative per raggiungere gli obiettivi della Legge anti-povertà e del Green Deal europeo, la Commissione europea dovrebbe sviluppare una migliore capacità permanente di formulazione delle politiche abitative. A questo scopo dovrebbe istituire un servizio dedicato, all'interno delle sue direzioni generali, per la progettazione e il coordinamento delle politiche in materia abitativa. Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea, dovrebbe ricevere mandato per raccogliere dati in maggior quantità e di miglior qualità sulle dimensioni socio-ecologiche delle politiche e dei mercati immobiliari, per restituire un quadro puntuale dell'emergenza abitativa, della mancanza di alloggi, del fenomeno dei senza fissa dimora, dell'efficienza energetica degli edifici e degli investimenti nell'abitare. Questi dati dovrebbero essere sufficientemente mirati a livello locale, e coprire quantomeno il livello NUTS-3 delle regioni Ue.²⁷⁴

Migliorare la capacità d'investimento pubblico e privato

Per trovare quei 57 miliardi di euro d'investimenti annuali necessari per consegnare agli europei delle abitazioni economicamente accessibili ed efficienti, l'Unione e i suoi stati membri dovrebbero adottare misure decisive per smobilizzare investimenti pubblici e privati. A questo scopo è fondamentale integrare la tassonomia sulla finanza verde con una tassonomia sociale, e fare le mosse giuste per incanalare i capitali del sistema finanziario verso questa nuova classe d'investimenti socio-ecologici, riducendo fino a far scomparire gli investimenti in attività insostenibili (cosiddette *brown*), così come già delineato nella sezione 3.3.1. di questa relazione. Le normative fiscali Ue andrebbero riformate con un'attenzione a ricompensare e valorizzare gli investimenti pubblici sostenibili in abitazioni accessibili e per proteggere questi programmi d'investimento da eventuali misure di consolidamento fiscale.

²⁷⁴ Nasarre-Aznar, S. et al. (2021). *Concrete Actions for Social and Affordable Housing in the EU*, FEPS. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report_feps_2021.pdf, p. 138

Considerare le esigenze abitative della popolazione anziana

Viste le proiezioni di crescita dei cittadini anziani tra popolazione Ue, garantire un'adeguata capacità d'investimento in abitazioni adatte alle persone più anziane dovrebbe essere una priorità per delle politiche abitative europee lungimiranti. Gli investimenti nell'ambito del Patto per la Casa dovrebbero finanziare la costruzione e la ristrutturazione di edifici concepiti per permettere alle persone anziane di condurre una vita autonoma e di fruire di cura e assistenza domiciliare.

Stimolare lo scambio di buone pratiche nelle politiche abitative tra le amministrazioni nazionali e locali

A causa della diversità dei mercati immobiliari dell'Unione europea, sebbene le sfide siano simili o le stesse, le amministrazioni locali e regionali sono in una posizione privilegiata per garantire una progettazione di alta qualità e un'implementazione efficace delle politiche per ampliare la disponibilità di abitazioni alla portata di tutti. Uno studio recente commissionato dalla Fondazione per gli studi progressisti (FEPS) ha scovato una grande ricchezza di esperienze e pratiche di successo sperimentate dai governi nazionali, regionali e locali, molte delle quali ben si prestano ad essere replicate o come ispirazione per azioni a un livello di governo equivalente in altri stati membri.²⁷⁵ Tra gli esempi troviamo forme di garanzia per chi acquista la prima casa, sistemi a punti per l'assegnazione delle abitazioni sociali, sistemi di calmierazione degli affitti nei contesti sottoposti a processi di gentrificazione ecc. Per favorire l'apprendimento reciproco e l'interscambio, la Commissione europea di concerto con il Comitato europeo delle regioni, dovrebbe avviare la scrittura di una strategia di scambio di buone prassi tra le amministrazioni nazionali e regionali, e istituire un deposito delle politiche di successo che faccia da *hub* europeo della conoscenza e dell'esperienza in materia di politiche abitative in Europa.

²⁷⁵ Nasarre-Aznar, S. et al. (2021), *Concrete Actions for Social and Affordable Housing in the EU*, FEPS. https://www.feps.europa.eu/attachments/publications/social%20affordable%20housing_report_feps_2021.pdf,

6.2.4. Un Patto europeo per la cura e l'assistenza

Seppur distribuiti in modo impari tra popolazione, negli ultimi decenni i progressi in campo sanitario e il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro hanno permesso agli europei di allungare la propria aspettativa di vita. Secondo le proiezioni attuali la quota di popolazione con un'età di 65 anni, o superiore, aumenterà del 29% entro il 2060. Tuttavia, mediamente i cittadini più anziani riescono a vivere solo metà degli anni che rimangono loro da vivere una volta superati i 65, senza fare ricorso a forme di cura o assistenza.²⁷⁶ Già oggi l'Europa si deve confrontare con importanti limiti della propria capacità di assistenza a lungo termine degli anziani, dei disabili e dei bambini. In questo momento la carenza degli investimenti che sarebbero necessari per soddisfare le crescenti esigenze assistenziali ammonta a settanta miliardi di euro annui.²⁷⁷

Oltre a sollevare fondati dubbi sulla preparazione futura della società europea, già oggi queste mancanze sono responsabili di povertà e privazione. Se manca una capacità di cura e assistenza pubblica di buona qualità, accessibile e alla portata delle tasche dei cittadini, questi ultimi, soprattutto se donne, sono costretti ad uscire dal mercato del lavoro per tamponare le esigenze socio-assistenziali proprie e della propria famiglia attraverso forme di lavoro informale e non retribuito.²⁷⁸ La logica conseguenza è che le donne in Europa sono a maggior rischio povertà degli uomini, con un 20% delle donne in stato di povertà occupate primariamente in forme di lavoro informale e non retribuito;²⁷⁹ ma anche dove la capacità di cura esiste ed è disponibile, il risultato spesso rimane comunque la povertà, ancora una volta soprattutto per le donne. Il settore dell'assistenza professionale non è solo uno tra quelli in cui la presenza femminile è più massiccia, ma anche uno dei settori in cui le condizioni di lavoro sono più dure e le retribuzioni più basse²⁸⁰ ed è quindi ragionevole considerarlo una delle trappole della povertà.

Dall'adozione della strategia Ue 2020, che risale al 2010, si è acceso il dibattito sulla disponibilità di servizi socioassistenziali e sul riconoscimento professionale del dovere di assistenza e di cura, come elementi d'importanza centrale per la tenuta dei sistemi socioassistenziali e dei servizi sanitari in vista di un progressivo invecchiamento della popolazione. Ciò nonostante, le politiche e le normative Ue in quest'ambito sono ancora molto circoscritte. Nel 2002, gli stati membri dell'Unione si trovarono d'accordo sugli obiettivi di Barcellona, che prevedevano strutture e servizi per l'infanzia per il 33% dei bambini sotto i tre anni e per il 90% dei bambini tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, da

raggiungere entro il 2010. Nel 2016, l'ultimo anno in cui la Commissione europea fornì dati e relazionò sui progressi compiuti, questi obiettivi considerati da molti esperti e stakeholder poco ambiziosi al momento della loro adozione erano stati raggiunti solo parzialmente e con notevoli differenza all'interno degli stati membri.²⁸¹

In anni più recenti l'azione Ue nel campo dei servizi per l'infanzia si è focalizzata soprattutto su questioni di regolamentazione del mercato del lavoro. A riguardo, la Direttiva sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata adottata nel 2019, che ha stabilito degli standard minimi europei per la paternità, i congedi e il diritto per i lavoratori di richiedere orari di lavoro flessibili per conciliarli con le esigenze e gli obblighi di cura familiare, rappresenta certamente un primo passo verso un'Europa più attenta.²⁸² Queste disposizioni però rappresentano solo pochi tasselli del mosaico che dovrebbe consentire ai lavoratori, e in particolare alle donne lavoratrici, di non dover lasciare il mercato del lavoro per adempiere i propri compiti di cura e assistenza familiare e interrompere la spirale della povertà.²⁸³

Queste azioni politiche fino ad ora non sono riuscite a interrompere il circolo vizioso nel settore socio-assistenziale europeo. Con una domanda di assistenza in costante crescita e risorse che sono sempre insufficienti, le donne e gli occupati del settore continuano a farsi carico della maggior parte degli oneri e delle difficoltà. Il COVID-19 ha portato sotto gli occhi di tutti le ingiustizie e le disfunzionalità sociali e aumentato il livello di consapevolezza delle persone. I politici ora non possono più permettersi d'ignorare questi problemi e dovrebbero intraprendere azioni decisive e coordinate su scala europea.

Perché ciò avvenga s'impone un accordo europeo di ampia portata sulla cura e l'assistenza, che fissi obiettivi ambiziosi per la creazione d'infrastrutture e servizi di alta qualità, accessibili e alla portata dei cittadini, e creatore di posti di lavoro di qualità. Accanto alla riduzione del rischio di povertà e al miglioramento delle condizioni di lavoro, quest'accordo dovrebbe avere anche dei risvolti economici positivi tangibili. Se, come ci dicono i dati a disposizione, lo scarso coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro costa all'Europa non meno di 370 miliardi di euro l'anno, vale senz'altro la pena – anche dal punto di vista economico – trovare i settanta miliardi d'investimenti necessari per mettere il settore socioassistenziale sulla rotta giusta e consentire alle donne di valorizzare il proprio percorso professionale.

Con questo scenario, l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni:

²⁷⁶ Fransen, L. (2018): Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe, p. 16. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp074_en.pdf

²⁷⁷ Ibid, p. 41

²⁷⁸ Peña-Casas, R. and Ghailani, D. (2021): A European minimum wage framework: the solution to the ongoing increase in in-work poverty in Europe?, pp. 145-6. In Vanhercke B. et al., (eds.) (2021) *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic*. Brussels, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE).

²⁷⁹ European Institute for Gender Equality (2016): Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU. Publications Office of the European Union, Luxembourg, p.43.

²⁸⁰ Eurofound (2020), Women and labour market equality: Has COVID-19 rolled back recent gains? Publications Office of the European Union, Luxembourg.

²⁸¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2018/12/COFACE-paper_Childcare.pdf

²⁸² La direttiva garantisce ai genitori lavoratori con figli inferiori agli otto anni il diritto a quattro mesi di congedo parentale retribuito per il padre, di cui due non possono essere trasferiti da un genitore all'altro, cinque giorni annui di congedo per chi ha responsabilità di assistenza e cura e il diritto di chiedere una riduzione temporanea dell'orario per fornire assistenza alle persone non autosufficienti per poi tornare all'orario a tempo pieno; le modalità esatte sono decise dagli stati membri.

²⁸³ Helfferich, B. (2021): *Towards a Fairer, Care-Focused Europe*. https://www.feps-europe.eu/attachments/events/policy%20study_care4care.pdf

Definire standard europei di qualità per i servizi per l'infanzia e i servizi di cura e assistenza a lungo termine

Gli stati membri, nella cui area di competenza rientrano le normative e le disposizioni in materia di educazione e servizi per l'infanzia e di sistema socioassistenziale, dovrebbero raggiungere un'intesa per definire degli standard di qualità per questi servizi, che contengano disposizioni specifiche per garantirne l'alta qualità, l'universalità e l'accessibilità economica, a prescindere dal reddito dei destinatari e dei beneficiari. È importante che questi standard adottino un approccio organico per consentire un'integrazione e un coordinamento quanto più fluido e preciso possibile tra le diverse forme di prestazione, vale a dire quelle amministrate a livello centrale o decentrate, e quelle informali che possono essere erogate dai membri della famiglia.²⁸⁴

Sostenere migliori condizioni di lavoro nel settore socioassistenziale

In funzione dei tipi e dei modi d'erogazione delle prestazioni socioassistenziali nei diversi stati membri, i governi dovrebbero riformare le proprie normative con uno sguardo all'identificazione di nuove esigenze, per attuare politiche calibrate sul mercato del lavoro del settore socioassistenziale, ad esempio attraverso l'ampliamento dell'offerta d'istruzione e formazione, o la riforma dei sistemi socioassistenziali nazionali per garantire condizioni di lavoro e retribuzioni migliori. I governi dovrebbero lavorare a stretto contatto con le parti sociali per una contrattazione collettiva che copra quanto prima tutte le professionalità del settore. Come norma e regola, i pagamenti agli operatori del settore privato nell'ambito dei sistemi socioassistenziali nazionali, dovrebbero essere subordinati all'applicazione dei contratti collettivi.²⁸⁵ Quest'azione dovrebbe essere accompagnata da un programma di qualificazione professionale europeo sostenuto dai fondi strutturali e da Erasmus+. L'Europa dovrebbe anche offrire opportunità di scambio, apprendimento reciproco e tra pari durante la fase di formazione delle professionalità del settore socioassistenziale e favorire la cooperazione fra le pubbliche amministrazioni, le imprese private e altri stakeholder rilevanti per soddisfare la domanda o la carenza di personale specializzato nel settore socioassistenziale.

Privilegiare gli operatori responsabili del settore socioassistenziale

Per garantire un servizio socioassistenziale di alta qualità e posti di lavoro altrettanto validi, l'ICSE ritiene che l'aumento degli investimenti nella capacità socioassistenziale dovrebbe privilegiare anzitutto le prestazioni erogate sotto la diretta responsabilità delle pubbliche amministrazioni e l'occupazione nel settore pubblico. Le esternalizzazioni e le privatizzazioni hanno esposto le istituzioni socioassistenziali e i lavoratori alle pressioni del mercato, cosa che ha comportato non pochi problemi in termini di qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro; il ricorso agli operatori privati dovrebbe essere quindi solo residuale. Nei casi in cui non vi siano alternative, la legisla-

²⁸⁴ Spasova, S. et al. (2018): *Challenges in long-term care in Europe, A study of national policies*. Study commissioned by the European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=792>

²⁸⁵ https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/AFeministEconomyForEurope_FINAL-WEB.pdf_2063069299.pdf

zione dovrebbe stabilire adeguate salvaguardie sotto forma di requisiti speciali per gli operatori privati come ad esempio l'adozione dello statuto di società benefit proposto nella sezione 3.4.2. di questa relazione, che prevede l'impegno e il coinvolgimento diretto dell'impresa in attività e missioni d'interesse pubblico.

Introdurre una Garanzia europea socioassistenziale

Gli stati membri dovrebbero considerare l'opportunità d'istituire un regime di Garanzia socio-assistenziale come parte della Garanzia europea del lavoro sostenibile. In questo schema i lavoratori che dovessero lasciare il lavoro o ridurre l'orario per prestare assistenza a membri della propria famiglia, avrebbero accesso alla Garanzia socioassistenziale e ricevessero una retribuzione di sussistenza. La garanzia dovrebbe essere flessibile, offrire opportunità d'istruzione e formazione, e la possibilità di fruirne anche solo parzialmente coniugando un'occupazione rientrante nello schema della garanzia e un impiego regolare. Nel progettare questi regimi di garanzia socioassistenziale gli stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad attingere dal bagaglio di esperienze e di sperimentazioni di alcuni governi che hanno già introdotto modelli simili di propria iniziativa.²⁸⁶

Sostenere gli stati membri attraverso cofinanziamenti Ue e accesso alla finanza

Le politiche nazionali e le azioni per la creazione e il miglioramento d'infrastrutture socioassistenziali sono già eleggibili per gli investimenti nell'ambito del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo di sviluppo regionale, del programma InvestEU e del Fondo agricolo europeo di sviluppo rurale.²⁸⁷ Andando avanti la programmazione dei fondi dovrebbe tener conto delle mancanze d'investimenti degli stati membri individuate dalla valutazione della Commissione europea delle prestazioni socioassistenziali nazionali e garantire stanziamenti sufficienti per le azioni necessarie nel settore. I servizi socioassistenziali che rispondano gli standard di qualità dell'Unione europea dovrebbero essere inclusi nella tassonomia per una finanza sostenibile (cfr. 3.3.1.).

Coordinare azioni politiche attraverso le procedure di bilancio europeo del benessere

Gli standard di qualità menzionati per i servizi socioassistenziali dovrebbero essere tradotti in indicatori specifici che consentano alla Commissione europea di valutare le prestazioni degli stati membri e la conformità agli standard di qualità Ue.²⁸⁸ Le revisioni delle prestazioni nazionali dovrebbero essere condotte come parte delle procedure del bilancio europeo del benessere, prevedere valutazioni strutturate delle condizioni di lavoro nei sistemi socioassistenziali nazionali e generare raccomandazioni specifiche per gli stati membri, che quest'ultimi dovranno osservare nella scrittura dei propri piani nazionali sul benessere sostenibile se dalle valutazioni è emersa la necessità di azioni aggiuntive. Di norma, le valutazioni delle prestazioni degli stati membri dovrebbero contenere delle stime sulle quote d'investimento ancora necessarie per garantire servizi socioassistenziali di qualità e consentire una discussione pubblica informata e azioni politiche mirate.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Helfferich, B. (2021): *Towards a Fairer, Care-Focused Europe*. https://www.feps-europe.eu/attachments/events/policy%20study_care4care.pdf

²⁸⁸ Spasova, S. et al. (2018): *Challenges in long-term care in Europe, A study of national policies*. Study commissioned by the European Commission. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=792>

6.3. Combattere le disuguaglianze di reddito e di ricchezza

Se eradicare la povertà e combattere la precarietà costituiscono dei passi irrinunciabili nel percorso verso il benessere sostenibile per tutti, il raggiungimento di quest'obiettivo richiede un'azione politica che si spinga oltre. Le disuguaglianze di reddito e di ricchezza sono disuguaglianze verticali che creano gerarchie sociali all'interno delle società e portano allo sfaldamento dei gruppi sociali; destano particolare preoccupazione (cfr. capitolo 1) perché gli sviluppi più critici degli ultimi decenni si sono avuti proprio in questa dimensione delle disuguaglianze, sia in Europa, sia nel mondo. Nonostante l'Unione europea continui a essere il continente più egualitario al mondo, il 10% più ricco della popolazione Ue intercetta più del 37% del reddito annuale. Nell'Unione europea e soprattutto nell'eurozona, in anni recenti le disuguaglianze patrimoniali hanno raggiunto una portata tale da consegnare il 25% della ricchezza privata nelle mani dell'1% della popolazione.²⁸⁹

37%

Il 10% più ricco della popolazione Ue intercetta più del 37% del reddito annuale.

Purtroppo la pandemia ha avuto impatti ancor più drammatici sulla distribuzione del reddito e della ricchezza in Europa. Solo adesso gli effetti reali della crisi sociale provocata dalla pandemia cominciano a essere rilevati dalle statistiche ufficiali e una prima

analisi suggerisce che le famiglie a basso reddito in Europa stanno sopportando il peso maggiore del rallentamento dell'economia e potrebbero aver perso mediamente il 16% dei propri redditi mensili.²⁹⁰ Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro, dal momento dello scoppio della pandemia solo quattro dei ventisette stati membri dell'Unione europea sono stati in grado di contenere l'aumento delle disuguaglianze in termini di reddito sotto il 10% tra coloro che si trovano alla base del mercato del lavoro (il 10° percentile) e quelli in cima al mercato (il 90° percentile).²⁹¹

Come già affermato nel capitolo primo di questa relazione, l'azione politica per livellare queste disuguaglianze è molto più di una scelta che affonda le proprie radici nei valori politici progressisti; in un'epoca di cambiamento climatico e degrado ambientale accelerati che potenzialmente tengono sotto scacco la vita umana, costituisce una necessità politica generale. Come diventa ogni giorno più chiaro, le disuguaglianze, il cambiamento climatico e il degrado ambientale sono ingaggiati in una spirale in cui i rispettivi effetti negativi si alimentano e rafforzano reciprocamente. Come se ciò non bastasse, come dimostrato in modo eclatante dai movimenti dei "gilet gialli" in Francia, l'azione climatica e le politiche ambientali rischiano d'incontrare resistenze sempre più accese se non intervengono sulle disuguaglianze esistenti. Se questo è il quadro, le azioni volte a combattere le disuguaglianze sono elementi portanti del progetto di un sistema del benessere sostenibile delle Persone e del Pianeta.

Secondo l'ICSE, ridurre queste disparità strutturali a favore di un benessere sostenibile per tutti su un pianeta conservato, richiede azioni urgenti declinate su tre piani. Sul primo richiede un'azione per irrobustire e consolidare il reddito da lavoro rafforzando i meccanismi e le istituzioni ai quali i lavoratori guardano per ottenere la loro giusta fetta della torta. Su un secondo piano esige che i sistemi fiscali, soprattutto per quanto riguarda i profitti e i patrimoni delle grandi società, siano riformati su scala europea e globale per invertire un meccanismo che tende a trasferire la ricchezza e il reddito dal basso verso l'alto. Su un terzo richiede un nuovo approccio collettivo per soddisfare esigenze legate al benessere e alle aspirazioni di tutti membri della società, che riaffermi un concetto di patrimonio comune in contrapposizione a una concezione individualistica del reddito e della ricchezza. Quanto segue vuole essere una guida alle azioni politiche da intraprendere.

²⁸⁹ Blanchet T., Lucas Chancel L., & Gethin A. (2019): *Forty years of inequality in Europe: Evidence from distributional national accounts*. <https://rb.gy/fdzslf>

²⁹⁰ Palomino, Juan C., Rodríguez Juan G., & Sebastian R. (2020): *Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe*. *European Economic Review*, vol. 129.

²⁹¹ International Labour Organisation (2020): *Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19*. ILO, Geneva.

6.3.1. Retribuzioni migliori per tutti

Anche se l'Europa può essere ancora considerata il continente più egualitario del mondo in termini di disuguaglianze di reddito, la tendenza non ha certo giocato a favore della maggioranza delle persone negli ultimi vent'anni. Dall'inizio del millennio, la quota del reddito da lavoro inizialmente si è ridotta per poi attestarsi a livelli modesti nell'Ue, mentre i profitti del capitale hanno continuato a crescere.²⁹² Allo stesso tempo, la quota di reddito da lavoro ad appannaggio delle categorie in cima al mercato del lavoro è aumentata, specialmente nella zona euro,²⁹³ portando a una polarizzazione nel mercato del lavoro sempre più netta. In altre parole, la fetta della torta si assottiglia ed è distribuita in modo sempre meno equo.

Dall'ultimo decennio, la politica Ue ha contribuito attivamente alla crescita di queste disuguaglianze. Dallo scoppio della crisi del debito sovrano europeo e nel tentativo di recuperare un vantaggio competitivo sui mercati globali, le raccomandazioni specifiche per Paese della Commissione europea prodotte nell'ambito del Semestre europeo, hanno ripetutamente chiesto agli stati membri di garantire maggior flessibilità alle imprese nella definizione delle retribuzioni della forza lavoro. Tra le raccomandazioni della Commissione figurano richieste di smantellamento dei sistemi di contrattazione collettiva, come ad esempio la richiesta di limitare la possibilità di estendere i risultati della contrattazione a tutti i lavoratori di un dato settore, o di decentralizzarla con lo scopo di indebolirla e relegarla solo a livello della contrattazione aziendale, e questo soprattutto nei primissimi anni della crisi. Da allora la contrattazione collettiva ha subito un brutto colpo che dal 73% del 2000 l'ha portata al 61% del 2018, mentre in diciotto dei ventisette stati membri dell'Unione più del 15% della forza lavoro guadagna meno del 60% della retribuzione mediana nazionale, il che lo posiziona al di sotto della soglia di povertà usata attualmente nelle statistiche ufficiali, pur lavorando a tempo pieno.²⁹⁴ La pandemia COVID-19 ha elevato il livello di coscienza pubblica delle ingiustizie e delle difficoltà che queste disuguaglianze crescenti provocano ai lavoratori di settori d'importanza essenziale per il benessere e il buon funzionamento della società, come la sanità, la vendita al dettaglio e la logistica. Le evidenze suggeriscono che bassi livelli retributivi combinati a livelli crescenti di stress lavoro correlato come risultato della pandemia, hanno condannato enormi quantità di lavoratori di prima linea ad abbandonare il proprio

» La fetta della torta si assottiglia ed è distribuita in modo sempre meno equo.«

lavoro, dimostrando come queste disuguaglianze possano minare la capacità della società di affrontare le avversità.²⁹⁵

Su questo sfondo l'Ue e le politiche nazionali per il lavoro, l'occupazione e la protezione dei salari devono cambiare radicalmente rotta se vogliamo che il benessere sostenibile per tutti sia tradotto in realtà in Europa. Una premessa imprescindibile di questa nuova agenda è un'inversione di marcia per quanto concerne l'interazione tra la politica Ue e la contrattazione collettiva: è necessaria una totale riconciliazione. Anziché smantellare e decentralizzare il sistema di contrattazione per la determinazione dei salari, le politiche Ue dovrà lavorare per rafforzarlo e ampliarlo. Sulla scorta degli spunti contenuti in una ricerca recente dell'OCSE, che ha rivelato come la mitigazione sostanziale ed efficace delle disuguaglianze retributive nel mercato del lavoro richieda che la contrattazione collettiva avvenga a un livello non inferiore a quello di settore,²⁹⁶ lo sviluppo di capacità contrattuale per la determinazione dei salari a questo livello dell'economia andrebbe sostenuta attivamente attraverso mirate politiche Ue.

Per garantirne l'efficacia, l'azione politica deve spingersi ben oltre il tentativo di invertire la tendenza della politica Ue passata. Il mercato del lavoro e la struttura dell'occupazione stanno cambiando, non fosse altro per le nuove forme di occupazione digitale come quelle offerte dalle piattaforme online, e data la crescita prevalente delle forme di lavoro atipiche e del lavoro autonomo, la politica Ue deve garantire che le prassi di contrattazione collettiva siano aggiornate per essere all'altezza della sfida.

Con questo scenario, l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni:

²⁹² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Annual_national_accounts_-_evolution_of_the_income_components_of_GDP#Changes_over_the_last_20_years

²⁹³ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi180/default/table?lang=en>

²⁹⁴ European Trade Union Institute (2021): Benchmarking Working Europe 2020, p. 110-1

²⁹⁵ <https://www.bibliomed-pflege.de/news/9000-pflegende-2020-aus-beruf-ausgeschieden>

²⁹⁶ OECD (2019), Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.

Lanciare un'offensiva europea di contrattazione collettiva

Come suggerito da una recente relazione del Parlamento europeo,²⁹⁷ l'Unione europea e gli stati membri dovrebbero lavorare per raggiungere l'obiettivo di coprire il 90% della forza lavoro con la contrattazione collettiva entro il 2030; l'offensiva dovrebbe lavorare per potenziare la contrattazione collettiva "dall'alto e dal basso".²⁹⁸

Rafforzare la contrattazione collettiva "dal basso" significa irrobustire e consolidare il ruolo delle organizzazioni sindacali – il cui apparato dirigenziale ha conosciuto un declino a livello europeo in media di un 23% rispetto ai decenni scorsi – e rappresenta uno dei punti centrali della strategia.²⁹⁹ Per farlo gli stati membri dovrebbero impegnarsi con le parti sociali per sviluppare delle strategie nazionali che incentivino positivamente i lavoratori ad aderire a un sindacato, così come prevedere la possibilità di dedurre la quota sindacale dalla dichiarazione dei redditi. Il diritto societario degli stati membri e dell'Unione europea dovrebbe essere revisionato di modo da garantire che le imprese di qualsiasi dimensione non si limitino ad accettare il diritto dei lavoratori ad aderire ad un sindacato e a consentirne l'ingresso e l'attività sul posto di lavoro. Un simile approccio organizzativo dovrebbe essere scelto e applicato anche nei confronti della parte datoriale, vale a dire promuovere l'adesione dei datori di lavoro alle associazioni di rappresentanza del proprio settore, che spesso è piuttosto debole, perché l'adesione alle associazioni di categoria è uno dei modi migliori e più efficaci per instaurare forme inclusive di dialogo e contrattazione collettiva a livello delle piccole e medie imprese.³⁰⁰

Rafforzare la contrattazione collettiva "dall'alto", significa che l'Unione europea e gli stati membri dovrebbero creare il quadro legale per favorire la contrattazione collettiva a livello di settore e prevedere delle disposizioni per una diffusione e una generalizzazione dei contratti collettivi quanto più ampia possibile, per garantirne la massima esecutività legale per tutti lavoratori e le compagnie all'interno di un dato settore. La contrattazione collettiva a livello aziendale dovrebbe essere sottoposta una clausola di non regresso, il che vuol dire che ai livelli di contrattazione inferiori sono ammesse condizioni solo migliorative per i lavoratori rispetto a quelle negoziate a livello di contrattazione superiore, nella fattispecie di settore. L'esenzione temporanea da questa clausola, per esempio per le aziende che attraversino fasi acute di difficoltà economica, andrebbero calibrate attentamente per evitare qualsiasi abuso. Inoltre, la Commissione europea dovrebbe avanzare una proposta per la revisione della direttiva sugli appalti pubblici, per introdurre una clausola sociale obbligatoria che garantisca che siano favoriti i soggetti appaltatori che applicano i contratti collettivi.

Incoraggiare migliori risultati di contrattazione collettiva per i lavoratori part-time

Le parti sociali dovrebbero essere incoraggiate ad adottare misure che intervengano sulla situazione dei lavoratori part-time, che spesso subiscono una condizione di basse retribuzioni e rientrano nella casistica dei cosiddetti "lavoratori poveri" a causa delle combinazioni di orari di lavoro ridotti e paghe orarie basse. In diversi Paesi, i sindacati hanno già cominciato ad adeguare le proprie strategie di contrattazione in questo senso. Accanto alla richiesta di aumenti salariali percentuali mensili o settimanali, i sindacati riescono ad ottenere

²⁹⁷ Relazione del Parlamento europeo su un'Europa forte per una transizione giusta. (2020/2084(INI))

²⁹⁸ Müller, T. et al. (2019): Conclusion: towards and endgame, in: Müller, T. et al. (eds.): *Collective bargaining in Europe: towards and endgame*, Volume III. European Trade Union Institute, Brussels.

²⁹⁹ <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2>

³⁰⁰ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2004/employers-organisations-in-europe>

risultati sempre più interessanti sotto forma di aumenti erogati *una tantum*, che prende il nome di “elemento perequativo” e si applica ai lavoratori che di norma non hanno importi aggiuntivi rispetto alla paga base. Per la loro utilità ed efficacia nel ridurre il rischio di scivolare sotto la soglia di povertà per i lavoratori a tempo parziale, i sindacati e le imprese stanno facendo un uso sempre più ampio di questo strumento.

Aprire la contrattazione collettiva ai lavoratori autonomi

A causa del loro status di entità economiche individuali, i lavoratori autonomi senza dipendenti, e che quindi non sono datori di lavoro, rientrano comunque nella legge Ue sulla concorrenza; gli accordi collettivi di determinazione dei salari, per esempio sotto forma di accordi sulle tariffe minime tra i gruppi di lavoratori autonomi dello stesso segmento, sono considerati dalle autorità competenti in materia di concorrenza come accordi di distorsione del mercato e anti-competitivi. Questa fascia di lavoratori è particolarmente vulnerabile, soprattutto in termini di basse retribuzioni e alto stress lavoro correlato; circa un quarto dei lavoratori autonomi Ue vive condizioni di lavoro particolarmente problematiche senza la possibilità di accesso ad alcun rimedio efficace.³⁰¹ Sebbene alcuni stati membri abbiano creato esenzioni per alcune categorie di lavoratori autonomi, come ad esempio i musicisti freelance o altri lavori creativi, la situazione in Europa è a macchia di leopardo e domina l'incertezza legale. Nella prima parte del 2021 la Commissione europea ha aperto una consultazione pubblica per invitare gli stakeholder a fornire il proprio contributo per preparare una proposta per garantire ai lavoratori autonomi uno status legale specifico che li ponga a metà strada tra i lavoratori subordinati e un'impresa individuale registrata, esentandoli dalla normativa standard Ue in materia di concorrenza. La Commissione europea dovrebbe lavorare anche in stretta cooperazione con le parti sociali e considerare l'opportunità di fornire agli stati membri delle indicazioni su come stimolare il dialogo sociale e la contrattazione collettiva con il coinvolgimento dei lavoratori autonomi. La Commissione potrebbe rifarsi all'esperienza positiva di alcuni paesi membri OCSE, in cui sono stati sviluppati diversi modelli di contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi, nella fattispecie sotto forma di negoziati tra le associazioni professionali e i datori di lavoro, esenzioni per alcune categorie di lavoratori autonomi ed esclusione dalle normative di concorrenza, o processi di contrattazione pre-autorizzati e controllati.³⁰²

Adottare una direttiva solida ed efficace per la trasparenza delle retribuzioni

Raccogliendo gli appelli delle organizzazioni sindacali e delle forze politiche progressiste, la Commissione europea nel marzo 2021 ha avanzato una proposta per una Direttiva Ue sulla trasparenza delle retribuzioni.³⁰³ Le misure contenute nel testo prevedrebbero che le persone alla ricerca di un lavoro abbiano diritto a un'adeguata e puntuale informazione in merito alla fascia retributiva del posto per il quale intendano candidarsi e, di contro, la parte datoriale dovrebbe astenersi dal chiedere informazioni relative alla storia retributiva dei candidati. I lavoratori e le lavoratrici avrebbero anche il diritto di chiedere al datore di lavoro un'informazione accurata e

³⁰¹ Eurofound (2017). *Exploring self-employment in the European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³⁰² OECD (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>, pp. 239-40.

³⁰³ Bozza della Direttiva 2021/0050 (COD).

disaggregata in termini di genere, sulla retribuzione media dei lavoratori che svolgono le stesse mansioni. Se un'impresa occupa almeno 250 lavoratori sarebbe previsto l'obbligo di pubblicazione del divario retributivo di genere all'interno dell'azienda e l'obbligo d'impegno a sanare la situazione se il divario superi il 5% e non possa essere giustificato da motivazioni oggettive. Nei casi in cui si rilevino forme di discriminazione nelle retribuzioni, le vittime hanno diritto a un risarcimento, soprattutto in forma d'integrazioni e arretrati.

Regole vincolanti d'informazione e trasparenze delle retribuzioni sono essenziali per stimolare la lotta contro le discriminazioni retributive, come ad esempio tra uomo e donna, così come per mitigare le disuguaglianze di reddito in modo più ampio facendo luce anche sulle retribuzioni sproporzionate dei dirigenti aziendali apicali. L'ICSE quindi esprime apprezzamento per l'iniziativa della Commissione e chiede al Parlamento europeo di compiere progressi rapidi verso una sua adozione. Ciò nonostante la proposta della Commissione contiene dei limiti che dovrebbero essere rivisti e corretti dal Parlamento e dal Consiglio nell'ambito della procedura legislativa in corso.

Nella proposta attuale, la definizione dei criteri per determinare mansioni e responsabilità di pari valore e quindi stabilire le categorie di lavoro all'interno delle quali l'uguaglianza retributiva debba essere garantita ricadrebbe interamente sotto la responsabilità della parte datoriale. Quest'approccio costituisce un limite tale da rischiare di vanificare le misure proposte. La proposta andrebbe emendata anche per garantire che i rappresentanti dei lavoratori, in forma di consigli del lavoro o organizzazioni sindacali, siano coinvolti nella declinazione di questi criteri e che ne siano definiti e applicati di simili anche a un livello di contrattazione superiore a quello aziendale, come ad esempio a livello della contrattazione collettiva di settore. L'Informativa pubblica sul divario retributivo di genere dovrebbe essere obbligatoria per tutte le imprese di tutte le dimensioni, non solo per quelle con più di 250 lavoratori come previsto dalla proposta della Commissione. Gli obblighi d'informativa per le piccole e medie imprese potrebbero prevedere intervalli più lunghi, ma dovrebbero essere comunque vincolanti. In caso di divario retributivo che non trovi giustificazione, la direttiva dovrebbe stabilire in modo univoco che le azioni per correggerlo debbano essere negoziate con i consigli del lavoro o le organizzazioni sindacali.

Altrettanto importante, la proposta della Commissione manca di disposizioni per garantire che le imprese siano obbligate a informare sui livelli retributivi tra le diverse categorie di personale impiegato e quindi a fornire dati dei divari retributivi esistenti tra i lavoratori, i quadri e i dirigenti d'azienda. Questi dati sono cruciali per determinare il livello di disuguaglianza reddituale all'interno delle imprese e dovrebbero essere pubblicati e valutati insieme ai dati disaggregati in termini di genere. Le relazioni dovrebbero contenere dati riguardanti potenziali criticità in materia di discriminazione retributiva relative ad altre dimensioni della discriminazione contemplate nella legislazione europea come l'appartenenza etnica, il credo religioso, l'orientamento sessuale. I dati dovrebbero essere registrati sulla base dell'autodichiarazione volontaria dei lavoratori e i casi di discriminazione dovrebbero essere soggetti alle stesse disposizioni previste in caso di discriminazione di genere.

6.3.2. Far sì che i sistemi fiscali contribuiscano al benessere sostenibile per tutti

Imboccare la strada della transizione verso un nuovo modello economico e sociale richiede certamente il reperimento di un'enorme quantità di risorse per finanziare le politiche per raggiungere gli obiettivi di neutralità carbonica e nutrire il benessere della società. Dei sistemi fiscali efficaci che generino una quantità di gettito sufficiente e distribuiscano il carico fiscale in modo coerente allo scopo di riequilibrare le disuguaglianze e sostenere il benessere della società sono indispensabili, ma attualmente i sistemi fiscali dell'Unione europea sono palesemente inadeguati da questo punto di vista. Il carico fiscale è sbilanciato in modo sproporzionato sui redditi bassi e medi; il 65% del gettito complessivo proviene dal lavoro e dalle imposte sui consumi mentre solo il 7% dagli utili societari e il 5% dai patrimoni; sistemi così concepiti sono i principali responsabili della disuguaglianza e, di conseguenza, del tutto inadeguati a combatterla.³⁰⁴ Riforme profonde e coordinate a livello europeo e globale costituiscono i perni centrali attorno cui deve svilupparsi la strategia politica per raggiungere un benessere sostenibile per tutti.

Una buona parte del lavoro da svolgere costituisce una correzione, un rimedio agli errori compiuti in passato e questo significa prendere in mano la situazione e avere il coraggio di tassare la ricchezza privata. La situazione attuale, in cui un solo stato membro dell'Unione europea – la Spagna, dal 2018 – applica qualche forma di tassazione dei patrimoni privati, costituisce un'anomalia storica. Lungo l'arco del XX secolo simili leve fiscali erano parte integrante di numerosi regimi fiscali dei Paesi europei e solo di recente sono state abrogate, in linea generale con l'entrata nel nuovo millennio.³⁰⁵ Dinanzi alle sfide con le quali oggi l'Europa deve confrontarsi, per le loro enormi implicazioni economiche, questa situazione è insostenibile quantomeno per due ordini di motivi.

Primo, oggi la ricchezza privata rappresenta il prodotto di un'economia le cui esternalità sono diventate talmente insostenibili da minacciare la vita e il benessere delle generazioni future. Utilizzare la ricchezza privata per riparare i danni che un suo accumulo ha contribuito a generare è una questione di giustizia intergenerazionale. Secondo, poiché la trasformazione sostenibile dell'Europa non è solo una scelta,

ma è un imperativo che viene dalla necessità di adottare azioni per contrastare delle dinamiche che mettono a repentaglio la vita, per finanziarle è altrettanto inevitabile attingere dalle grandi riserve di capitale esistenti come la ricchezza privata. Utilizzare la ricchezza privata sotto forma di debito pubblico, pagando gli interessi, non farebbe altro che aumentare ulteriormente le disuguaglianze e minare la coesione sociale necessaria per la buona riuscita di questa transizione.

» Accanto alla tassazione della ricchezza privata, il percorso verso il benessere sostenibile per tutti deve attuare riforme radicali del sistema di tassazione dei profitti delle società in Europa e nel mondo.«

Accanto alla tassazione della ricchezza privata, il percorso verso il benessere sostenibile per tutti deve attuare riforme radicali del sistema di tassazione dei profitti delle società in Europa e nel mondo. Negli ultimi quarant'anni il sistema globale di tassazione

³⁰⁴ Comunicazione della Commissione europea sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo, 18 maggio 2021, COM (2021) 251 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf

³⁰⁵ Vedi Kapeller, J. et al. (2021): Una tassa europea sulla ricchezza per una ripresa giusta e verde. Studio politico della FEPS. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf, p. 8

delle società si è evoluto in un poderoso strumento di estrazione di profitto utilizzato sapientemente e senza scrupoli dalle grandi multinazionali, solo a proprio favore. I governi in tutto il mondo non sono stati certo né vittime innocenti, né testimoni inconsapevoli di quest'operazione. Abbassando le aliquote fiscali per le società da una media del 40% degli anni Ottanta al 24% di oggi, considerando che vi sono diversi Paesi che, anche nell'Unione europea, offrono tassi persino più bassi e che le grandi aziende spesso godono di generose agevolazioni e detrazioni che le portano ad abbassare ulteriormente l'aliquota fiscale effettiva rispetto a quella nominale, i governi hanno contribuito in modo a dir poco decisivo a svuotare le proprie casse pubbliche.³⁰⁶ Aprendo le loro economie ai mercati globali e ai flussi finanziari senza chiudere le scappatoie che incoraggiano la pianificazione fiscale più aggressiva e l'elusione fiscale, hanno spesso accettato deliberatamente di farsi corteggiare dall'avidità delle grandi società. Le aziende dell'economia digitale sono sicuramente tra i soggetti più a proprio agio nel trasferire i profitti da uno stato all'altro, verso giurisdizioni in cui le aliquote fiscali sono più basse, e attualmente pagano di media non più del 9,5% di tasse sui propri profitti, contro un 23,2% delle imprese tradizionali. Uno studio recente elaborato dal Work Inequality Lab, ha rivelato che nel 2015 quasi il 40% dei profitti delle multinazionali è stato trasferito verso i paradisi fiscali e in tutto questo i Paesi europei sono i grandi sconfitti.³⁰⁷ Secondo la Commissione europea la perdita di gettito fiscale per il mancato pagamento delle tasse societarie ammonta a una cifra che oscilla tra i cinquanta e i settanta miliardi di euro annui.³⁰⁸

40%

nel 2015 quasi il 40% dei **profitti delle multinazionali** è stato trasferito verso i **paradisi fiscali**

Nonostante la situazione deprimente e la sempre maggior attenzione dell'opinione pubblica degli ultimi anni, le azioni dei governi in Europa e nel mondo si fanno ancora attendere. Data la necessità di raggiungere l'unanimità tra i governi coinvolti, le iniziative per aggiornare il quadro fiscale previsto per

le società e garantire una tassazione giusta dell'economia digitale sono in fase di stallo nell'Unione europea così come nei negoziati globali. Se in Europa qualche piccolo progresso c'è stato, grazie al lavoro incessante delle forze politiche progressiste del Parlamento europeo nella lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, e l'istituzione di un Osservatorio fiscale europeo per creare una maggior capacità di ricerca e analisi, i cambiamenti strutturali dei sistemi tributari dell'Unione europea fino ad ora non ci sono stati.

» La pandemia COVID-19 ha colorato i conti dei governi di un rosso sempre più profondo.«

Ora che la pandemia COVID-19 ha colorato i conti dei governi di un rosso sempre più profondo e che le nuove alleanze transatlantiche per un sistema fiscale globale più giusto stanno prendendo forma, potrebbe essere arrivato il momento del cambiamento. Come prima manifestazione di questa ritrovata volontà politica, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un'intesa sull'allargamento della base fiscale dell'Unione europea, che prevede l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie e un'imposta sul digitale (vedi sotto più nel dettaglio) prima delle prossime elezioni europee. Ciò che sembra particolarmente promettente è che l'accordo prevede che queste nuove entrate tributarie fungano da risorse proprie dell'Unione europea. Il recente annuncio della Commissione europea della volontà di tenere un simposio di alto livello in materia di fisco per riflettere sugli aggiustamenti dei sistemi tributari necessari per raggiungere l'obiettivo di un'economia clima-neutrale entro il 2050, può essere letto come un segnale incoraggiante.

L'ICSE chiede all'Unione europea e agli stati membri di cogliere e sviluppare quest'opportunità e propone le seguenti raccomandazioni:

³⁰⁶ <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

³⁰⁷ <https://wid.world/document/the-missing-profits-of-nations-world-inequality-lab-wp-2020-12/>

³⁰⁸ Cfr. SWD/2015/121

Abolire il principio di unanimità sulle decisioni in materia fiscale all'interno del Consiglio europeo

Per facilitare i futuri negoziati e l'armonizzazione dei sistemi fiscali a livello europeo il processo decisionale all'interno del Consiglio europeo deve abbandonare il principio dell'unanimità a favore della maggioranza qualificata. Il principio di unanimità attualmente in vigore dà agli stati membri un diritto di veto utilizzato energicamente da alcuni stati membri per conservare dei sistemi fiscali che risultano molto più attraenti per i capitali stranieri rispetto a quelli di altri. Questo scarico di responsabilità tiene l'Unione europea invischiata in una corsa al ribasso sulla tassazione delle società e non è più accettabile. Se gli stati membri dovessero continuare a dimostrarsi refrattari a un emendamento dei Trattati europei per abolire formalmente il principio di unanimità in materia di fisco, la Commissione europea dovrebbe appellarsi all'articolo 116 TFEU come già ipotizzato pubblicamente nel 2019.³⁰⁹ L'articolo 116 consente di adottare la procedura legislativa ordinaria per le leggi atte a correggere delle distorsioni del mercato, procedura che prevede la maggioranza qualificata in Consiglio e la maggioranza semplice al Parlamento europeo; dato che l'alto livello di disfunzionalità dell'attuale quadro di tassazione delle società può e deve essere considerato come una distorsione, la Commissione non dovrebbe più avere nessuna esitazione nell'utilizzare questa possibilità.

Introdurre una tassa Ue sulla ricchezza netta

Sebbene le ricerche sulle disuguaglianze della ricchezza siano notoriamente molto complesse a causa dell'opacità delle strutture economiche e finanziarie nelle quali si trovano le grandi ricchezze, alcune inchieste condotte nei due decenni scorsi sono riuscite a tracciare un quadro sufficientemente accurato della distribuzione delle grandi ricchezze in Europa, dal quale emerge che l'1% degli individui più ricchi d'Europa detiene approssimativamente il 25% della ricchezza privata nell'Unione europea. Imposte mirate sulla ricchezza di questi gruppi e sul loro patrimonio netto, nonché sugli asset finanziari e fisici come quelli immobiliari, al netto dei debiti dei loro proprietari, potrebbe generare un gettito fiscale molto consistente.³¹⁰ Il modello di tassazione europeo potrebbe combinare una soglia alta, che sembra auspicabile per garantire un ampio consenso per l'introduzione della tassa sulla ricchezza, con aliquote fiscali progressive lungo una successione di scaglioni fiscali relativamente ampi.

Uno studio recente fondato sui dati di un sondaggio sulle famiglie forniti dalla Banca centrale europea ha stimato il gettito che potrebbe generare l'applicazione di tasse progressive sulla ricchezza sulle famiglie più ricche (vedi tabella sottostante).

³⁰⁹ Cfr. COM(2019) 8 final

³¹⁰ Landais, C. et al. (2020); *A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response*. <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>

Scaglioni fiscali	Aliquote fiscali	
	Modello 1	Modello 2
Sotto 1 milione di euro	0%	0%
Da 1 milione di euro Intercetta 5,4 milioni di nuclei familiari (il 3% più ricco)	1%	0%
Dai 2 milioni di euro Intercetta 1,9 milioni di nuclei familiari (l'1% più ricco)	2%	2%
Dai 5 milioni di euro Intercetta 550.000 nuclei familiari (lo 0,3% più ricco)	3%	3%
Dai 10 milioni di euro Intercetta 220.000 nuclei familiari (lo 0,1% più ricco)		5%
Dai 50 milioni di euro Intercetta 23.000 nuclei familiari (lo 0,01% più ricco)		7%
Dai 100 milioni di euro Intercetta 9.000 nuclei familiari (lo 0,005% più ricco)		8%
Dai €500 milioni di euro Intercetta 1.200 nuclei familiari (lo 0,001% più ricco)		10%
Gettito stimato		
Con elusione fiscale	€ 224 miliardi =1,9% del PIL Ue	€ 357 miliardi = 3% del PIL Ue
Senza elusione fiscale	€ 316 miliardi =2,7% del PIL	€ 505 miliardi = 4,3% del PIL

La tabella mostra come persino in caso di elusione fiscale, questo modello di tassazione potrebbe portare un gettito molto cospicuo. Nel modello 1 il gettito stimato è di 224 miliardi di euro l'anno, l'equivalente dell'1,9% del PIL dell'Unione europea e il 4,1% delle entrate pubbliche. Il gettito derivante dal modello 2 ammonterebbe a 357 miliardi di euro l'anno, l'equivalente del 3% del PIL dell'Ue e del 6,6% delle entrate pubbliche attuali. Se associato a decise ed efficaci misure anti-elusione, il gettito del modello 1 sale a 316 miliardi di euro e quello del modello 2 a 505 miliardi di euro, vale a dire il 2,7% del PIL e il 5,8% delle entrate pubbliche attuali per il modello 1, e il 4,3% del PIL e il 9,3% delle entrate pubbliche attuali nel caso di applicazione del modello 2.³¹¹

Per sbloccare questo gettito fiscale potenziale e creare solide fondamenta finanziarie per la transizione a un modello economico e sociale centrato sul benessere delle Persone e del Pianeta, gli stati membri dovrebbero riunirsi e trovare un'intesa sulla tassazione progressiva della ricchezza privata. Come illustra chiaramente il modello delineato nella tabella soprastante, si potrebbe smobilizzare una massiccia quantità di liquidità senza intaccare le risorse del 99% della popolazione. Realizzare quest'operazione per mezzo di azioni coordinate a livello europeo avrebbe enormi benefici e darebbe l'opportunità di progettare un sistema comune di tassazione per affrontare le sfide globali e allo stesso tempo produrrebbe iniziative armonizzate per chiudere le scappatoie transnazionali attraverso le quali si muovono l'elusione e le frodi fiscali.

³¹¹ Kapeller, J. et al. (2021): *A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*. https://www.fep.europa.eu/attachments/publications/a%20european%20wealth%20tax_policy%20study.pdf

L'ICSE chiede alla Commissione europea di lanciare un'iniziativa per coinvolgere e impegnare gli stati membri nella progettazione congiunta e coordinata di un quadro coerente per una tassa Ue sulla ricchezza netta quanto prima possibile. Con l'uscita dello studio dell'Osservatorio fiscale Ue sulla tassazione della ricchezza, la cui pubblicazione è attesa per il mese di novembre 2021, la Commissione disporrà della base fattuale che le serve per sviluppare una cornice argomentativa solida e convincente della richiesta di un maggior contributo da parte dei soggetti più facoltosi per finanziare le politiche proposte nell'ambito della Legge anti-povertà e le iniziative collaterali descritte nella sezione 6.2. di questo capitolo. Per sostenere la dimensione europea della Legge anti-povertà, questo nuovo gettito dovrebbe essere strutturato come una risorsa propria del bilancio dell'Unione europea.

Porre fine alla corsa al ribasso: una tassazione globale delle società per un'economia globalizzata

Per garantire che le grandi multinazionali che traggono vantaggio dall'integrazione economica globale ed europea paghino la loro giusta quota di contributo fiscale sui profitti che producono, un'aliquota minima comune per la tassazione delle società da applicare in quanti più stati possibile e degli standard comuni per la definizione della base imponibile, rappresenterebbero una vera svolta nel panorama globale in termini di uguaglianza e entrate pubbliche. Dopo un decennio di negoziati inconcludenti e spesso in stallo, nella prima parte di luglio 2021, sotto il patrocinio dell'OCSE, si è giunti finalmente ad un accordo internazionale su un quadro comune a cui hanno aderito 130 Paesi rappresentanti il 90% del PIL globale.³¹²

Come parte integrante dell'accordo, i Paesi partecipanti sono tenuti a garantire che i profitti delle società multinazionali registrate nelle proprie giurisdizioni siano tassati a un'aliquota pari ad almeno il 15%. Quest'aliquota agisce come un'aliquota effettiva e quindi dovrebbe far sì che i profitti delle società siano tassati a una aliquota del 15% anche se parti dei profitti delle grandi aziende è stata tassata ad aliquote più basse (dovute ai sistemi degli incentivi) o non tassata affatto (per mezzo di sgravi e detrazioni fiscali).³¹³ Se si scopre che una società ha pagato meno del 15% effettivo d'imposte in un altro Paese, il governo dello stato in cui è registrato il quartier generale della società in questione o della società madre, sarebbe tenuto a riscuotere la parte rimanente. L'accordo prevede anche disposizioni per garantire una distribuzione più giusta del gettito derivante dalla tassazione delle compagnie multinazionali con più di venti miliardi di dollari di fatturato annuo. A questo scopo l'accordo contiene una formula di ripartizione che legittima i governi dei Paesi in cui sono stati generati gli utili – quindi non solo i governi dei Paesi in cui le compagnie in questione sono registrate – a tassare una porzione di quei guadagni.

L'accordo su questo pacchetto di regole frutto di un processo multilaterale rappresenta un primo passo cruciale per porre rimedio alle gravi ingiustizie e alle disfunzionalità del sistema tributario globale. Limitando considerevolmente la concorrenza fiscale tra i governi partecipanti, riducendo la capacità e lo spazio di manovra delle compagnie multinazionali di lucrare su strategie di trasferimento dei profitti e dando maggior potere ai governi di tassare le mega-aziende globali, questi provvedimenti condivisi hanno il potenziale per imprimere una vera svolta.

Detto questo, agli occhi dell'ICSE appare deplorabile che soprattutto i governi dell'Unione europea si siano adoperati per un accordo al ribasso che prevede un'aliquota fiscale relativamente modesta del 15%, rispetto a quella proposta inizialmente del 21%. Pur apprezzando l'accordo nel complesso e riconoscendone il valore, nel tempo le forze politiche progressiste dell'Unione europea e globali devono continuare la campagna per un aumento dell'aliquota fiscale minima effettiva. Il quadro per la tassazione minima globale, così come concepito dalla Com-

³¹² <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

³¹³ L'accordo finale raggiunto tra 130 Paesi partecipanti prevede un numero limitato di scorpori, il che implica ad esempio che gli incentivi per gli investimenti in asset materiali come macchinari, siano scorporati dal calcolo per la determinazione dell'aliquota di tassazione effettiva.

missione europea, dovrebbe essere trasposto in legge nazionale nei Paesi europei mediante una direttiva Ue per adattare le disposizioni ai contesti specifici presenti nel mercato unico europeo.³¹⁴ Dato che tre stati membri Ue quali Estonia, Ungheria e Irlanda hanno rifiutato di firmare l'accordo multilaterale, la relativa legislazione Ue rischia di entrare in fase di stallo a causa del requisito di unanimità vigente in sede di voto del Consiglio europeo.

L'ICSE esorta la Commissione europea a valutare attentamente l'opportunità di appellarsi all'articolo 116 del TFEU, che le dà facoltà di proporre iniziative legislative per rettificare distorsioni dell'adeguato funzionamento del mercato unico europeo e la cui adozione può avvenire attraverso procedura legislativa ordinaria, vale a dire con una maggioranza qualificata in Consiglio e una maggioranza semplice nel Parlamento europeo. Come ultima ratio, bisognerebbe attivare una maggiore cooperazione tra gli stati membri per la trasposizione dell'accordo multilaterale in legge nazionale.

Creare un quadro Ue armonizzato sulla tassazione delle società

L'ICSE apprezza l'impegno costante dimostrato dalla Commissione europea per creare un sistema giusto e perfettamente armonizzato, dichiarato nella sua Comunicazione sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo del 18 maggio 2021. Come proposto dalla Commissione, questa cornice che va sotto l'acronimo BEFIT,³¹⁵ dovrebbe costituire un set uniforme di regole applicabili nell'Unione europea per la determinazione dei profitti tassabili delle società. Accanto a garantire che le imprese attive nell'Unione europea non possano più lucrare sulle asimmetrie tra i sistemi fiscali nazionali, che prestano il fianco a pratiche di elusione fiscale, questa cornice dovrebbe anche abbassare il carico degli adempimenti fiscali per le compagnie attive nell'Unione europea generando un duplice risultato.

L'ICSE accoglie positivamente anche l'intenzione della Commissione d'introdurre un meccanismo per il consolidamento del gettito derivante dalla tassazione delle società nell'ambito del BEFIT. Questo meccanismo dovrebbe funzionare in modo da garantire che i profitti delle società nell'Ue siano tassati nel Paese in cui sono stati prodotti e non nel paese nel quale la compagnia è registrata. A questo scopo sarà sviluppata una formula di ripartizione che riconosce il diritto di tassazione ai governi degli stati in cui una determinata compagnia opera. L'ICSE chiede alla Commissione europea che questa formula sia organica e sufficientemente sofisticata; bisognerebbe evitare di costituire dei diritti di tassazione unicamente sulla base della distribuzione geografica delle vendite delle imprese, e andrebbero considerati altri fattori come ad esempio la creazione di valore aggiunto e, molto importante, la creazione d'occupazione. La formula dovrebbe essere progettata in un modo che tenga conto della presenza digitale delle compagnie per garantire che i governi possano tassare profitti generati da imprese straniere che compiono transazioni digitali nel proprio mercato nazionale. L'adozione di questo meccanismo di consolidamento giustificherebbe la sospensione dell'imposta Ue sul digitale, ipotizzata in alcune raccomandazioni precedenti.

Come previsto nel cronoprogramma per l'introduzione di risorse proprie dell'Unione concordato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, parti del gettito fiscale ottenuto nell'ambito del BEFIT dovrebbero essere direttamente allocate nel bilancio Ue. Queste risorse dovrebbero compensare abbondantemente la perdita derivante da una sospensione o dall'inattuazione della tassa sul digitale.

³¹⁴ Comunicazione della Commissione europea sulla tassazione delle imprese per il XXI secolo, 18 maggio 2021. COM (2021) 251 final. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf

³¹⁵ Imprese in Europa: quadro per la tassazione delle entrate (BEFIT). COM (2021) 251 final.

Introdurre una tassa Ue sulle transazioni finanziarie e una tassa sul digitale: garantire aderenza al cronoprogramma per l'introduzione di risorse proprie dell'Unione

Come parte integrante dell'accordo sul Quadro finanziario pluriennale e per contribuire al finanziamento del debito comune emesso per finanziare il dispositivo di ripresa e resilienza, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno concordato un cronoprogramma vincolante per l'introduzione di nuove risorse proprie dell'Unione europea, che comprendono una Tassa sulle transazioni finanziarie (FTT, Financial Transaction Tax) una tassa Ue sul digitale e un quadro comune per la tassazione delle società (vedi successive raccomandazioni). Per garantire aderenza al cronoprogramma, le forze politiche progressiste a livello europeo e nazionale dovrebbero preparare delle azioni coordinate e delle efficaci campagne transnazionali per esercitare una forte pressione pubblica e richiamare alle proprie responsabilità i governi che in passato hanno arenato qualsiasi azione o progresso.

Riguardo l'introduzione di una tassa Ue sulle transazioni finanziarie entro il 2026, fondata su una proposta della Commissione europea che dovrà essere pubblicata non più tardi del giugno 2024, queste campagne dovrebbero fare tesoro dell'esperienza dei precedenti tentativi falliti di introdurre questa tassa. Il lavoro dei progressisti dovrebbe evidenziare che alcuni governi si sono ritirati dai negoziati per legiferare in materia o sono riusciti a raggiungere una convergenza delle posizioni a livello nazionale solo su provvedimenti di scarsa portata, e argomentare come il fallimento di questo progetto politico precluderebbe importanti benefici per i cittadini in termini d'investimenti in iniziative per il benessere sostenibile per tutti.

Per quanto concerne le misure per garantire una tassazione più giusta dell'economia digitale, l'ICSE richiama l'attenzione sulle disfunzionalità dell'attuale sistema di tassazione. Considerato che l'economia digitale opera in un modo che consente alle imprese di relazionarsi con i clienti senza la presenza fisica e senza essere registrate nei Paesi di residenza dei clienti, i fornitori di servizi digitali generalmente non pagano le tasse sui profitti generati dalle transazioni in questi Paesi. Mettere mano a questa evidente ingiustizia significa sviluppare delle disposizioni che riconoscano che la presenza digitale, ai fini fiscali, va trattata alla stessa stregua della presenza fisica delle imprese, e riconoscere il diritto di tassazione dei profitti ai governi dei Paesi nei quali le imprese generano i propri profitti. Dato che la formula di ripartizione sviluppata nell'ambito dei negoziati multilaterali sull'aliquota globale minima effettiva di tassazione delle società si applica solo a quelle con un giro d'affari superiore ai venti miliardi di dollari (vedi precedenti raccomandazioni), riuscirebbe a coprire solo un gruppo ristretto di società digitali e non restituirebbe un risultato consono.

Alla luce della complessità del problema della presenza digitale, sembra che in questo momento la Commissione europea – con una proposta su una tassa Ue sul digitale attesa per il mese di luglio 2021 – punti più a tassare il fatturato delle società digitali anziché gli utili. Pur riconoscendo la necessità di un'azione tempestiva, l'ICSE ritiene opportuno evidenziare che quest'approccio possa costituire una minaccia per la capacità d'investimento e la solidità delle società che ne saranno interessate, in quanto non considera minimamente la redditività delle società. L'ICSE auspica e raccomanda che questa tassazione del fatturato serva solo come soluzione *ad interim* fino a quando non si riesca a trovare una soluzione migliore fondata sulla tassazione dei profitti, risultato di una revisione più puntuale e approfondita della tassazione delle imprese europee (vedi successive raccomandazioni) da effettuare in tempi brevi.

Introdurre una tassa temporanea sugli utili in eccesso per raccogliere il contributo del settore imprenditoriale al fine di finanziare il costo della pandemia COVID-19

Il COVID 19 e le relative misure d'isolamento hanno gettato molte imprese in Europa in una profonda difficoltà economica; le loro attività sono state sconvolte e in alcuni casi persino parzialmente o interamente sospese. Di conseguenza, sia i governi in Europa, sia l'Unione europea, hanno preparato un pacchetto di sostegno su larga scala per fornire stimolo e salvare temporaneamente le imprese sane ma in difficoltà: il Dispositivo di ripresa e resilienza. Nonostante una serie di limiti nella progettazione e nella realizzazione di questo pacchetto, per esempio riguardo alla scarsa attenzione agli obiettivi sociali ed ecologici, i provvedimenti in esso contenuti sono lodevoli, ma gravano ulteriormente sulle finanze pubbliche contribuendo ad aumentare il debito pubblico relativo al PIL di oltre il 13% in un anno.³¹⁶

Mentre alcune imprese fermavano gli impianti, durante la pandemia altre imprese e alcuni settori nell'Ue prosperavano come mai in passato e aumentavano i propri profitti anche intercettando le parti del mercato non più presidiate dalle imprese sottoposte a restrizioni a causa del coronavirus. A queste imprese che si sono trovate in una situazione così fortunata e ideale, ora bisognerebbe chiedere un contributo eccezionale e temporaneo per finanziare i costi della crisi sanitaria pubblica. La Commissione europea dovrebbe lavorare con gli stati membri per introdurre un'imposta sugli utili in eccesso realizzati nei periodi d'esercizio interessati dalla pandemia. La tassa dovrebbe essere progettata per essere applicata alle grandi imprese i cui profitti durante la pandemia abbiano superato la media di quelli registrati durante i quattro anni precedenti la crisi, con un'aliquota fiscale del 50% applicata alla quota d'utile in eccesso. Questo calcolo dovrebbe essere fatto su un rendimento annuo europeo o globale, per evitare le strategie di trasferimento dei profitti. Mirando alle compagnie che hanno realizzato utili superiori alla media durante la pandemia, il gettito extra non sarà raccolto dalle imprese che stanno lottando per sopravvivere, ma garantirà che le società che hanno avuto ottime prestazioni, come ad esempio quelle della grande distribuzione online, contribuiscano giustamente al costo della pandemia.

Adottare misure per creare trasparenza e responsabilità in materia di tassazione della ricchezza e delle società

I recenti scandali fiscali come LuxLeaks e Panama Papers sono usciti allo scoperto solo grazie al lavoro infaticabile di giornalisti e attivisti. In alcuni casi questi rapporti hanno portato alla luce come i governi collaborino attivamente con gli elusori fiscali per coprire o persino favorire le loro malefatte. Questo richiede delle misure di trasparenza d'ampia portata per garantire che i governi, le grandi società e gli individui molto ricchi siano responsabili di fronte ai principi di cittadinanza e giustizia fiscale. La chiusura dei negoziati sulla Direttiva che istituisce obblighi di rendicontazione Paese per Paese per le società multinazionali attive nel mercato unico europeo relativa agli utili e al rispetto delle normative fiscali, costituisce un importante passo avanti e una vittoria significativa per il Parlamento europeo. La Commissione europea dovrebbe avanzare anche una proposta per un registro europeo sulla trasparenza finanziaria nel quale le società multinazionali e i privati con grandi capitali dichiarino i loro interessi finanziari a livello globale registrando gli asset di cui sono titolari nelle giurisdizioni extra Ue. Questo consentirebbe di capire se quelle attività in territorio straniero rispondano a scopi di elusione fiscale ed evasione fiscale, portando un ulteriore progresso verso la giustizia fiscale in Europa e nel mondo.

³¹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics

6.3.3. Un patrimonio comune: ampliare i servizi pubblici e sostenere le comunità per il raggiungimento di un benessere sostenibile per tutti

Le società diseguali di oggi sono spesso caratterizzate da un paradosso in cui i cittadini, sulla carta, godono di una serie di diritti fondamentali sociali, politici e culturali che però, per mancanze di risorse, non riescono a esercitare concretamente o pienamente. Un esempio potrebbe essere il diritto dei cittadini a partecipare alla sfera e al patrimonio culturale della società, ma il fatto che una parte consistente dell'offerta culturale si stia spostando sempre di più nella sfera digitale, preclude l'esercizio di quel diritto a coloro che non possano permettersi una connessione a banda larga. Un altro esempio è quello dei cittadini delle aree rurali che, *de jure*, hanno il diritto a cure sanitarie e istruzione superiore terziaria, ma *de facto* non hanno modo di esercitarlo perché sono servizi spesso concentrati nelle aree urbane e metropolitane.

Tradizionalmente questi problemi d'accesso e le disuguaglianze di opportunità porterebbero a sostenere un aumento del reddito per gli interessati, ad esempio per consentire alle popolazioni rurali di sostenere i costi di un mezzo di trasporto individuale, un'auto, per accedere a fornitori di servizi e luoghi d'interesse lontani dalla propria residenza. Se questa possibilità rimane comunque valida e non va esclusa, non può essere neanche l'unico strumento a nostra disposizione. Una delle ragioni principali è certamente che il cambiamento climatico e il degrado ambientale obbliga la società a passare a un uso delle risorse naturali più efficiente e meno intensivo, e a strategie che migliorino il benessere dei cittadini attraverso una minor produzione di prodotti da possedere e usare individualmente che poi diventano insostenibili.

Una strategia diversa, più efficiente e sostenibile sarebbe la costruzione di capacità di soddisfare esigenze di benessere e aspirazioni non a livello individuale ma a livello collettivo, cosicché "il patrimonio comune" delle risorse possa essere condiviso e utilizzato da tutti membri della società in modo più egualitario. Naturalmente quest'approccio non è in sé innovativo. Il ben radicato concetto di beni e servizi pubblici già riflette queste considerazioni ed è presente nelle nostre società da secoli. Fornendo una serie di beni e servizi alla popolazione, a prescindere dallo status sociale e dal reddito, i servizi pubblici

agiscono come salvaguardia sociale che garantisce ai cittadini parità di accesso ai servizi e alle opportunità. Secondo una ricerca condotta dall'OCSE, l'impatto negativo delle disuguaglianze di reddito sul benessere individuale dei cittadini sarebbe del 20% più forte nei Paesi OCSE in cui non v'è disponibilità di servizi pubblici.³¹⁷

Dopo due decenni di politiche neoliberiste dell'austerità, i servizi pubblici in Europa spesso non riescono a esprimere il loro reale potenziale per la mitigazione delle disuguaglianze di reddito e ad agire in modo inclusivo. In buona parte dell'Unione europea la contrazione dei bilanci pubblici si è tradotta in un declino sia della disponibilità dei servizi, con particolare riferimento alle aree rurali svantaggiate, sia della qualità, soprattutto per la mancanza d'investimenti che consentirebbero ai servizi pubblici di essere all'altezza dei cambiamenti che i cittadini dovranno affrontare in vista dei cambiamenti demografici e dell'invecchiamento della popolazione.³¹⁸

Per trasformarli in vere e proprie manifestazioni del patrimonio comune che abbiano un'azione distributiva ed equilibratrice, i servizi pubblici vanno potenziati affinché la società disponga delle risorse collettive che consentano ai cittadini di soddisfare le proprie esigenze di benessere e le proprie aspirazioni: questo è uno dei punti focali della progettazione e dell'azione politica dei prossimi decenni. Quest'impostazione non vuole e non deve solamente rimediare ai tagli recenti e ricostruire dei servizi pubblici tradizionali, ma spingersi oltre immaginando e sviluppando in Europa dei servizi che rispondano alla logica del benessere sostenibile per tutti e servano come garanzia d'accesso alle risorse sulle quali i cittadini contano per raggiungere un livello minimo di benessere individuale.

Il concetto di "servizi universali di base" (UBS, Universal Basic Services), sviluppato dai progressisti anglo-americani, potrebbe rappresentare una guida preziosa.³¹⁹ Gli UBS obbligherebbero i governi a garantire che i beni e i servizi necessari alla soddisfazione delle esigenze legate al benessere dei cittadini in una società sicura, sana e coesa siano accessibili a ogni singolo membro. Secondo una proposta avanzata da Gough, tali esigenze e gli UBS necessari per soddisfarle possono essere riassunti nello schema seguente.

³¹⁷ Verbit, G., Förster, M., & Vaaluvu, M. (2012). The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 130, 35.

³¹⁸ Eurofound, Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, ha confezionato una serie di studi su temi collegati. <https://www.eurofound.europa.eu/topic/public-services>

³¹⁹ Gough, I. (2019): *Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework*. <https://www.etui.org/sites/default/files/2020-09/2019%20UBS%20Political%20Quarterly.pdf>

Una panoramica dei Servizi universali di base da fornire come patrimonio comune

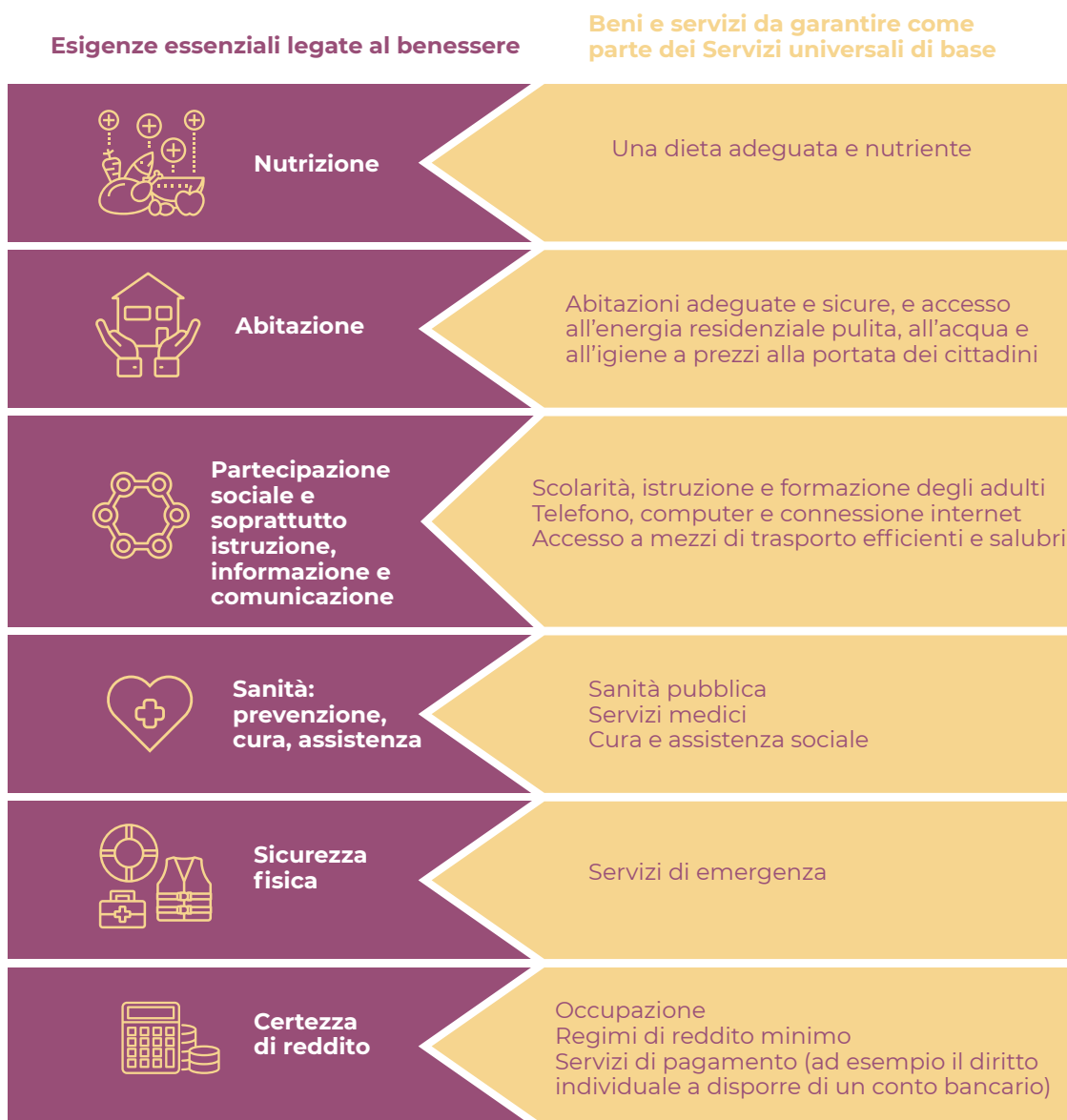


Tavola ricavata da: Gough, I. (2019): Universal Basic Services: A Theoretical and Moral Framework, p. 538, Political Quarterly, 90 (3). 534 - 542. p. 5

Data l'eterogeneità dei servizi pubblici in Europa, sviluppatasi seguendo contesti e circostanze storiche e politiche differenti, definire un approccio unico e uniforme per l'erogazione di servizi universali di base negli stati membri Ue non sembra una strada auspicabile. Al contrario, i proponenti degli UBS suggeriscono una serie di principi e caratteristiche che dovrebbero essere applicati in linea generale nella loro erogazione, ma declinati in funzione del contesto:³²⁰

- La responsabilità di soddisfare le esigenze individuali essenziali relative al benessere è esercitata attraverso governi eletti democraticamente;
- I poteri decisionali delle autorità pubbliche sono devoluti al livello adeguato più basso;
- I governi garantiscono parità di accesso, definiscono e applicano gli standard e coordinano le funzioni tra i servizi;
- Sono previste regole chiare e procedure per un'eleggibilità e una titolarità giuste e inclusive;
- I servizi possono essere erogati da una vasta gamma di organizzazioni con diversi modelli di proprietà e controllo. Tutte le organizzazioni partecipanti devono rispettare un insieme di chiare obbligazioni d'interesse pubblico, che giustifica la predilezione delle imprese sociali e delle società benefit (cfr. sezione 3.4 di questa relazione) nell'erogazione degli UBS.
- Sono accessibili e alla portata di tutti, a prescindere dal luogo di residenza del cittadino (urbano o rurale) e dalla sua possibilità o meno di pagare per i servizi (ad esempio gratuità o tariffe sociali).
- L'utenza partecipa alla pianificazione e all'erogazione dei servizi lavorando a stretto contatto con i professionisti e i lavoratori di prima linea.

Un'agenda progressista per sviluppare un patrimonio comune al servizio del benessere sostenibile delle società europee dovrebbe rifarsi al modello dei servizi universali di base. Questo servirebbe a stabilire una soglia minima comune per il benessere dei cittadini attraverso la disponibilità di risorse collettive che garantiscano pari opportunità.

» Le società diseguali di oggi sono spesso caratterizzate da un paradosso in cui i cittadini, sulla carta, godono di una serie di diritti fondamentali sociali, politici e culturali che però, per mancanze di risorse, non riescono a esercitare concretamente o pienamente.«

Vanno considerate anche ulteriori iniziative. Un'agenda completa per un patrimonio comune dovrebbe lavorare per creare spazi per le comunità di ogni dimensione, a partire da quella locale, per riunirsi e tradurre il proprio senso di missione comune in progetti concreti che sviluppino il patrimonio comune e restituiscano miglioramenti tangibili del benessere dei partecipanti e dell'ambiente, sopra la soglia minima garantita dai servizi universali di base.

Le iniziative dei governi e delle amministrazioni pubbliche troverebbero probabilmente terreno fertile. Già oggi, pur in assenza di una strategia pubblica sistematica a livello europeo, si moltiplicano le iniziative dei cittadini tra le quali vale la pena citare:

³²⁰ Coote, A., & Percy, A. (2020). *The Case for Universal Services*. Polity Press, Cambridge.

La creazione di comunità energetiche, in cui le comunità locali collaborano per compiere investimenti nella produzione locale di energie rinnovabili per il proprio consumo e accelerare la decarbonizzazione dell'economia locale.³²¹ Normalmente queste comunità energetiche sono registrate come cooperative che danno voce a tutti i propri stakeholder, compresi gli utenti che non fanno parte della cooperativa, in merito alla gestione del progetto. Spesso queste iniziative perseguono scopi sociali espliciti fornendo energia a tariffe scontate alle famiglie a basso reddito e in alcuni casi persino permettendo a queste famiglie di acquistare quote di partecipazione della comunità energetica a prezzi agevolati, per aiutarle a costruire maggior solidità economica.

Progetti di agricoltura urbana, in cui aree urbane abbandonate, siti industriali e produttivi dismessi, sono trasformati in orti urbani dove le famiglie possono coltivare la propria frutta e verdura e avere accesso a spazi verdi.

Piattaforme locali di servizi online che rispondono a un ricorso crescente dei cittadini alla modalità telematica per soddisfare esigenze estemporanee come ad esempio comprare dei pasti per scarsità di tempo o temporanea interruzione dei servizi pubblici di trasporto. Attraverso queste piattaforme, sotto la responsabilità delle comunità locali e delle amministrazioni pubbliche locali, si può migliorare la disponibilità di servizi di emergenza per l'assistenza di persone anziane, bambini o persone con esigenze di assistenza imprevedibili, senza doversi affidare

all'offerta delle grandi multinazionali che spesso operano mantenendo i propri lavoratori in una condizione di precarietà lavorativa. Se integrate nella cornice generale dei servizi universali di base, queste piattaforme potrebbero persino portare dei vantaggi e dei risparmi per i servizi pubblici, se si realizzasse il passaggio da una logica sbilanciata sull'emergenza a una logica più strutturata e normalizzata. Una loro integrazione nei servizi universali di base potrebbe significare anche tariffe strutturate in modo da garantirne la fruibilità a ogni tipo di destinatario, a prescindere dal livello di reddito. Coinvolgendo gli operatori dell'economia sociale e le imprese locali per la fornitura dei beni e servizi richiesti dall'utenza, queste piattaforme contribuirebbero allo sviluppo dell'economia locale.³²²

Aniché lanciare questo tipo di progetti mediante azioni dall'alto, il ruolo dei governi nella costruzione di questo patrimonio comune dovrebbe essere quello di sostenere e favorire le iniziative di base, prevenendo servizi di sostegno pubblico per la creazione di cooperative e imprese sociali che agiscano nell'alveo dei progetti per il patrimonio comune. I governi potrebbero anche essere l'anello di congiunzione tra le idee e i capitali. A questo scopo si potrebbero approntare delle piattaforme d'investimento comunitarie, che potrebbero ricevere ulteriore sostegno pubblico attraverso regimi di garanzia offerti dalle banche promozionali.³²³

Sulla base di queste considerazioni l'ICSE raccomanda:

Intraprendere un'iniziativa progressista per scrivere e adottare la Carta del patrimonio comune

L'ICSE invita i governi progressisti d'Europa a fare proprio l'approccio del patrimonio comune. I governi socialisti e socialdemocratici dovrebbero considerare l'opportunità di scrivere a più mani una "Carta del patrimonio comune" che li impegni a riformare i servizi pubblici nazionali seguendo il modello dei servizi universali di base e a sostenere le iniziative dei cittadini per la creazione del patrimonio comune, soprattutto attraverso l'erogazione di misure di sostegno pubblico e dei servizi summenzionati. Altre possibilità d'azione andrebbero esplorate attraverso un processo partecipativo che coinvolga i decisori politici, la società civile e l'accademia. La Carta del patrimonio comune potrebbe essere aperta ad altri governi e, nel tempo, evolversi in una rete paneuropea e globale di mutuo sostegno e cooperazione per l'implementazione e l'ulteriore sviluppo del patrimonio comune.

³²¹ Caramizaru, A., & Uihlein, A. (2020). *Energy communities: an overview of energy and social innovation*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³²² <https://progressivepost.eu/spotlights/turning-the-clock-forward>

³²³ Queste prassi sono sostenute dalla Greater Manchester Independent Inequalities Commission, sotto la direzione della Professoressa Kate Pickett. La relazione finale è disponibile su: https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/media/4337/gmca_independent-inequalities-commission_v15.pdf

6.4. Valorizzare e responsabilizzare le donne e le minoranze: le più colpite dal COVID

All'inizio della pandemia globale, l'idea che il virus non avrebbe fatto distinzioni tra uomini, donne o persone di differenti provenienze etniche, cominciò a serpeggiare quasi subito. Molti cittadini trovarono una magra consolazione nel pensare "siamo tutti nella stessa barca". Solo pochi mesi più tardi questo pensiero ingenuo e per certi versi ridicolo fu puntualmente smentito.

I dati che stanno emergendo rivelano come il peso della crisi gravi in modo sproporzionato sulle spalle di alcuni gruppi sociali. In Europa i cittadini con un trascorso di minoranza e migrazione sono più esposti al virus e la probabilità che muoiano a causa delle complicazioni a esso associate sono più alte.³²⁴ Mentre l'economia rallenta, la perdita di occupazione per le donne è molto più alta rispetto ai posti di lavoro persi dagli uomini.³²⁵ Al crescere dello stress e dell'ansia i dati ci dicono che aumentano i casi di violenza domestica e sessuale.³²⁶ La disparità dell'impatto della pandemia è un altro sintomo della crisi attraversata dalla società europea e da quelle occidentali in generale. Per curare questi sintomi il vaccino non serve, perché la causa non è il virus in sé. In anni recenti, movimenti come "Mee Too" o "Black Lives Matter" hanno portato alla ribalta come le nostre società continuino a essere segnate da profonde divisioni e fratture che causano ingiustizie per gran parte della popolazione che rimane ai margini del nostro modello economico e sociale.

Paradossalmente, gli stessi cittadini che oggi soffrono maggiormente di queste disuguaglianze, sono gli stessi che hanno lavorato sodo per permettere alla società di superare la fase più acuta della crisi sanitaria. La vasta maggioranza di coloro che hanno tenuto in piedi le nostre società fornendo servizi sanitari essenziali (76%), riempiendo gli scaffali dei supermercati (82%), svolgendo le operazioni di pulizia e igienizzazione (95%) sono donne, molte delle quali appartenenti a una minoranza.³²⁷ Durante la crisi queste lavoratrici di prima linea hanno visto crescere il loro carico di lavoro e sono state esposte a più rischi e stress emotivo di qualsiasi altra categoria di lavoratori. A parte le durissime condizioni di lavoro, queste occupazioni sono tra le più sottovalutate e mal pagate nell'Ue, in cui il divario retributivo attualmente si attesta al 14% in termini di paga oraria.³²⁸



Per le minoranze in Europa la discriminazione sembra essere un'esperienza quasi quotidiana. Un rapporto recente dell'Agenzia europea per i diritti

³²⁴ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/covid-19s-impact-on-migrant-communities-20>

³²⁵ Tra marzo 2020 e febbraio 2021, il numero di disoccupati nell'Ue è cresciuto di circa 2,4 milioni, di cui 1,3 milioni sono donne: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_m&lang=en

³²⁶ https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20210224_mhna30566enn.pdf.pdf

³²⁷ <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/essential-workers>

³²⁸ A causa dell'incidenza maggiore dei lavori a tempo parziale tra le donne, il divario cresce al 37% se misurato in termini di retribuzione netta: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en

fondamentali ha rivelato che le persone di colore nell'Unione europea hanno probabilità due volte maggiori di svolgere professioni per le quali sono sovraqualificati, rispetto agli europei che non fanno parte di una minoranza; ma le discriminazioni non avvengono solo nel mercato del lavoro. Quasi metà delle persone di colore (45%) vive in alloggi sovraffollati mentre questa è una condizione che riguarda il 17% della popolazione generale; i pregiudizi dei proprietari degli alloggi fanno da ostacolo a qualsiasi miglioramento delle condizioni abitative delle persone interessate.³²⁹ Nonostante queste disuguaglianze siano evidenti e la competenza legislativa nel campo dei diritti fondamentali e della non discriminazione, la legislazione dell'Unione europea oggi è focalizzata soprattutto sui principi di non discriminazione nel mercato del lavoro, ma non nella vita sociale ed economica in senso più ampio.

Sebbene nei decenni passati si siano compiuti dei miglioramenti significativi dell'uguaglianza, e questo vale anche per le politiche e le leggi dell'Unione europea, in questo momento nuovi progressi sembrano più a rischio e meno probabili. Con l'ascesa della retorica nazionalista e delle concezioni di democrazia illiberale in Europa, in anni più recenti sono aumentati gli attacchi organizzati ai diritti della Donna, alle persone LGBTIQ+, alle minoranze, agli emigranti. Gli attacchi non provenivano da dei teppisti ai margini della società, ma da alcuni governi, il cui mandato democratico è governare la società nell'interesse dei suoi membri: di tutti i suoi membri. Questo costituisce chiaramente una violazione dei valori di dignità umana, democrazia e Stato di diritto che stanno alla base del progetto europeo e una strategia autodistruttiva per il continente, che ha bisogno del contributo di tutti i cittadini per compiere la trasformazione a un nuovo modello di sviluppo che rispetti l'imperativo di sostenibilità e benessere della società.

I progressisti in Europa dovrebbero lavorare per garantire il riconoscimento del valore essenziale di questi gruppi marginalizzati all'interno delle nostre società e per far sì che questo valore rimanga sotto gli occhi di tutti anche quando si saranno spenti i riflettori che la crisi sanitaria ha acceso su di loro. Se il benessere sostenibile per tutti deve diventare una realtà in Europa, l'era post-COVID dovrà essere

» In Europa, in anni più recenti sono aumentati gli attacchi organizzati ai diritti della Donna, alle persone LGBTIQ+, alle minoranze, agli emigranti.«

scandita da azioni decisive per promuovere e consolidare il benessere di chi oggi soffre di più. Dare nuove regole al mercato del lavoro, irrobustire i sistemi di sicurezza sociale per combattere il precariato nell'occupazione e il senso di precarietà generalizzato nella società (cfr. sezione 6.2.1 e 6.2.2. di questo stesso capitolo), sviluppare strategie politiche settoriali per migliorare le condizioni di lavoro degli operatori del settore socioassistenziale e sanitario (vedi sezioni 5.3.1 e 6.2.4.): per fare tutto questo servono azioni incisive che valorizzino e responsabilizzino i gruppi sociali marginalizzati, che difendano i loro diritti e garantiscano pari opportunità a tutti i membri della società.

A questo scopo l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni:

³²⁹ Agenzia europea per i diritti fondamentali (2018): *Seconda indagine sulle minoranze nell'Unione europea – Essere di colore nell'Ue*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/eumidis-ii-being-black>

Una valutazione europea dell'impatto del COVID-19 sull'uguaglianza: convocare un Vertice europeo sull'uguaglianza

Con il coinvolgimento delle agenzie Ue specializzate in materia di parità di genere (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere), diritti fondamentali e politiche antidiscriminazione (Agenzia europea per i diritti fondamentali), condizioni di vita e lavoro (Eurofound), la Commissione europea dovrebbe compiere una valutazione esaustiva dell'impatto della pandemia COVID-19 sulle fasce svantaggiate e più vulnerabili della popolazione europea. La valutazione dovrebbe servire a determinare e mappare su base nazionale le cause che portano i gruppi svantaggiati come donne, migranti e minoranze etniche a subire un'esposizione tanto sproporzionata ai pericoli sanitari, al rischio di povertà, a condizioni di lavoro più severe, a violenza di genere ed esclusione sociale durante la pandemia. Poiché le diverse forme di disuguaglianza spesso interagiscono fra loro aggravando l'esperienza e la percezione della difficoltà di coloro che le subiscono, questa valutazione dovrebbe prestare particolare attenzione a queste interazioni.

Anche se le cause di queste particolari situazioni di svantaggio sembrano affondare le proprie radici in disuguaglianze sociali esistenti prima della pandemia, una mappatura completa ed esaustiva servirebbe a creare un importante momento di responsabilità politica che dovrebbe tradursi in azioni politiche concrete e coordinate a livello europeo. La Commissione europea, Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero riunirsi in occasione di un Vertice sull'uguaglianza, sulla falsariga del Social Summit tenutosi sotto il patrocinio delle presidenza portoghese del Consiglio europeo nel maggio 2021. Mentre il vertice sociale di Porto è servito a definire e ad aggiornare le strategie politiche sociali di lungo periodo dell'Unione europea, il vertice sull'uguaglianza, che dovrebbe tenersi non più tardi della prima metà del 2022, dovrebbe rispondere all'esigenza di azioni a breve e medio termine per intervenire sulle ripercussioni della pandemia in termini di uguaglianza. Le delibere dovrebbero svolgersi adottando un modello partecipativo e inclusivo che preveda il coinvolgimento delle parti sociali e dei rappresentanti dei gruppi sociali maggiormente esposti a queste gravi forme di tensione nel corso della crisi sanitaria. Dal punto di vista dei risultati il summit dovrebbe produrre un cronoprogramma dettagliato che impegni le istituzioni europee e gli stati membri a implementare politiche concrete in diversi campi, come una regolamentazione del mercato del lavoro, la riforma dei sistemi di sicurezza sociale, gli investimenti in campo sociale per combattere e invertire le disuguaglianze che la pandemia ha sia fatto emergere, sia aggravato.

Lancio di una procedura annuale d'informazione sulla diversità e l'inclusione

Data l'importanza chiave delle azioni per combattere tutte le forme di discriminazione, per favorire attivamente l'uguaglianza tra i cittadini e affermare il principio di giustizia per un buon funzionamento della società, si deve instaurare un dialogo costante e strutturato in materia. L'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) dovrebbe ricevere mandato per la preparazione di un rapporto annuale sulla diversità e l'inclusione nell'Unione europea che restituisca un quadro dettagliato dello stato dell'arte della lotta per l'uguaglianza e contro la discriminazione nei suoi stati membri. Il rapporto dovrebbe coprire tutte le dimensioni della discriminazione contemplate

nella legislazione antidiscriminazione dell'Unione europea e osservarne gli sviluppi e le tendenze nel tempo. Il Parlamento europeo dovrebbe tenere un dibattito annuale in sessione plenaria, con la partecipazione della Commissione europea e del Consiglio, per disaminare e discutere i contenuti del rapporto, trarne le dovute conclusioni e assumere impegni concreti. La procedura, il cui obiettivo chiave è creare responsabilità politica delle istituzioni europee, dovrebbe essere adeguatamente integrata nelle operazioni di definizione del bilancio del benessere europeo delineate nel capitolo terzo di questa relazione, per garantire che le sue conclusioni siano tenute in debita considerazione nell'individuazione delle priorità politiche dell'Unione europea per gli anni a venire.

Istituire un organo dedicato all'uguaglianza all'interno del Consiglio

Mentre all'interno della Commissione europea e del Parlamento esistono funzioni e strutture dedicate e responsabili delle politiche per l'uguaglianza come il Commissario per l'uguaglianza e la commissione parlamentare sui diritti della Donna e l'uguaglianza di genere, nel Consiglio europeo manca un organo deputato. Questo implica che le procedure legislative e politiche nel campo delle politiche per l'uguaglianza siano discusse prevalentemente nell'ambito di altre sfere di competenza del Consiglio come il Consiglio sull'occupazione, le politiche sociali, la sanità e gli affari dei consumatori (EPSCO). Questa prassi non riflette adeguatamente la natura orizzontale e trasversale delle politiche per l'uguaglianza e per correggere questo stato di cose è necessario riformare l'organizzazione interna del Consiglio europeo istituendo un organo specializzato in questioni concernenti l'uguaglianza, che rifletta e dialoghi con le strutture omologhe presenti all'interno del Parlamento europeo e della Commissione.

Adottare una direttiva orizzontale antidiscriminazione all'interno del Consiglio

Con l'adozione della Direttiva sull'uguaglianza razziale ed etnica³³⁰ e la Direttiva sulla parità di trattamento nell'accesso all'occupazione,³³¹ avvenuta nel 2000, la legislazione sull'uguaglianza e l'antidiscriminazione nell'Ue ha avuto una crescita sia dal punto di vista della parità di genere, sia delle dimensioni dell'uguaglianza che investono la provenienza etnica, la razza, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, la religione e l'accesso al mercato del lavoro. L'Unione europea protegge sempre più persone dalla discriminazione, dalle molestie, dalla violenza nel mercato del lavoro. L'antidiscriminazione fuori dal mercato del lavoro, ad esempio per quanto riguarda l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici o a quelli privati come il mercato immobiliare e le assicurazioni, rimane in buona misura di competenza nazionale, con caratteristiche e declinazioni molto diverse tra gli stati membri. In un'epoca in cui le fonti della disuguaglianza si moltiplicano, non fosse altro per le conseguenze e gli sconvolgimenti provocati dal cambiamento climatico e dal degrado ambientale, questa situazione deve essere corretta per legittimare e valorizzare i cittadini e creare pari opportunità per un benessere sostenibile per tutti in Europa.

La Commissione europea nel 2008 intavolò una proposta per una Direttiva orizzontale antidiscriminazione, nel tentativo di garantire che tutte le forme di disuguaglianza e discriminazione, in tutte le sfere della vita economica e sociale, potessero essere contrastate e combattute sotto l'ala di un quadro legislativo europeo solido e uniforme. Da

³³⁰ Direttiva 2000/43/EC

³³¹ Direttiva 2000/78/EC

allora la direttiva è bloccata in Consiglio, dove gli stati membri non riescono a trovare una convergenza. I progressisti in Europa, nei governi, nei Parlamenti e nella società civile dovrebbero adoperarsi per sbloccare la situazione e tradurre in realtà la parità di diritti quale premessa irrinunciabile per un benessere sostenibile per tutti in Europa.

I progressisti dovrebbero promuovere un aggiornamento e l'adozione della proposta della Commissione europea del 2008. La direttiva dovrebbe richiedere agli Stati membri di:

- Garantire che le vittime di qualsiasi forma di discriminazione contemplata nella legge europea possano esercitare il diritto d'intraprendere azioni legali contro i responsabili, siano essi organi pubblici (come ad esempio i fornitori di servizi pubblici o la polizia) o entità private (ad esempio i fornitori di servizi finanziari);
- Chiarire che l'avvio delle procedure legali non richiede necessariamente il coinvolgimento delle vittime di discriminazione per garantire che le organizzazioni della società civile, singoli cittadini, giornalisti o attivisti possano agire legalmente contro i responsabili;
- Imporre sanzioni efficaci e deterrenti ai responsabili di discriminazione nel settore pubblico o privato;
- Raccogliere dati standardizzati sull'uguaglianza che riportino nel dettaglio tutti i casi di discriminazione identificati attraverso reclami e indagini sull'uguaglianza.

La direttiva dovrebbe stabilire che gli stati membri sono obbligati a formulare e implementare strategie nazionali per l'uguaglianza con il coinvolgimento degli stakeholder degli stati membri e degli organi per l'uguaglianza (vedi proposta successiva). Queste strategie dovrebbero essere informate e fondate su ricerche approfondite che tengano conto della natura intersezionale delle disuguaglianze e scandire cronoprogrammi concreti e vincolanti per la correzione delle forme di discriminazione e disuguaglianza sistemica, grazie a programmi di sostegno mirati e all'erogazione di servizi pubblici per i gruppi sociali marginalizzati e le vittime di discriminazione.

Definire uno statuto uniforme per gli organi nazionali per l'uguaglianza

In stretto coordinamento con la Direttiva orizzontale antidiscriminazione, la Commissione europea dovrebbe presentare una proposta per uno statuto uniforme degli organi nazionali per l'uguaglianza che assegni loro competenze orizzontali e li renda accessibili alle vittime di qualsiasi forma di discriminazione o disuguaglianza. Questi organi dovrebbero essere incaricati di sviluppare campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo i diritti e le soluzioni per contrastare le disuguaglianze, e fornire consulenza legale e sostegno alle vittime di discriminazione. Dovrebbero avere anche una funzione di garanti e svolgere ricerche e indagini sulle potenziali forme, fonti e casi di discriminazione, e contribuire attivamente alla stesura di politiche antidiscriminazione a livello nazionale ed europeo. Sebbene gli organi per l'uguaglianza già esistano in alcuni stati membri,³³² come risultato dei requisiti richiesti in alcune parti della legge antidiscriminazione europea che obbliga gli stati membri a istituire questi organi come punto di contatto e riferimento per le vittime di specifiche forme di discriminazione – come ad esempio la discriminazione etnica – i loro statuti e le loro competenze sono diverse negli stati dell'Unione. In alcuni di questi, gli organi hanno un compito di assistenza per tutte le forme di discriminazione e non solo quelle richieste dalla legge europea. La maggior parte opera ancora all'interno di un mandato ristretto e mostrano limiti di efficacia soprattutto a causa della mancanza di risorse, un'autorevolezza legale limitata e sollevano perplessità dal punto di vista dell'indipendenza e scarsa consapevolezza dell'esistenza di organi omologhi negli altri stati. Per correggere questa situazione la Commissione europea dovrebbe presentare una proposta legislativa di statuto unico degli organi nazionali per la disuguaglianza, solido e uniforme, affinché in ogni stato membro dell'Unione ve ne sia uno con funzioni e competenze ampie, chiare, e un'adeguata capacità economica.

³³² Equinet, Network europeo degli organi per l'uguaglianza, offre un'anteprima delle pratiche nazionali attuali sul suo sito web: <https://equineteurope.org/>

Colmare il divario retributivo e pensionistico entro il 2030

Nell'alveo della proposta per l'aggiornamento degli obiettivi delle politiche Ue e degli indicatori delle prestazioni, che dovrebbero diventare legalmente vincolanti per mezzo di un loro inserimento nel Patto europeo per il benessere sostenibile (vedi capitolo terzo di questa relazione), la Commissione europea dovrebbe fissare l'obiettivo di colmare il divario retributivo e pensionistico entro il 2030. I relativi sviluppi all'interno del mercato del lavoro e del sistema pensionistico dovrebbero essere monitorati e osservati da vicino nell'ambito delle procedure di bilancio del benessere Ue e generare delle raccomandazioni specifiche per Paese in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte degli stati nazionali.

La formulazione di questi obiettivi dovrebbe procedere di pari passo con l'adozione di una strategia esaustiva per raggiungerli, che preveda azioni coordinate di riforma del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza e previdenza sociale a livello nazionale. La strategia dovrebbe comprendere anche misure specifiche per garantire retribuzioni più alte della norma nei settori ad alta presenza femminile dell'economia, come i servizi sanitari, i servizi socioassistenziali a lungo termine, l'ospitalità e l'intrattenimento. A questo scopo la Commissione europea dovrebbe proporre dei partenariati strategici tra le amministrazioni pubbliche e le parti sociali, sostenere lo sviluppo di strumenti di valutazione dei lavori neutrali in termini di genere e criteri di classificazione che aiutino a valutare e remunerare meglio queste professioni. Gli stati membri dovrebbero ricevere delle linee d'indirizzo per l'impiego di misure di politica pubblica, per esempio delle specifiche clausole sociali nelle procedure d'appalto pubblico che prevedano retribuzioni ritoccate al rialzo nei settori ad alta presenza femminile.

Sbloccare i negoziati sulla Direttiva “donne nei consigli di amministrazione”

Per migliorare la situazione femminile nel mercato del lavoro, è fondamentale garantire la loro giusta rappresentatività nei ruoli decisionali all'interno delle imprese. Sebbene questo principio sia stato accettato da diverso tempo, gli stati membri non sono ancora riusciti a trovare tra loro la convergenza necessaria per adottare e trasporre in legge nazionale la proposta della Commissione europea del 2012. Per sciogliere questo nodo nel Consiglio europeo la Commissione dovrebbe tener fede al proprio impegno di sbloccare i negoziati, con lo scopo di raccogliere il sostegno per l'adozione della bozza di direttiva emendata dal Parlamento europeo. Questo garantirebbe che le società quotate e le società pubbliche siano obbligate, dopo un periodo di transizione, a garantire almeno il 40% di rappresentanza femminile nei consigli di sorveglianza. Come proposto dal Parlamento la soglia di rappresentanza legalmente vincolante potrebbe essere abbassata al 33% se le imprese s'impegnano a compiere un rimpasto sia del consiglio di sorveglianza, sia del consiglio d'amministrazione. Il Parlamento ha proposto anche che le compagnie che non si attengano alla soglia stabilita possano ricevere delle sanzioni finanziarie e siano escluse dalle gare d'appalto pubblico.

Adottare delle quote per la rappresentanza delle donne negli organi decisionali delle politiche pubbliche

In vista della moltitudine di sfide economiche sociali e ambientali con le quali le politiche pubbliche dovranno confrontarsi negli anni e nei decenni a venire, e poiché queste politiche porteranno inevitabilmente a delle trasformazioni fondamentali delle nostre società, la rappresentanza femminile negli organi di decisione pubblica come i governi e i parlamenti è indispensabile per evitare che i risultati politici producano le disuguaglianze sistemiche subite dalle donne. Il Parlamento europeo dovrebbe essere un modello a riguardo. Prima delle prossime elezioni europee gli stati membri, di cui solo sette hanno introdotto delle quote di genere nelle disposizioni nazionale che regoleranno le prossime elezioni europee,³³³ dovrebbero prevedere quote vincolanti per la definizione di liste elettorali perfettamente bilanciate in termini di genere.

Fare un uso più ampio del principio d'integrazione di genere e delle valutazioni d'impatto in termini di genere

Per migliorare la sensibilità di genere della politica e della spesa Ue, la Commissione europea dovrebbe prevedere delle valutazioni sistematiche dell'impatto di genere in tutte le sue proposte legislative e politiche, fino a quando non sia possibile escludere qualsiasi impatto negativo delle sue iniziative sulla situazione delle donne nell'economia e nella società. L'ICSE apprezza che l'accordo interistituzionale firmato insieme al QFP 2021-2027, preveda che il principio della parità di genere e il rafforzamento delle valutazioni sull'impatto di genere siano integrati nel quadro sul miglioramento della legislazione. L'accordo prevede anche che non più tardi del 1° gennaio 2023 la Commissione implementi una metodologia d'integrazione della parità di genere in alcuni programmi gestiti a livello centrale per testarne la praticabilità e che, a metà mandato, si valuti se la metodologia può essere estesa ad altri programmi per la seconda parte del QFP 2021-2027. Mentre la Commissione europea possiede gli strumenti per valutare gli impatti di genere delle proposte politiche, queste metodologie al momento sono applicate in un modo restrittivo e non coerente³³⁴ perché la valutazione avviene insieme ad altre valutazioni che riguardano le proposte della Commissione come quelle degli impatti sulla competitività e gli adempimenti amministrativi per le piccole e medie imprese. Queste valutazioni dovrebbero essere rese disponibili in una fase precoce del processo di decisione politica per consentire ai colegislatori di tenerne conto sin dalle prime battute del processo legislativo.

³³³ https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509980/IPOL-FEMM_ET%282014%29509980_EN.pdf

³³⁴ <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/when-use-gender-impact-assessment>

Tradurre la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa in una legislazione Ue

È deplorabile che in tempi di crisi la violenza di genere aumenti e si esasperi, soprattutto quella sessuale e domestica, e questa tendenza è stata confermata tristemente dalla pandemia in corso.³³⁵ La violenza sulle donne non è un fatto naturale che può essere semplicemente accettato, ma è il prodotto dei comportamenti sociali e dei rapporti di forza che può essere affrontato e modificato. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa ha elaborato un'agenda completa con la quale si propone di garantire che le donne non siano solo protette in caso di violenza, ma anche che i responsabili siano perseguiti in termini di legge. La convenzione impegna i governi a partecipare allo sviluppo di politiche per prevenire la violenza contro le donne e per costruire una capacità politica e istituzionale per migliorare la situazione delle donne nella società in modo ampio. Al momento solo ventuno dei ventisette stati membri dell'Unione hanno ratificato la convenzione, mentre il governo polacco, che attualmente è vincolato dalla convenzione, ha dichiarato l'intenzione di ritirare la propria adesione.

Il risultato è che l'Unione europea rimane ferma al palo in una situazione in cui non dispone di un quadro uniforme ed efficace per combattere la violenza sulle donne, nonostante la sua ampia competenza legislativa nel campo delle politiche sui diritti fondamentali. Per porre rimedio a questa situazione la Commissione dovrebbe avanzare una proposta legislativa che traduca le disposizioni degli obiettivi contenuti nella convenzione di Istanbul in una legislazione Ue, che vincoli gli stati membri a prescindere da una loro adesione formale al quadro proposto dal Consiglio d'Europa. Questa strada sarebbe percorribile inserendo la violenza di genere nella lista dei reati penali dell'Unione europea basata sull'articolo 83 (1) del TFEU, con uno sguardo a stabilire regole comuni per la definizione delle offese penali e delle sanzioni nell'Ue.

Razzorzare i diritti sessuali e riproduttivi

La pandemia COVID-19 ha avuto effetti deleteri sulla capacità delle donne di esercitare i propri diritti sessuali e riproduttivi (SRHR, Sexual and Reproductive Health Rights), soprattutto in termini di accesso ai servizi dedicati. La pandemia ha reso manifesta la mancanza di preparazione nell'affrontare le crisi di questi servizi essenziali, così come delle infrastrutture pubbliche necessarie a riempire di significato questi diritti. Tutto ciò si è aggiunto allo scoramento delle donne in un'epoca già caratterizzata da alti livelli di stress. La Commissione europea, di concerto con le sue agenzie competenti, dovrebbe valutare accuratamente la situazione dei diritti sessuali e riproduttivi alla luce della pandemia e fornire delle linee guida agli stati membri per un rapido miglioramento e per evitare il ripetersi delle inefficienze in caso di future pandemie, periodi di crisi o disastri ambientali.

³³⁵ European Gender Equality Institute (2021): *The COVID-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Garantire un'implementazione effettiva della Strategia Ue per l'uguaglianza LGBTIQ

Con la sua prima strategia per l'uguaglianza LGBTIQ la Commissione europea ha promesso d'intraprendere azioni efficaci per garantire uguaglianza e non discriminazione delle persone LGBTIQ+. Identificando le esigenze prioritarie dell'azione politica per rafforzare l'uguaglianza e la non discriminazione, ad esempio equiparando il diritto d'adozione anche per le coppie dello stesso sesso, il divieto delle terapie di conversione e dei trattamenti medici di normalizzazione involontari, affermando il principio di riconoscimento legale dell'identità di genere per aiutare le persone intersessuali a trovare maggior rispetto della loro identità, le strategie hanno il potenziale per produrre progressi concreti.

E' fondamentale scegliere gli strumenti più adeguati per sfruttare appieno questo potenziale. Mentre la definizione dei piani d'azione, dei meccanismi di cooperazione e lo scambio di buone pratiche può certamente dare un contributo importante a cambiare i comportamenti e gli atteggiamenti sociali – ad esempio fornendo una guida agli stati membri nella lotta contro il bullismo nelle istituzioni educative o contro il pregiudizio inconsapevole nel processo decisionale del settore pubblico – porre basi solide per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ+ richiederà anche l'uso di strumenti legali che la Commissione sembra refrattaria o esitante a utilizzare. La Commissione europea non dovrebbe farsi intimidire dagli attacchi contro i diritti delle persone LGBTIQ+ sferrati da una minoranza di governi degli stati membri e preparare proposte esaustive di legislazione per garantire che la parità dei diritti diventi una realtà per le persone LGBTIQ+ in tutte le sfere della vita pubblica e privata.

Creare la figura del Coordinatore europeo sulla disabilità

Sebbene la legislazione Ue e gli impegni internazionali in materia di diritti umani come la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità siano state capaci di produrre progressi notevoli riguardo la chiarezza legale dei diritti dei cittadini con disabilità, permangono criticità importanti per una loro efficace implementazione e per la protezione contro le violazioni. Con la sua strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030,³³⁶ la Commissione europea ha redatto proposte importanti per lo sviluppo degli interventi. Per consolidare l'efficacia delle azioni, la Commissione dovrebbe considerare altresì la creazione di un ufficio del Coordinatore Ue sulle disabilità. Dotato di deleghe simili a quelle del Coordinatore Ue antirazzismo, il ruolo del Coordinatore per le disabilità dovrebbe essere trasmettere i propri dubbi e le proprie osservazioni alla Commissione e interagire con gli stati membri, il Parlamento europeo, la società civile e l'accademia per rafforzare la risposta politica nel campo dei diritti delle persone con disabilità. L'ufficio dovrebbe unire le proprie forze con gli altri servizi della Commissione per implementarne le politiche con particolare riferimento alla strategia 2021-2030.

³³⁶ Il testo della strategia è disponibile su: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

Istituire un meccanismo giusto, coerente ed efficace per la mobilità geografica dei lavoratori in Europa

In questo momento il quadro legale che governa la mobilità del lavoro nell'Unione europea è molto frammentato, caratterizzato da disposizioni settoriali, nazionali ed europee che s'incrociano e sovrappongono in modo confuso. Questo sistema non permette una gestione sistematica e organica degli spostamenti per soddisfare l'evidente sete di competenze e talenti in Europa, né fornisce la trasparenza e la certezza legale necessarie per prevenire che i cittadini dei Paesi terzi scelgano forme di migrazione irregolare, abusive e pericolose. Con il recente accordo sulla revisione della direttiva Ue sulla Carta blu, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno compiuto un primo passo verso un sistema più giusto e coerente che funzioni meglio sia per l'Europa, sia per coloro che desiderano entrarvi per dare il loro contributo e partecipare al raggiungimento del benessere sostenibile per tutti. Ora, accanto alla direttiva sulla Carta blu, che si applica prevalentemente alla mobilità di professionalità altamente specializzate e settori ad alto reddito, è necessario compiere un lavoro di revisione esaustivo dell'acquis Ue sulla migrazione del lavoro, che comprenda anche i lavoratori e i settori a basso e medio reddito.

L'ICSE raccomanda disposizioni perfettamente armonizzate riguardo l'applicazione delle procedure, motivazioni chiare per l'ammissione o il rifiuto, salvaguardie procedurali, parità di trattamento, accesso al mercato del lavoro e ricongiungimento familiare, all'interno della legislazione europea sulla mobilità del lavoro. Come elemento centrale per una migrazione più trasparente ed efficace sarebbe opportuno creare un centro di raccolta delle professionalità e dei talenti, un *hub* sotto forma di piattaforma online che faccia da anello di congiunzione tra le opportunità esistenti in tutti i segmenti del mercato del lavoro dell'Unione europea e i cittadini dei Paesi terzi in possesso delle competenze richieste. L'introduzione di questo *hub* dei talenti dovrebbe essere accompagnato da sforzi per garantire un rapido ed efficiente riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, così come una cooperazione attiva tra i governi Ue e dei Paesi terzi per costruire senso di fiducia e reciproca accettazione.

Supportare le comunità locali nel processo d'integrazione di migranti e rifugiati

L'accoglienza dei migranti e dei rifugiati non avviene a livello dei governi, ma nelle comunità in cui vivono; è a questo livello che si decide il successo dell'integrazione e dove è necessario un supporto per garantire che la diversità proceda mano nella mano con l'uguaglianza e si traduca in un valore per la comunità che l'arricchisca con il talento, una pluralità di vedute ed esperienze per immaginare nuovi modi di vivere e lavorare insieme per raggiungere la sostenibilità e il benessere delle Persone e del Pianeta. Azioni mirate di supporto alle comunità locali nell'accoglienza, la sistemazione e l'integrazione dei migranti e dei rifugiati dovrebbero rappresentare un pilastro centrale dell'approccio politico di domani.

Nell'ambito dei negoziati sul Fondo Ue per l'asilo la migrazione e l'integrazione (AMIF, Asylum Migration and Integration Fund), i progressisti del Parlamento europeo sono riusciti a ottenere una prima importante vittoria grazie alla destinazione di una quota dei finanziamenti complessivi alle amministrazioni locali. Adottando un approccio di collaborazione e partenariato per favorire una maggiore partecipazione della società civile, il fondo contiene

importanti elementi per un approccio più collaborativo e inclusivo, un aspetto essenziale del successo delle misure di accoglienza e integrazione e, in generale, delle politiche sull'immigrazione. Andando avanti, i progressisti dovrebbero vagliare altri modi per rafforzare ulteriormente questi elementi e rendere i benefici della migrazione e della diversità evidenti e tangibili nelle comunità locali. A questo scopo, andrebbe assunto l'impegno a proporre ulteriori fondi europei che finanzino gli investimenti nelle regioni e nelle municipalità particolarmente virtuose o efficaci nell'accoglienza dei rifugiati per esempio per finanziare servizi di comunità, infrastrutture, servizi.³³⁷ Queste riflessioni dovrebbero servire a considerare l'adozione di quadri simili per sostenere economicamente gli stakeholder locali e le amministrazioni per garantire il successo delle politiche di migrazione Ue a livello locale.

Farsi valere nella difesa dello Stato di diritto

Nonostante i numerosi esempi di stati membri che in questi anni hanno sferrato attacchi ai pilastri centrali dello Stato di diritto, mettendo in discussione l'indipendenza della magistratura o la libertà dei mezzi d'informazione, la Commissione europea è rimasta cauta nel richiamare i governi alle loro responsabilità su queste palesi violazioni dei valori contenuti nei trattati europei. Con la procedura stabilita dall'articolo 7 del TFEU e le nuove condizionalità di rispetto dello Stato di diritto nell'ambito del quadro finanziario pluriennale in corso, grazie alle quali è possibile sospendere i fondi Ue se un loro utilizzo appropriato non è garantito a causa di violazioni o in osservanza dello Stato di diritto negli stati membri che ne beneficiano, la Commissione europea ha mezzi efficaci a sua disposizione.

Come richiesto dal Parlamento europeo in diverse occasioni, la Commissione dovrebbe smettere di concepire l'attivazione della procedura come ultima ratio e farne un uso più incisivo. Non solo un approccio meno passivo rifletterebbe meglio l'importanza cruciale dello Stato di diritto per l'uguaglianza e la giustizia in Europa, ma contribuirebbe anche ad aumentare la pressione sugli stati membri. L'introduzione di una procedura informativa annuale sulla situazione dello Stato di diritto sotto la responsabilità del Commissario Ue della giustizia è un apprezzato primo passo, ma deve essere affiancata da un uso più incisivo e stringente degli altri strumenti a disposizione affinché le istituzioni europee possano provvedere al necessario rafforzamento dello Stato di diritto.

Introdurre uno statuto europeo per le organizzazioni indipendenti della società civile

In vista di una possibile crescita delle forme di democrazia illiberale e di una riduzione degli spazi democratici in parti dell'Ue, la Commissione europea dovrebbe preparare una proposta legislativa per la costituzione di uno statuto Ue per le organizzazioni indipendenti della società civile. Questo atto legale dovrebbe servire a proteggere la nascita e la presenza di organizzazioni non governative il cui scopo e impegno civile siano coerenti ai valori dell'Unione e alla Carta europea dei diritti fondamentali, in tutti gli stati membri, a prescindere dal sistema legale vigente negli stati in cui nascono e operano. Inoltre il quadro Ue dovrebbe garantire che le organizzazioni rientranti sotto questo status siano riconosciute come organizzazioni d'interesse pubblico atte a ricevere donazioni documentate anche da donatori di altri stati membri Ue. La decisione finale per stabilire se un'organizzazione violi lo statuto delle organizzazioni europee indipendenti della società civile dovrebbe spettare alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che dovrebbe rappresentare l'ultimo grado di giudizio in materia.

³³⁷ Schwan, G. (2016): *Europäische Flüchtlingsintegration als gemeinsame kommunale Entwicklung*.
https://www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2017/03/HVGP_Europ.-Fl%C3%BChtlingspolitik-DE_20170316.pdf



CAPITOLO 7

Vivere in un mondo dedicato al benessere sostenibile del pianeta e dell'umanità

Qual è la posta in gioco?

265

La meta-crisi globale

266

Un mondo sull'orlo della trasformazione?

272

Una leadership europea nella ricerca globale del benessere

274

Raccomandazioni globali

278

Al momento della pubblicazione di questa relazione il mondo continua a lottare con una pandemia globale su scala senza precedenti da un secolo a questa parte, che ha già ucciso oltre tre milioni di persone e ne ha infettate più di cento milioni. Nonostante sia in atto una massiccia campagna vaccinale, il futuro rimane incerto perché il virus continua a mutare e la produzione dei vaccini, la loro accessibilità a livello globale e la loro affidabilità rimangono una sfida aperta.

» La pandemia ha colpito un mondo già immerso in una meta-crisi.«

Sommario

Uno sguardo a volo d'uccello sul panorama politico globale non restituisce l'idea di una politica impegnata in un progetto di trasformazione globale in atto o quantomeno già avviato, ma piuttosto l'immagine di un mondo sospeso in una zona di passaggio in cui alcune aree sono sottoposte a riforma – mentre altre rimangono ignorate e intoccate – ma senza una chiara correlazione tra le azioni intraprese in una data sfera con le iniziative intraprese in un'altra. A oggi non abbiamo o non riusciamo a intravedere un filo rosso che ci dica in modo univoco dove esattamente questa fase di passaggio ci stia portando o ci debba condurre.

In questo clima d'imprevedibilità politica e instabilità, la pandemia ha gettato una luce nuova sulle conseguenze ecologiche e sociali di un sistema economico in cui l'idea di prosperità si riduce a una visione di crescita economica a breve termine, anziché una proiezione di benessere sostenibile di lungo periodo, e ha reso quanto mai chiaro che i destini dei miliardi di persone che popolano il nostro pianeta sono strettamente interdipendenti.

Questo dovrebbe aiutarci a comprendere il significato autentico del concetto di benessere sostenibile, il nesso indissolubile tra benessere e ambiente, o quanto le politiche che hanno come fine ultimo il benessere delle persone siano infinitamente migliori rispetto a politiche che perseguono unicamente la crescita economica. Tutto questo dovrebbe indurci a riconsiderare l'importanza del grado di salute del nostro *welfare state*, in Europa e nel mondo, come la spina dorsale delle nostre società e uno scudo di protezione dagli shock ecologici.

I molteplici danni economici e sociali provocati dalla pandemia sono di vastissima portata anche nelle aree più

ricche del mondo e devastanti nelle regioni e nei Paesi più vulnerabili. In ogni caso serviranno anni per ripararli e questo rappresenta un arretramento anche dell'agenda di sviluppo sostenibile riconducibile agli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (di seguito UNSDG, United Nations Sustainable Development Goals), dato che i notevoli progressi ottenuti dal momento del loro lancio, nel 2015, hanno subito una battuta d'arresto in una fase particolarmente critica.

La pandemia ha colpito un mondo già immerso in una meta-crisi generata da una miscela di elementi come il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità su ampissima scala, una povertà radicata e profonde disuguaglianze, e le cui interazioni sono sempre più fitte. La meta-crisi globale va affrontata nella sua complessità unitaria, e ciò esige una nuova generazione di politiche trasversali e un approccio multi-crisi – con particolare riferimento al nesso socio-ecologico – così come politiche e normative sufficientemente potenti da resettare la logica del modello economico dominante, e da sostituire il principio post-bellico di crescita e progresso, ormai anacronistico e insostenibile, con un nuovo ideale di progresso legato a doppio filo con il concetto di benessere sostenibile.

Nella tensione globale al benessere sostenibile, la leadership Ue sarà decisiva, e la sua esperienza, sia positiva, sia negativa, nell'aggredire le sfide globali ed europee, sarà essenziale quando si tratterà di confrontarsi col cambiamento climatico o la povertà. Nelle proprie azioni a livello globale, se vorrà svolgere una vera funzione risolutiva o quantomeno trasformativa, L'Ue dovrà cambiare l'approccio alla solidarietà nella pandemia, dare nuovo impulso al compimento degli UNSDG, rilanciare la lotta per l'obiettivo di contenimento dell'aumento della temperatura sotto la soglia di 1,5°, sviluppare un approccio globale del Green Deal, elaborare un nuovo contratto sociale globale, inquadrare le attività delle grandi multinazionali in una solida cornice di regole, giungere a un commercio realmente sostenibile, convertire gli aiuti allo sviluppo in una leva sufficientemente forte per lo sviluppo sostenibile, ripensare l'architettura amministrativa globale e aprire sentieri di sviluppo innovativi per l'Umanità e il Pianeta per generare ricchezza e valore comune globale.

7.1. Qual è la posta in gioco?

Al momento della pubblicazione di questa relazione il mondo continua a lottare con una pandemia globale su scala senza precedenti da un secolo a questa parte, che ha già ucciso oltre tre milioni di persone e ne ha infettate più di cento milioni. Nonostante sia in atto una massiccia campagna vaccinale, il futuro rimane incerto perché il virus continua a mutare e la produzione dei vaccini, la loro accessibilità a livello globale e la loro affidabilità rimangono una sfida aperta. Anche se nella migliore delle ipotesi dovessimo riuscire a mettere la pandemia sotto controllo entro la fine di quest'anno nei Paesi più ricchi, molti Paesi a reddito basso o medio dovranno continuare la lotta durante il prossimo anno e oltre, se non si arriva a una svolta su una distribuzione globale equa dei vaccini.

Le ferite economiche e sociali provocate dalla pandemia sono molteplici e tanto profonde nelle parti più ricche del mondo, quanto devastanti in Paesi e regioni più vulnerabili e ci vorranno molti anni per sanarle. La pandemia ha significato anche una battuta d'arresto per l'agenda di sviluppo sostenibile incarnata dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, poiché i progressi cruciali ottenuti dal loro lancio nel 2015 sono stati interrotti in una fase critica e in alcuni casi vanificati.

La pandemia è una crisi planetaria che sta mettendo alla prova la capacità collettiva dell'umanità di combattere una minaccia comune che ha portato dolorosamente allo scoperto tutti i nostri limiti da questo punto di vista. Le vulnerabilità preesistenti si sono accentuate e hanno portato ad un peggioramento della povertà estrema nelle parti più povere del mondo. Dove i sistemi sanitari erano già fragili, la pandemia ha provocato una catastrofe, ma anche i sistemi sanitari considerati più solidi, nei Paesi più ricchi, sono stati spinti al limite e ci siamo resi conto

che se sottoposti a tali pressioni probabilmente sono meno solidi di quanto pensassimo o sperassimo. La solidarietà globale di fronte alla crisi – un obbligo morale ma anche un imperativo nell'interesse di tutti – confligge con un atteggiamento di autoconservazione miope dei Paesi ricchi e pertanto l'equità della distribuzione del vaccino a livello globale richiesta dalle Nazioni Unite rimane un'incognita. Questo ci serve di lezione per la nostra futura resilienza di fronte ad altre crisi, potenzialmente più frequenti e persino più gravi, in particolare quelle che potrebbero derivare dal cambiamento climatico.

La pandemia ha gettato nuova luce sulle conseguenze ecologiche e sociali globali di un sistema economico in cui vige l'idea che la prosperità equivalga a una crescita economica a corto respiro, anziché una visione a lungo termine fondata sulla sostenibilità e il benessere. C'è un punto che niente era riuscito a chiarire come invece è riuscita a fare la pandemia: i destini di miliardi di

» Le ferite economiche e sociali provocate dalla pandemia sono molteplici e tanto profonde nelle parti più ricche del mondo, quanto devastanti in Paesi e regioni più vulnerabili.«

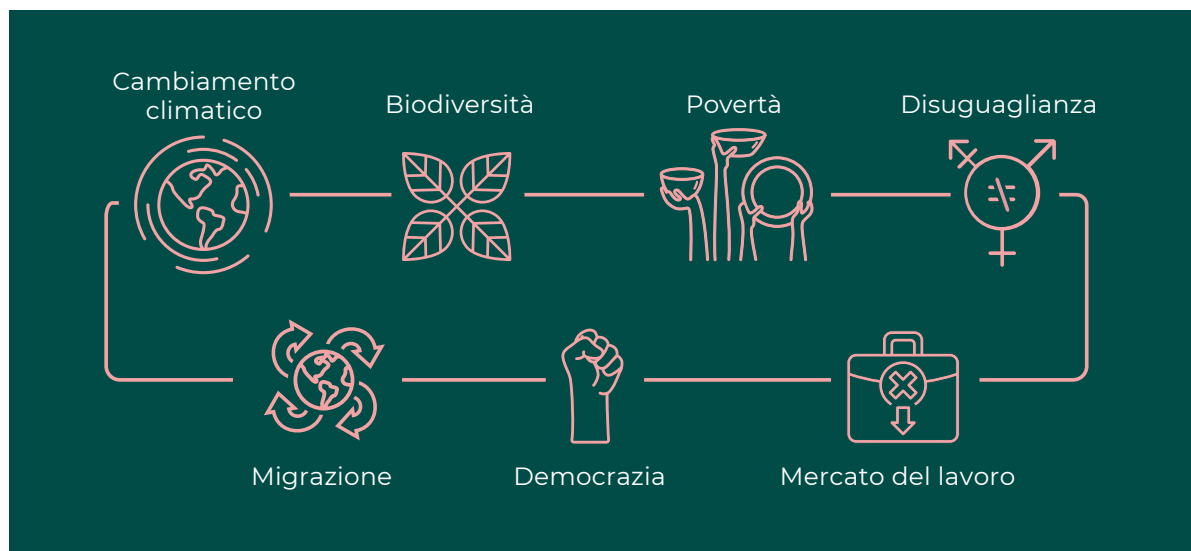
umani sulla Terra sono quanto mai intrecciati. Questo dovrebbe aiutarci a comprendere il vero significato del benessere umano (il nesso benessere-ambiente) e il fatto che le politiche del benessere sono migliori e desiderabili su tutta la linea rispetto alle politiche fondate sulla crescita; dovremmo prenderci cura del nostro stato sociale, il nostro *welfare state*, nell'Unione europea come altrove, perché è la spina dorsale della nostra società e un'arma di difesa contro gli shock ecologici. Dobbiamo proteggere e rafforzare il nostro Stato sociale perché lui proteggerà noi.

7.2. La meta-crisi globale

Il mondo multilaterale prodotto dell'epoca post-bellica in cui viviamo oggi, inserito nella cornice della Carta delle Nazioni Unite firmata nel 1945, giurò di promuovere il progresso sociale e migliori standard di vita in un contesto di maggior libertà per tutti gli esseri umani. Il sistema sempre più globalizzato sviluppato nei decenni successivi si proponeva di produrre la prosperità necessaria per tener fede a quel giuramento, alimentandola col libero scambio e la graduale liberalizzazione dei flussi di capitale.

Dopo sessant'anni non abbiamo raggiunto esattamente quella terra promessa. Nonostante i progressi e i benefici indiscutibili, la globalizzazione economica oggi ha spinto il nostro pianeta e la nostra umanità oltre la sostenibilità, in una meta-crisi in fase d'intensificazione.³³⁸ Gli elementi che la costituiscono interagiscono tra loro e si alimentano gli uni con gli altri.

La sfida più grande, il cambiamento climatico, sfiderà la nostra capacità comune di confrontarci con pericoli che mettono a repentaglio la nostra vita nei decenni a venire. Sul percorso che di questo passo a fine secolo ci porterà a un riscaldamento globale antropico di almeno 3°C, abbiamo già raggiunto una temperatura tra 0,8°C e 1,2°C superiore rispetto ai livelli preindustriali³³⁹ e le sue conseguenze si fanno già sentire in tutto il pianeta. Gli effetti del cambiamento climatico globale comprendono incendi più frequenti, periodi di siccità più lunghi in alcune regioni e l'aumento in termini di quantità, durata e intensità delle tempeste tropicali. Fenomeni che pesano sulla vita degli animali e degli esseri umani nelle aree del mondo maggiormente colpite e di cui siamo tutti testimoni. Il cambiamento climatico ha già avuto degli effetti osservabili sull'ambiente. I ghiacciai si sono ritirati, il ghiaccio sui fiumi e sui laghi si rompe e si scioglie prima e più facilmente, le specie botaniche e animali si sono ridotte e gli alberi fioriscono prima. Effetti che gli scienziati avevano predetto in passato come risultato del cambiamento climatico e che ora si stanno verificando: la perdita dei ghiacci marini, un innalzamento del livello dei mari accelerato, tempeste e ondate di calore più lunghe e più intense.



³³⁸ Per una trattazione di questo concetto il lettore si riferisca all'introduzione della presente relazione.

³³⁹ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

» La pandemia ha gettato nuova luce sulle conseguenze ecologiche e sociali globali di un sistema economico in cui vige l'idea che la prosperità equivalga a una crescita economica a corto respiro, anziché una visione a lungo termine fondata sulla sostenibilità e il benessere.«

La pandemia ha dimostrato che la salute umana dipende dalla salute delle cose viventi e la sopravvivenza umana dipende dalla sopravvivenza della nostra biodiversità.³⁴⁰ Non dovrebbe esservi alcun dubbio sul fatto che il nostro sistema vitale, il mondo in cui viviamo, è entrato in una modalità critica. La biodiversità globale, oggi ai minimi storici e in stretta interazione col cambiamento climatico, sta cadendo sotto i colpi di un'attività umana incessante e usurante. I dati disponibili sono sconvolgenti. In Europa e nell'Asia centrale solo il 23% delle specie e il 16% dei loro habitat sono in buona stato di salute. In Nord America negli ultimi cinquant'anni hanno perso quasi tre miliardi di uccelli e il 30% della rete degli impollinatori. Dal 1974 a oggi, in America Latina sono scomparse il 94% delle specie che la popolavano, soprattutto a causa della deforestazione. Pur essendo di gran lunga tra le regioni del mondo con le peggiori prestazioni complessive, l'Africa ha il secondo peggior risultato dopo l'America Latina in quanto a sparizione delle specie che la popolano, con un 65%.³⁴¹ Oltre ai danni continui generati dall'attività umana nel tempo, l'altro grande disastro ambientale avvenuto per mano umana, il cambiamento climatico, alimenta la perdita di biodiversità in diversi modi, accelerandone il declino. Gli incendi in Australia nel 2019 e nel 2020 hanno ucciso circa tre miliardi di animali.³⁴² Un nuovo studio³⁴³ ha rivelato che il 92% di tutte le specie endemiche sulle terre emerse e il 95% di quelle degli oceani subiranno una diminuzione o persino spariranno se

manterremo il ritmo e il livello attuale delle emissioni, che entro il 2100 aumenterà la temperatura globale di 3°C. Le Nazioni Unite recentemente hanno dichiarato che la pandemia COVID-19 ha confermato che mettendo a repentaglio la biodiversità, l'umanità sta mettendo a rischio la sua stessa sopravvivenza.

Uno degli aspetti più persistenti della crisi sociale globale, la piaga che accompagna l'umanità da sempre, la povertà, rimane a pieno titolo una delle maggiori sfide nonostante decenni di progressi significativi, ma sempre insufficienti. Molte persone del mondo vivono ancora in povertà. L'85% del mondo vive con meno di trenta dollari al giorno, due terzi vive con meno di dieci dollari al giorno e una persona su dieci vive con meno di \$ 1,90 al giorno,³⁴⁴ il che significa vivere una condizione di povertà estrema. Uno delle conquiste dell'ultima generazione consiste proprio nel rapido progresso avuto contro le forme più severe di povertà. Il numero di persone in povertà estrema è sceso da quasi 1,9 miliardi del 1990 a circa 650 milioni nel 2018 ma gli effetti della pandemia hanno già invertito questa tendenza e aggiunto cento milioni di nuovi poveri al risultato del 2018. A causa dei bassi tassi di crescita globale, che ci si attende continuino a scendere rispetto al periodo pre-2008, si pensava che la povertà estrema si sarebbe attestata attorno ai 500 milioni di persone entro il 2030, secondo le proiezioni fornite dalla Banca mondiale prima della pandemia³⁴⁵ (un risultato che avrebbe comunque disatteso

³⁴⁰ <https://news.un.org/en/story/2021/03/1088212>

³⁴¹ Living Planet Report WWF, 2020

³⁴² Op.cit.

³⁴³ <https://earth.org/current-emissions-will-cause-biodiversity-collapse/>

³⁴⁴ <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>

³⁴⁵ <https://ourworldindata.org/extreme-poverty> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>

l'obiettivo 1 degli SDG dell'ONU, che punta all'eradicazione totale della povertà estrema entro il 2030). Le proiezioni suggeriscono che anche senza considerare gli effetti della pandemia sull'estrema povertà, nei prossimi dieci anni la stagnazione alla base delle nostre società diventerà molto chiara. La maggioranza dei poveri del mondo oggi vive in economie che non crescono e mezzo miliardo di queste persone deve fare i conti con una realtà che probabilmente li terrà in una condizione di estrema povertà. Queste proiezioni risalgono a prima che la pandemia colpisse il nostro mondo ed erano prudentiali sugli effetti del cambiamento climatico. Questo farebbe pensare che un aggravamento della meta-crisi globale, soprattutto per quanto concerne il cambiamento climatico, potrebbe tradursi in una nuova crescita della povertà estrema, un passo indietro notevole che ci riporterebbe ben sopra i 650 milioni registrati nel 2018.

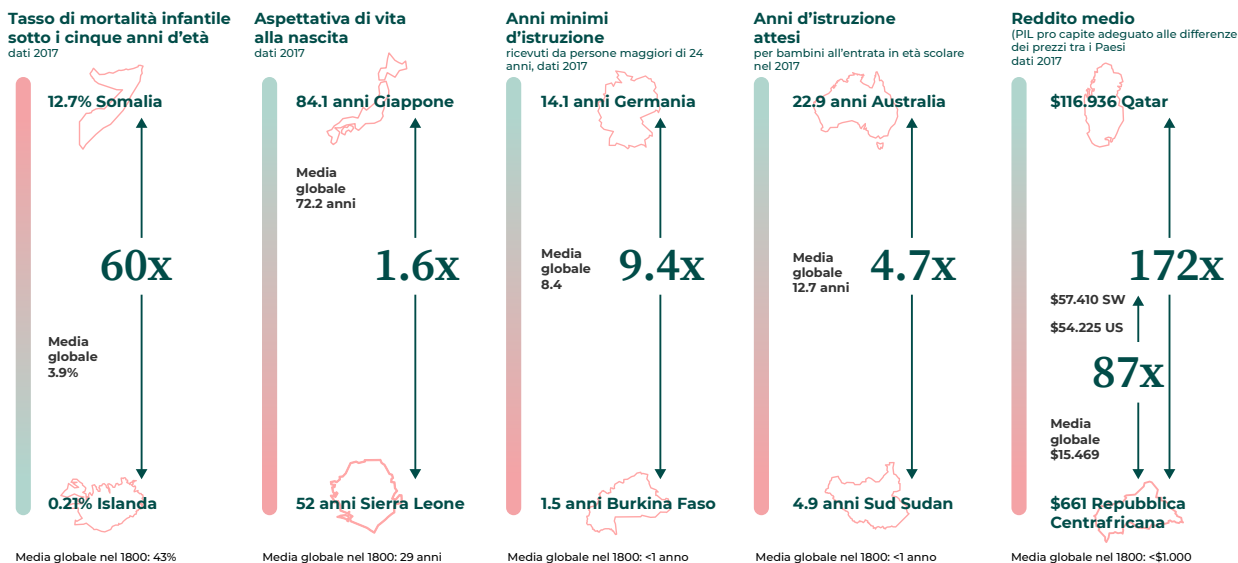
Nella loro cruda realtà questi numeri sono attendibili, ma non riescono a cogliere la disperazione e il costo umano sul territorio. La povertà estrema significa fame, acqua e cibo non sicuri, mancanza d'accesso ai servizi di base (sanità, educazione, abitazioni, energia) e la mancanza di qualsiasi prospettiva esistenziale per centinaia di milioni di persone, private dei propri diritti umani di base.

Un secondo elemento della crisi sociale sono le profonde disuguaglianze dell'economia globale, che si concretizzano in differenze abissali delle condizioni di vita e

dell'esposizione a diverse forme di precarietà per le fasce più basse della popolazione, nonostante i progressi compiuti in anni recenti. L'ingiustizia predominante è quella territoriale, vale a dire che il benessere individuale ancora oggi dipende in larga misura da dove sei nato e cresciuto. Il divario reddituale medio basato sul PIL pro capite tra i più poveri (Repubblica Centrafricana) e i più ricchi (Qatar) è di 172 volte, il divario della mortalità infantile dei bambini d'età inferiore ai cinque anni è di sessanta volte tra la Somalia e l'Islanda, e mentre in Giappone si può vivere fino a un'età media di 84 anni, in Sierra Leone l'aspettativa di vita si ferma a 52.³⁴⁶ Queste enormi differenze delle condizioni di vita vanno di pari passo con le profonde disuguaglianze di reddito e ricchezza. Nonostante le disuguaglianze in termini di reddito siano scese negli ultimi decenni a livello globale, rimangono alte in tutti i Paesi del mondo. Il 10% più ricco rappresenta tra il 30% e il 70% del reddito totale, in base al luogo in cui si vive.³⁴⁷ Questa quota sarebbe persino più alta se prendesse in considerazione la ricchezza, il patrimonio, anziché il reddito. Il 50% delle persone più povere non possiede quasi nulla persino nei Paesi del mondo più egualitari come la Svezia.³⁴⁸ La quota di reddito del 50% più povero del pianeta è cresciuta in modo piuttosto chiaro dal 7% del reddito totale mondiale del 1980, a circa il 9% nel 2020, grazie alla crescita dei paesi emergenti. Tuttavia, questi progressi vanno guardati in prospettiva dato che la quota del 10% più ricco del mondo è rimasta stabile attorno al 53% e quella dell'1% più ricco è salita dal 17% al 20%. Chi ha perso molto sono le classi

Disuguaglianze globali delle condizioni di vita

differenze tra i Paesi nelle condizioni migliori e peggiori

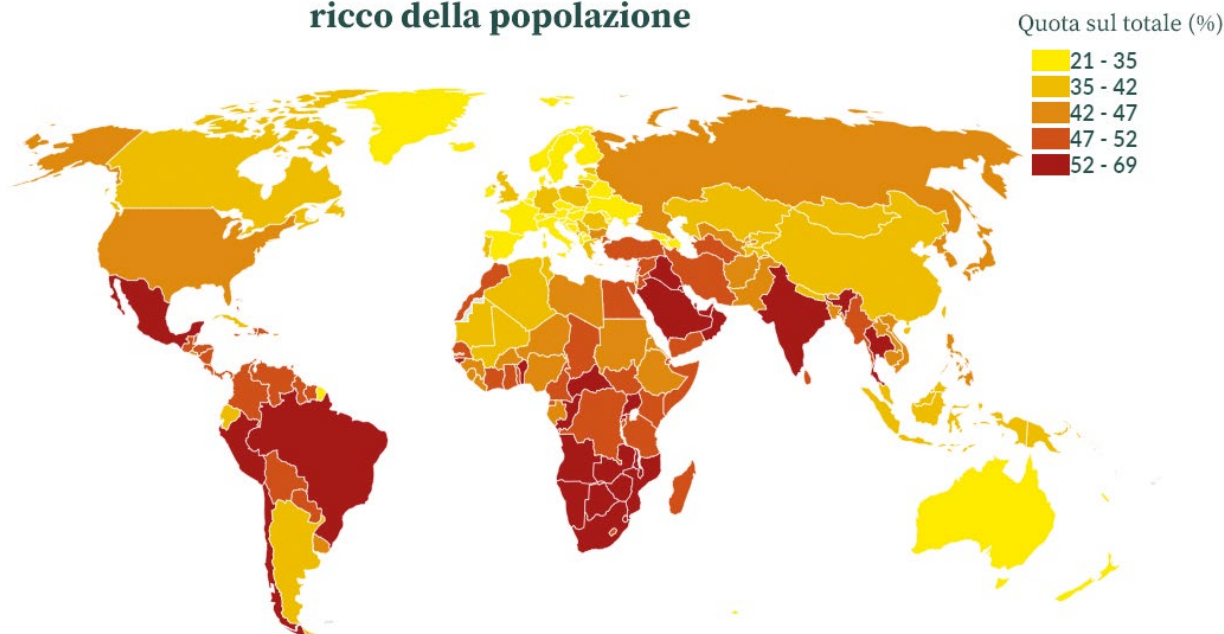


³⁴⁶ ourworldindata.org

³⁴⁷ World Inequality Database <https://wid.world>

³⁴⁸ <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2020/11/17/global-inequalities-where-do-we-stand/>

Quota del reddito nazionale ad appannaggio del 10% più ricco della popolazione



Grafica fornita da www.wid.world

medie e lavoratrici del nord del mondo, che stanno maturando un rifiuto sempre più netto della globalizzazione ma anche alimentando le forze politiche populiste e nazionaliste.³⁴⁹

Il terzo aspetto della crisi sociale globale sta nel cuore del mercato globale del lavoro. Mentre molte aziende multinazionali del mondo hanno visto i propri profitti e il proprio valore di mercato decollare grazie a un mercato globale in continua espansione, più della metà della forza lavoro globale si muove in mercati informali, tra forme e contratti di lavoro atipici, precari e a breve termine. Nella filiera globale, il 94% della forza lavoro globale è sotterranea, senza protezione e senza rappresentanza, e quindi ad alto rischio oppressione e sfruttamento. L'OIL, l'Organizzazione internazionale del lavoro, ritiene che la precarietà delle condizioni lavorative sia il maggior problema globale in termini di occupazione. La maggioranza delle persone occupate a livello globale, 3,3 miliardi di persone, non ha un'adeguata sicurezza economica, benessere materiale e pari opportunità. Come se ciò non bastasse, i progressi nel ridurre la disoccupazione globale non si sono tradotti in un miglioramento delle condizioni e della qualità del

lavoro.³⁵⁰ Ad ogni modo, l'economia globale non riesce a fornire posti di lavoro a sufficienza per le persone, nonostante sussista un basso tasso di occupazione del 60%. Quasi duecento milioni di persone sono disoccupate, molte delle quali in Paesi in cui non c'è protezione sociale. A questo si aggiunge che nei prossimi dieci anni il mondo dovrà creare più di seicento milioni di posti di lavoro per evitare un aumento della disoccupazione e accogliere i giovani nel mercato del lavoro,³⁵¹ in particolare in Africa e in Asia meridionale; una bomba sociale globale ad orologeria in fase di preparazione. L'economia globale ha pretese più alte che mai nei confronti dei lavoratori, in particolare a causa dei cambiamenti multipli che investiranno il mercato del lavoro negli anni a venire in virtù di tecnologie altamente trasformative e della decarbonizzazione.³⁵²

I conflitti armati regionali e locali, la violenza, la povertà estrema, gli alti tassi di disoccupazione, la mancanza di prospettive e il cambiamento climatico sono tra le cause multiple che spingono larghe fette della popolazione a lasciare le proprie case in cerca di un futuro migliore. I flussi migratori continuano a svilupparsi e ad aumentare in una cornice politica inadeguata, e ten-

³⁴⁹ Op.cit.

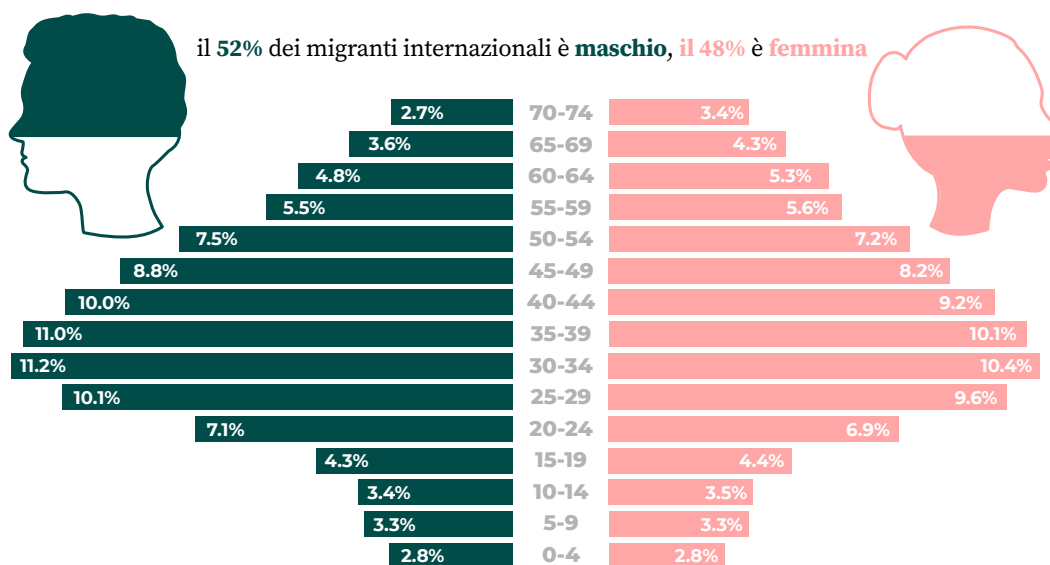
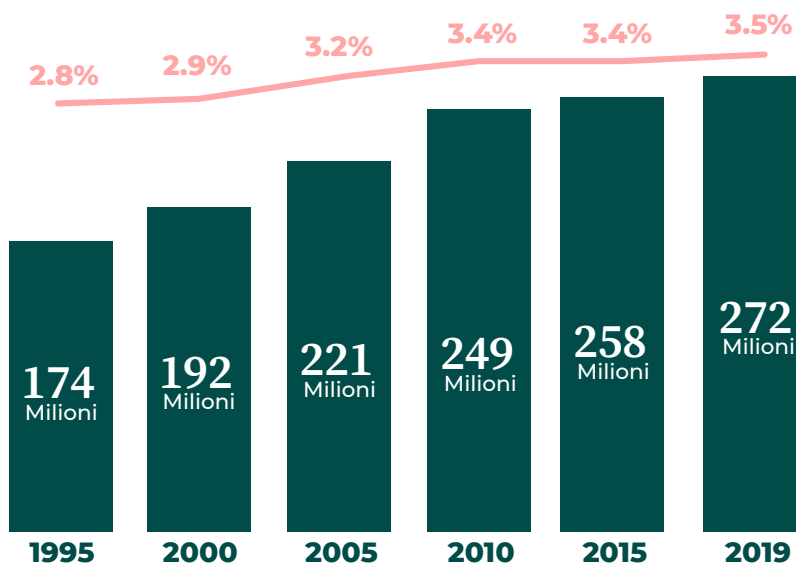
³⁵⁰ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_670171/lang-en/index.htm

³⁵¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets>

³⁵² In una dichiarazione congiunta, il segretario generale dell'OCSE e il presidente del Forum economico globale hanno sostenuto che il 50% dei lavoratori attualmente occupati dovranno intraprendere un percorso di riqualificazione professionale entro il 2025 per soddisfare le esigenze di un mercato del lavoro in cambiamento. <https://www.weforum.org/agenda/2021/01/shaping-a-new-labour-market-for-the-post-pandemic-economy/>

Istantanea sui migranti internazionali

La popolazione migrante internazionale a livello globale è aumentata in termini numerici ma è rimasta relativamente stabile in proporzione alla popolazione mondiale



La maggior parte dei migranti internazionali (74%) è in età da lavoro (20-64 anni)

dono a diventare crisi umanitarie come conseguenza, grave e diretta, del mondo percorso da crisi multiple in cui viviamo. I migranti internazionali raggiungono quasi i trecento milioni, quasi il 4% della popolazione. Circa metà dei migranti sono considerati forza lavoro migrante mentre il 10% sono considerati rifugiati. Circa settanta milioni d'individui sono costretti a sfollare a causa di persecuzioni, conflitti, violenza generalizzata, violazioni dei diritti umani o altre ragioni. I numeri continuano a crescere in funzione dell'aumento della popolazione mondiale. Dal 2000 il numero di migranti è quasi raddoppiato a livello mondiale. Secondo l'Ufficio internazionale per le migrazioni (IOM, International Office for Migration)³⁵³ più di 30.000 migranti hanno perso la vita cercando di raggiungere altri paesi dal 2013, di cui più della metà nel Mar Mediterraneo cercando di raggiungere l'Europa. Durante quel periodo, quasi duemila migranti sono morti lungo la frontiera tra gli Stati Uniti d'America e il Messico. Oltre ai fattori più tipici e tradizionali che spingono alla migrazione, si ritiene che il cambiamento climatico spingerà i numeri ad altezze senza precedenti se il riscaldamento globale supera la soglia stabilita dall'accordo di Parigi. Alcuni fenomeni migratori provocati dal cambiamento climatico sono già in atto dal Sud-est asiatico e dal Sahel africano. Se le migrazioni indotte dal clima dovessero raggiungere livelli molto più alti durante questo secolo, significherebbe un rimpasto della popolazione mondiale per il quale oggi nessuno è preparato.³⁵⁴

Oltre a queste crisi di natura ecologica, umana e sociale, il mondo si deve confrontare con la crisi gemella della governance politica globale e della democrazia. Nonostante ciò che si possa pensare, nei paesi democratici meno di una persona su dieci nel mondo vive in una democrazia compiuta,³⁵⁵ uno status che interessa solo ventitré paesi secondo quanto stabilito nel 2020 dall'Indicatore di democrazia (Democracy Index). Più della metà delle nazioni del mondo sono classificate come regimi autoritari o ibridi e rappresentano circa il 40% della popolazione mondiale. Persino nelle nazioni considerate democrazie compiute, si ritengono altamente necessarie riforme significative per una maggior trasparenza e partecipazione,³⁵⁶ una maggior autorevolezza della rappresentanza politica, il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche e nel processo decisionale, e il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni della società civile.³⁵⁷ Il ruolo dei partiti politici populistici e nazionalisti in diverse democrazie del mondo più o meno compiute, anche nell'Unione Europea, aggrava la crisi della democrazia e possono essere visti sia come una causa, sia come una conseguenza. La diversità e le contraddizioni presenti nei diversi tipi di governance

politica a livello degli stati nazionali alimenta la crisi della governance politica globale. Come prodotto della Guerra fredda, ma anche di natura geopolitica, queste crisi rimangono tuttora irrisolte. La crisi della governance globale è data dalle interazioni tra un sistema multilaterale che attende da lungo tempo riforme sostanziali e un panorama geopolitico conflittuale, e creano una miscela politica che renderebbe complesso affrontare qualsiasi tipo di crisi globale sulla quale si decidesse d'intervenire.

Perché è così difficile intervenire su queste crisi prese singolarmente? Ciò non è dovuto, come spesso si sente dire, unicamente alle debolezze del sistema multilaterale e alla sua complessa e fragile governance globale, o alle resistenze dei diversi gruppi globali di pressione che ostacolano le azioni politiche nell'interesse dell'umanità nel complesso – sebbene queste resistenze esistano e rappresentino un problema rilevante. In estrema sintesi i motivi sono quelli che riportiamo di seguito:

- Anzitutto, le interazioni permanenti tra crisi collegate possono limitare drasticamente l'efficacia delle soluzioni politiche globali ancora dominanti, focalizzate su crisi specifiche o concepite a compartimenti stagni. Questa dinamica comincia a essere sempre più compresa a livello delle politiche climatiche globali. Ad esempio l'Onu tenta di guidare i governi nazionali verso una migliore integrazione delle soluzioni naturali per affrontare la crisi climatica e la perdita di biodiversità simultaneamente, ma è sempre più evidente nel campo delle migrazioni, in cui i futuri sviluppi dipenderanno in misura sempre maggiore da politiche di adattamento e resilienza mirate e tagliate su misura dei territori delle aree vulnerabili del Pianeta ma inserite in un disegno internazionale organico. Le interazioni bidirezionali tra la crisi ecologica e la crisi sociale sono particolarmente esemplificative e importanti, ma sono applicate in maniera residuale nella politica dominante globale. Delle politiche climatiche efficaci dovranno integrare sempre più la dimensione sociale, soprattutto mediante soluzioni per una transizione giusta e la giustizia climatica. Le politiche sociali, soprattutto quelle di sviluppo destinate ai gruppi vulnerabili, dovranno essere sintonizzate con gli obiettivi climatici e di biodiversità, di modo che si sostengano reciprocamente e generino nuove forme di progresso socio-ecologico a livello mondiale.
- Oltre a questi fattori, la logica intrinseca all'economia globale favorisce poderose dinamiche negative

³⁵³ L'Ufficio internazionale per le migrazioni cominciò a seguire i numeri delle persone morte sulle rotte migratorie nel mondo sulla scia della morte di centinaia di persone, quando due imbarcazioni naufragarono vicino all'isola italiana di Lampedusa nel 2013.

³⁵⁴ Per un'illuminante discussione in materia: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/23/magazine/climate-migration.html>

³⁵⁵ Indice di democrazia dell'Economist Intelligence Unit: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

³⁵⁶ L'EIU definisce "democrazie guaste" quelle nazioni in cui le elezioni sono libere e giuste e le libertà civili di base sono rispettate, ma in cui vi possano essere violazioni della libertà dei mezzi d'informazione e forme minori di repressione dell'opposizione politica e delle voci dissidenti o critiche. Queste nazioni hanno limiti importanti in altri aspetti della vita democratica come una cultura politica non sviluppata, bassi livelli di partecipazione politica e altri problemi di funzionamento della governance.

³⁵⁷ Riteniamo che quest'aspetto sia particolarmente importante nel quadro della trasformazione socio-ecologica delle nostre società.

tra le diversi componenti della meta-crisi globale.³⁵⁸ Le cause sono molteplici, ma tra queste, alla base di tutto c'è l'illusione che il progresso umano equivalga alla crescita economica, un'illusione cristallizzata nella dipendenza cieca dal PIL come sinonimo di prosperità e buone politiche. Un'altra causa più prosaica è l'influenza di un settore finanziario ipertrofico, persino più ossessionato dalla rendita a breve termine dell'economia reale in sé, che è riuscito – e glielo si è lasciato fare indisturbato – a piegare l'economia reale al suo servizio, anziché servirla. Queste dinamiche sono state consentite per decenni, se non addirittura sostenute dagli organi e dagli ambienti di governo nazionali e globali favorevoli a un settore imprenditoriale sempre più globalizzato, con licenza di scaricare sulla società costi sociali ed ecologici incalcolabili e per il quale le pratiche fiscali abusive sono diventate la norma anziché un'eccezione.

Questo porta a comprendere come la meta-crisi globale non possa che essere affrontata come un'unica grande crisi dai tanti volti, che esige una nuova generazione di politiche trasversali e multi-crisi – con particolare riferimento al nesso socio-ecologico – così come politiche e normative che possano resettare la logica del modello economico dominante, che siano in grado di organizzare il passaggio da una concezione ormai superata, screditata e insostenibile che equipara la crescita economica al progresso, a una nuova visione in cui il progresso è direttamente proporzionale al benessere sostenibile del pianeta e delle persone.

7.3. Un mondo sull'orlo della trasformazione?

Ambiziose iniziative globali guidate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle sue agenzie tentano da molti anni di scovare e affrontare le sfide planetarie. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresenta, per la prima volta nella storia dell'umanità, un'agenda politica ambiziosa, dalla base ampia, che dovrà essere fatta propria da tutte le nazioni del mondo. Il suo tallone d'Achille è che continua a categorizzare quelli che sono essenzialmente obiettivi secondo i pilastri tradizionali dello sviluppo sostenibile, senza porre sufficiente enfasi sulle loro interconnessioni, e si astiene dal confrontarsi con la natura profonda delle logiche intrinseche al modello economico che si propone di trasformare (è peraltro stato ammesso che non sarebbe stato politicamente fattibile all'epoca del suo varo).

In campo ambientale, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate

» Ambiziose iniziative globali guidate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle sue agenzie tentano da molti anni di scovare e affrontare le sfide planetarie.«

³⁵⁸ Nel capitolo primo di questa relazione si sostiene che al cuore della meta-crisi globale c'è un sistema economico guasto, dominato da una visione a breve termine, ossessionato dal profitto e senza scrupoli nello scaricare tutti i costi umani ed ecologici della propria attività sulla comunità.

» Il mondo non è ancora sull'orlo di una trasformazione, ma ci si sta avvicinando.«

Change) e la Conferenza delle Nazioni Unite sulla diversità biologica puntano a raggiungere un livello di governance globale efficace per intervenire sulle minacce planetarie. Nel campo dell'azione climatica gli impegni assunti dagli stati nazionali sulla scia dell'Accordo di Parigi 2015, cui obiettivo principale è contenere la crescita della temperatura media globale sotto i 2°C rispetto ai livelli preindustriali e aumentare gli sforzi per tenerla sotto gli 1,5°C, sono inadeguati al raggiungimento di questo risultato. Il COP26 di Glasgow del novembre 2021 determinerà la gravità e la rilevanza dell'azione climatica globale, e molti Paesi assumeranno impegni auspicabilmente più ambiziosi per i prossimi cinque anni e oltre. Se il COP26 dovesse fallire a causa d'impegni ancora insufficienti o inadeguati, ciò rappresenterebbe una spina nel fianco dell'Accordo di Parigi, in quanto chiarirebbe che i suoi obiettivi non potranno essere raggiunti. A quel punto il mondo imboccherebbe la strada che lo porterebbe direttamente a un innalzamento della temperatura superiore ai 2°C e, come suggerisce una ricerca del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico,³⁵⁹ aumenterebbero drasticamente le probabilità di superare la soglia dei 2°C nel corso di questo secolo.

Gli sforzi a livello ambientale sono d'importanza critica, ma sono anche in contraddizione con la debolezza degli sforzi globali per intervenire sulle criticità sociali ed economiche che vadano oltre l'attenuazione della povertà. Le ultime iniziative di maggior rilievo risalgono al 1995, il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale, tenutosi a Copenhagen. Il summit si concentrava su quattro temi principali: l'attenuazione della povertà, la disoccupazione, l'esclusione sociale e un ambiente favorevole allo sviluppo sociale. Le promesse erano la sconfitta della povertà, la piena occupazione e favorire l'integrazione sociale perseguendo obiettivi di sviluppo.

Ne seguì un'intensa azione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,³⁶⁰ ma non vi furono altre iniziative o eventi per intervenire sull'ampia gamma di risvolti sociali globali quali l'occupazione a livello globale, i diritti dei lavoratori, la protezione sociale e le disuguaglianze di reddito e ricchezza. L'evasione fiscale riuscì a raccogliere maggiore attenzione, guidata probabilmente dalle iniziative in atto a livello del G8, del G20 e dell'OCSE, nella fattispecie il Forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni ai fini fiscali, ora superato dalla recente proposta del governo statunitense di un'aliquota minima globale di tassazione delle società al 21%.

Tutti gli sforzi per intervenire sulle principali criticità globali del nostro tempo si svolgono in un contesto geopolitico complesso e multipolarizzato, che ha preso gradualmente forma dalla caduta del muro di Berlino e rende qualsiasi obiettivo particolarmente difficile da raggiungere. Le tensioni di un mondo multipolarizzato come quello contemporaneo, non ultime quelle tra stati democratici e autocrazie, generano un contesto politico globale in cui un'azione cooperativa comune di una moltitudine di governi e che coinvolga i grandi poteri economici, è molto meno probabile che si concretizzi. Quest'*impasse* è particolarmente preoccupante, perché il tempo per un'azione globale corre e sta per scadere, anzitutto per quanto riguarda l'azione climatica; le iniziative ormai già lontane per riformare il sistema di governance globale, per renderlo più efficace e rappresentativo, non hanno condotto da nessuna parte.

Una veduta generale del panorama politico globale contemporaneo non restituisce quindi l'idea di una trasformazione globale in atto e fondata su impegni solidi, ma piuttosto l'immagine di un mondo sospeso in una zona di passaggio in cui alcune aree

³⁵⁹ Le ultime scoperte si trovano nella relazione speciale dell'IPCC "Cambiamento climatico di 1,5°C, mentre la prossima relazione completa, la sesta relazione di valutazione, è attesa nel 2022: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

³⁶⁰ Soprattutto attraverso la Dichiarazione dei principi fondamentali e dei diritti sul Lavoro del 1998, il lancio dell'Agenda per un Lavoro dignitoso del 1999 (ora diventato un UNSDG), o la proposta dell'OIL per una Commissione sulla dimensione sociale della globalizzazione: Una globalizzazione giusta: creare opportunità per tutti. OIL, Ginevra (2004).

sono sottoposte a riforma, mentre altre rimangono totalmente ignorate e intoccate, e in cui le iniziative intraprese in alcune aree appaiono slegate o comunque non chiaramente collegate alle azioni intraprese in altre. A oggi non abbiamo o non riusciamo a intravedere un filo rosso che ci dica in modo univoco dove esattamente questa fase di passaggio ci stia portando o ci debba condurre. Forse era nelle previsioni, perché diversamente gli UNSDG – a oggi l’iniziativa globale più ambiziosa che si proponga di impostare una nuova rotta per l’umanità – avrebbero dovuto essere formulati affrontando una varietà di vincoli, difficoltà e interessi in conflitto su scala globale che avrebbe rischiato di arenarli. Se quest’approccio si è rivelato utile nella fase di adozione degli obiettivi, ora lo è meno in fase d’implementazione. La sfida quindi rimane trovare il sentiero giusto verso la trasformazione globale, trovare mezzi adeguati che possano essere sostenuti e condivisi, e garantire che le azioni necessarie siano intraprese in modo congiunto e coerente. Il mondo non è ancora sull’orlo di una trasformazione, ma ci si sta avvicinando.

7.4. Una leadership europea nella ricerca globale del benessere

In un mondo sospeso in una zona di passaggio, sarebbe auspicabile che l’Unione europea giocasse un ruolo geopolitico di primo piano nella governance globale e nel quadro delle Nazioni Unite, che promuovesse e guidasse politiche autenticamente progressiste che indichino la via anche agli altri. In realtà però il peso specifico internazionale dell’Unione europea rimane relativo e ostacolato dalla sua architettura istituzionale e dalla sua reputazione di lungo corso di gigante economico ma “nano politico”. Di contro l’Unione europea non può nemmeno seguire un percorso solo suo e rimanere relegata

» In un mondo sospeso in una zona di passaggio, sarebbe auspicabile che l’Unione europea giocasse un ruolo geopolitico di primo piano nella governance globale e nel quadro delle Nazioni Unite.«

nella sua nicchia regionale. La conservazione e ancor più l’innalzamento degli standard di vita nell’Unione europea verso un benessere sostenibile sarà possibile solo se le sfide globali saranno affrontate con un approccio globale e se le regole e gli standard europei di sostenibilità del vivere saranno condivisi dalla maggior parte del mondo, o quantomeno dai suoi principali partner commerciali.

Questo però non è esattamente il sentiero imboccato dall’Unione europea. Il peso globale dell’Europa si sta riducendo e con esso anche la sua capacità di plasmare la globalizzazione futura. Trent’anni fa, l’Europa rappresentava un quarto della ricchezza mondiale. Si prevede che in vent’anni non concretizzerà più dell’11% del PIL mondiale, ben lontana dalla Cina che ne rappresenterà il doppio, sotto il 14% degli Stati Uniti e al pari dell’India.

Esiste quindi un rischio reale che l'Unione europea – a prescindere dal fatto che decida per una maggior o minor apertura nei confronti del resto del mondo nei prossimi anni – regredisca gradualmente a uno status di provincia popolata da attori sempre più potenti e ingombranti che imporranno gradualmente, ma inesorabilmente, i propri standard e le proprie regole.

Trent'anni fa l'Unione europea fu forgiata come una forza regolatrice globale per esportare i propri standard nel mondo, ma questa sembra essere ormai una visione astratta e tecnica alla quale manca un fine e uno scopo concreti. La missione originaria dell'Europa è la pace, sempre e comunque, ma la pace ha cambiato natura ed è una partita di scacchi che non si gioca più solo tra gli stati-nazione ma bensì al loro interno, tra società inique e polarizzate, e con la biosfera. Il sistema economico non è più una salvaguardia per la pace come quando furono costruite le prime comunità europee. Al contrario, il sistema economico sta distruggendo le fondamenta della pace aumentando le disuguaglianze e l'insostenibilità.

Il maggior contributo dell'Ue come sforzo promotrice del benessere sarebbe rendere il pianeta più sano e sicuro per il benessere. L'Unione europea ha l'autorevolezza storica per ricoprire questo ruolo: è il luogo in cui il benessere inteso come politica pubblica è stato inventato alla fine del XIX secolo con la fondazione dello stato sociale (gli europei inventarono il benessere mentre gli americani inventarono il PIL negli anni Trenta). Nella storia contemporanea l'Ue è il luogo in cui il benessere è stato scoperto, molto prima degli UNSDG del 2015, con la Conferenza "Oltre il PIL" del 2007.³⁶¹

L'Ue ha un interesse diretto nel promuovere il benessere, perché è un vettore di pace mondiale. La pace e il benessere sono la quintessenza dell'identità europea, così come la ricchezza economica lo è per gli Stati Uniti e il controllo politico lo è per la Cina.

Quest'identità europea del benessere è ben visibile se messa a confronto con le tre maggiori regioni economiche del mondo attraverso l'uso di semplici indicatori (vedi l'infografica). Secondo il nuovo indice HDI l'Unione europea è solo leggermente

meno sviluppata degli Stati Uniti – e molto più della Cina – ma a confronto rimane più egualitaria, più democratica e più sostenibile.

Nel 2012 l'Unione europea fu insignita del premio Nobel per la pace per "aver contribuito in più di sessant'anni al progresso della pace, della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa". Cosa ci attende nei prossimi cinquant'anni? Potremmo dedicarli a promuovere il benessere nel mondo.

La diplomazia del benessere dovrebbe essere al centro della politica globale Ue, soprattutto in termini di sostenibilità. L'Ue ha bisogno d'imparare come affermare un grado sufficiente di autonomia strategica³⁶² a livello internazionale, ma anche come promuovere un'agenda globale centrata sullo sviluppo e il benessere sostenibile per tutti. Già questo potrebbe proteggere il suo peculiare modello di sviluppo nello svolgersi di questo secolo, permettendole di affrontare i problemi globali in modo efficace e, contemporaneamente, diffondere gli standard e le regole compatibili con i propri valori e le proprie aspirazioni.

Un impegno politico più forte in campo ambientale con il lancio del Green Deal europeo (EGD), ora rafforzato nella sua dimensione sociale grazie al Summit sociale di Porto, dà all'Ue la credibilità e l'autorevolezza che le servono nel panorama internazionale per promuovere una trasformazione globale in linea con la propria. In particolare il Green Deal europeo è, seppur con dei limiti, un'agenda unica e coerente capace di coniugare su scala geopolitica ambiziose politiche climatiche trasformative, un ampio ventaglio di politiche ambientali e di sostenibilità industriale, e un impegno concreto per una transizione giusta. L'EGD deve compiere ancora dei passi importanti in direzione di un risolutivo approccio socio-ecologico, che oggi rimane ancora sottovalutato e non valorizzato adeguatamente. Il processo d'integrazione degli UNSDG nel Semestre europeo, iniziato nel 2020 ma interrotto dal lancio del Fondo per la ripresa e la resilienza, rafforzerebbe ulteriormente questa credibilità e pertanto ora va rilanciato e potenziato.

³⁶¹ Lo stesso spirito è rintracciabile nelle conclusioni del recente Vertice sociale di Porto e nella sua Dichiarazione finale, maggio 2021.

³⁶² Per un intervento sull'idea di autonomia strategica dell'Europa di Josep Borrell: <https://eudebates.tv/debates/special-debates/future-of-europe/josep-borrell-eudebates-european-strategic-autonomy/>

Come parte importante di quest’approccio verso il benessere globale, l’Unione europea dovrebbe impegnarsi maggiormente con i propri stati confinanti, e specialmente con il Nord Africa, per arricchire le iniziative esistenti e inserirle in una cornice di cooperazione regionale strategica centrata sul benessere sostenibile. Le relazioni tra l’Unione europea e i paesi del Nordafrica hanno una lunga storia iniziata con il processo di Barcellona un quarto di secolo fa. Le iniziative come il Partenariato euromediterraneo, la politica europea di vicinato o l’Unione per il Mediterraneo non si sono dimostrate adeguate a stabilizzare i vicini meridionali dell’Unione europea. I risultati di questa cooperazione non sono stati positivi quanto ci si attendesse all’inizio e andrebbe ripensata affinché rifletta in modo più fedele ed efficace una nuova visione di sviluppo sostenibile.

	Sviluppo umano (reddito, educazione, salute) Indice HDI, su scala da 0 a 1 (2019)	Uguaglianza 50% alla base della scala nazionale dei redditi (quote %)	Democrazia da 0 (meno liberi) a 100 (più liberi) 2019 Indice Freedom House	Sostenibilità Consumi materiali OCSE, tonnellate pro capite (2019)
UE	0,90	20	91	14,2
USA	0,93	13	83	18,6
Cina	0,76	14	9	24,7

Fonte: Nazioni Unite, WID, Freedom House, OCSE.

Iniziative Ue per una leadership globale volta al benessere sostenibile

Per affermare il proprio chiaro impegno verso il benessere sostenibile sullo scacchiere mondiale, l'Ue dovrebbe intraprendere alcune iniziative politiche globali quali:

- In vista del COP26 l'Ue dovrebbe essere un attore chiave della giustizia climatica globale: il vertice USA sul clima ha mostrato che la giustizia climatica è un perno centrale della soluzione della crisi climatica. La Cina non farà ulteriori concessioni né sforzi se i Paesi dell'OCSE, e soprattutto gli Stati Uniti, non riconosceranno la propria responsabilità storica;³⁶³ durante il vertice molte sono state le richieste per l'assunzione d'impegni seri nel finanziare le azioni climatiche, cui gli Stati Uniti hanno replicato dicendo che "la risposta è la tecnologia".
- L'Ue dovrebbe sostenere attivamente coloro che chiedono una sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini, e promuovere e sostenere una strategia globale per una campagna vaccinale quanto più rapida e sicura possibile di tutta la popolazione mondiale (vedi sezione 7.5.1).
- L'Ue dovrebbe convocare un vertice internazionale sullo sviluppo sostenibile e il benessere globale come descritto di seguito nella sezione 7.5.2.
- L'UE dovrebbe giocare un ruolo chiave all'interno del movimento di conservazione "30x30", dando priorità a una maggiore giustizia nei confronti delle comunità indigene indispensabili per la conservazione degli ecosistemi e la biodiversità.³⁶⁴
- L'Ue dovrebbe adottare il suo primo bilancio del benessere nel 2022, dando l'esempio e sperimentando politiche sul benessere come descritto nel capitolo tre.
- Come gesto simbolico, l'Unione europea dovrebbe cambiare le immagini architettoniche sulle proprie banconote (come l'immagine che proietta di sé nel mondo) e adottare immagini che rappresentino le tante dimensioni del benessere (salute, istruzione, cultura, ambiente) con grandi personaggi europei (Pasteur, ecc.).
- L'Ue dovrebbe promuovere attivamente le riforme del sistema di governance globale per rafforzare la capacità collettiva del mondo a prevenire e affrontare le crisi globali.

³⁶³ Dichiarazione del presidente cinese Xi Jinping: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm

³⁶⁴ La nuova relazione è disponibile qui: <http://www.fao.org/news/story/en/item/1391139/icode/>

7.5. Raccomandazioni globali

Quando l'umanità si sarà lasciata definitivamente alle spalle la pandemia COVID-19, il focus politico comune del mondo dovrebbe spostarsi anzitutto sulla lotta contro il cambiamento climatico e concentrarsi sul trarre il massimo risultato dall'imminente COP26 che si terrà a Glasgow nel novembre 2021.

Se cambiare passo nella lotta al cambiamento climatico è vitale, noi crediamo e affermiamo che il focus politico comune del mondo debba essere ampliato. L'umanità ora deve comprendere e affrontare la meta-crisi globale in tutta la sua ampiezza e profondità, comprese le sue cause strettamente intrecciate.³⁶⁵ Noi crediamo che non vi sia modo di tornare al mondo pre-COVID, perché quel mondo è stato screditato e ai nostri occhi ha già smesso di esistere.

Questo focus più ampio dovrebbe rendere omaggio alle milioni di vite perse durante della pandemia, vite che non sono state perse a causa del virus, ma bensì a causa del tipo di mondo che abbiamo deciso di costruire fino ad oggi. Più di qualsiasi altra cosa, questa è la premessa per un mondo che vuole concedersi l'opportunità di cambiare, un mondo in cui chiunque possa aspirare e vivere una condizione di benessere sostenibile su un pianeta sano. Questo dovrebbe diventare, né più né meno, lo scopo comune dell'umanità per il XXI secolo.

Nei precedenti capitoli di questa relazione le raccomandazioni si sono concentrate essenzialmente su cosa l'Ue e i suoi Stati membri dovrebbero fare tra loro in questo momento. Molte delle raccomandazioni, tuttavia, hanno senso solo se intraprese in un mondo che ha scelto di seguire un percorso simile. Oggi questo potrebbe apparire molto lontano nonostante gli enormi sforzi del sistema di governance delle Nazioni Unite, UNSDG compresi, poiché è possibile che il mondo riemerge dalla pandemia più fragile e più diviso di quanto lo sia mai stato dall'epoca immediatamente successiva alla Seconda guerra. Una crisi non conduce mai a un futuro migliore di per sé, ma serve a porci di fronte e a prendere coscienza delle nostre fragilità e dei nostri punti di forza; è ciò che noi saremo in grado di farne che deciderà il nostro futuro, in particolare negli anni immediatamente successivi la pandemia.

La potenza delle sfide globali con ogni probabilità è destinata a crescere e la complessità delle questioni in gioco sarà tanta e tale da non consentirci di esaurire l'argomento delle politiche globali necessarie ad affrontarle nell'ambito di questa relazione.

Oltre alle nostre raccomandazioni, nutriamo e riteniamo vi sia l'esigenza di scrivere un'agenda politica progressista globale quanto più esaustiva e articolata possibile. Questo dovrà accadere mediante un processo di dialogo globale inclusivo, aperto e intenso, che coinvolga tutti i progressisti su tutte le molteplici declinazioni delle sfide globali; un processo che restituisca la necessaria diversità, ispirazione, qualità e spinta ideale per un disegno politico che dia ai progressisti di tutto il mondo un nuovo orizzonte e un nuovo programma globale per il cambiamento.³⁶⁶

» L'umanità ora deve comprendere e affrontare la meta-crisi globale in tutta la sua ampiezza e profondità, comprese le sue cause strettamente intrecciate.«

³⁶⁵ Per la trattazione di queste interconnessioni vedi capitolo 1, sezione 3.

³⁶⁶ A riguardo il Gruppo S&D ha lanciato un ciclo di dibattiti politici coinvolgendo molteplici stakeholder globali nel quadro della propria iniziativa Global Progressive Forum, che culminerà in un evento il 18 e 19 novembre 2021 a Bruxelles: <https://www.globalprogressiveforum.org>

7.5.1. Solidarietà globale in tempo di Covid

280

7.5.2. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030

284

7.5.3. Politica climatica globale 1,5°

286

7.5.4. Un Green Deal globale

293

7.5.5. Un Contratto sociale globale

297

7.5.6. Aziende globali fondate sulle norme e rispettose delle normative fiscali

300

7.5.7. Un commercio mondiale giusto e sostenibile

310

7.5.8. Sviluppo globale e solidarietà per un benessere sostenibile

317

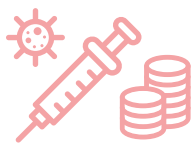
7.5.9. Governo globale per il XXI secolo

318

7.5.10. Nuovi percorsi per il benessere: una Carta del patrimonio globale comune

320

Noi abbiamo abbozzato un primo schizzo, fatto di raccomandazioni politiche globali concrete che puntano a intervenire su necessità impellenti come la solidarietà globale in tempo di COVID, raggiungere gli UNSDG come l'unica soluzione globale attualmente sul tavolo per impostare il mondo su una rotta migliore, un nuovo approccio regolatorio globale per le grandi multinazionali, un obiettivo climatico di contenimento del surriscaldamento globale entro 1,5°C, un Green Deal globale, un contratto sociale globale, un quadro fiscale basato su regole per le grandi società, un commercio mondiale giusto e sostenibile, uno sviluppo globale e solidarietà per un benessere sostenibile, una governance globale all'altezza del XXI secolo e l'apertura di nuovi percorsi politici di benessere soprattutto attraverso la Carta del



Il Fondo globale ha stimato che il piano vaccinale globale ammonterebbe a venti miliardi di dollari.

patrimonio comune.

7.5.1. Solidarietà globale in tempo di Covid

L'ICSE sostiene totalmente la richiesta per una sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini contro il coronavirus avanzata recentemente da più di cento ex leader mondiali e premi Nobel, sotto il patrocinio dell'Alleanza popolare per il vaccino,³⁶⁷ successivamente invocata anche dal Parlamento europeo nel mese di giugno,³⁶⁸ per dare l'accesso quanto più rapido possibile ai vaccini contro il COVID-19 a ogni essere umano sul pianeta. Questa deroga sui brevetti, cui i giganti farmaceutici si sono opposti strenuamente, darebbe impulso alla produzione dei vaccini e accelererebbe la risposta globale alla pandemia, soprattutto nei Paesi più poveri, ma deve essere accompagnata da iniziative che sviluppino la capacità produttiva e distributiva globale dei vaccini. Questa richiesta fa rima con

la proposta del Segretario generale delle Nazioni Unite di dichiarare i vaccini contro il COVID-19 “bene pubblico globale”.³⁶⁹

Dalla metà di aprile 2021 solo 70.000 persone in Africa – un continente che ha una popolazione di 1,2 miliardi di persone – hanno ricevuto un ciclo vaccinale completo. In assenza di azioni decisive, molti dei Paesi più poveri potrebbero sperare in una campagna vaccinale massiccia non prima del 2024. Questa enorme ingiustizia globale di accesso ai vaccini non solo mette a rischio l'umanità nel complesso, perché dà al virus lo spazio di manovra e il tempo per mutare e diffondersi su larga scala, ma potrebbe anche spazzare via con un solo colpo anni, se non decenni, di lenti e delicati progressi economici e sociali in buona parte dei Paesi in via di sviluppo, ripiombando milioni di persone in una condizione di povertà estrema.

I fautori della sospensione dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini dovrebbero essere supportati da un coordinamento globale per l'apertura di nuovi impianti di produzione, che preveda anche strumenti d'investimento internazionali, il monitoraggio dei colli di bottiglia nella distribuzione, il trasferimento di scorte laddove ve ne sia maggior necessità e una cooperazione tra i produttori per organizzare un rapido trasferimento delle tecnologie. In quest'operazione è cruciale rimuovere qualsiasi restrizione sulle esportazioni dei vaccini e i prodotti necessari per la loro produzione e prevedere un piano pluriennale di ripartizione degli oneri a livello globale per finanziare i vaccini per i paesi più poveri; diversamente dovrebbero aspettare anni per una massiccia campagna di vaccinazione, il che equivarrebbe a sottoporre a un rischio prolungato non solo le loro popolazioni ma anche il resto del mondo. La portata di questi piani è stata stimata nell'ordine di 30 miliardi di euro l'anno e potrebbero essere definiti in tempi rapidi tra i Paesi del G7.³⁷⁰ Il Fondo globale ha stimato che il piano vaccinale globale ammonterebbe a venti miliardi di dollari.³⁷¹ Queste misure aprirebbero la strada a un progresso molto più rapido e decisivo nella lotta globale contro la pandemia, e potrebbero essere coordinate nell'ambito dell'iniziativa COVAX già in atto.^{372, 373}

³⁶⁷ <https://peoplesvaccine.org>

³⁶⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0283_EN.html

³⁶⁹ <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20108.doc.htm>

³⁷⁰ <https://www.theguardian.com/politics/2021/apr/12/gordon-brown-calls-for-g7-to-act-on-covid-vaccine-apartheid>

³⁷¹ <https://theglobalfund.org>

³⁷² <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>

³⁷³ COVAX si propone di distribuire almeno 330 milioni di dosi di vaccino contro il COVID-19 nei Paesi a basso e medio reddito, comprese 90 milioni di dosi per i Paesi dell'Africa, nella prima metà del 2021, per coprire una media del 3,3% della popolazione dei 145 Paesi che riceveranno le dosi. Alla fine del 2021, COVAX punta a fornire 600 milioni di dosi ai Paesi africani. Per completare gli sforzi di COVAX, l'Unione Africana deve garantire 670 milioni di dosi di vaccino per il continente, da distribuire tra il 2021 e il 2022 se i Paesi riusciranno a stanziare i finanziamenti sufficienti.



Impatto della pandemia COVID-19

La pandemia COVID-19 ha causato il primo
aumento della povertà mondiale da decenni



25,9%

L'insicurezza alimentare è cresciuta e ora riguarda una
persona su quattro nel mondo (25.9%)

Sconvolgimento dei sistemi sanitari

La pandemia ha sconvolto in modo massiccio i
sistemi sanitari e l'erogazione delle prestazioni
e dei servizi sanitari in Africa e Asia per l'HIV,
la TBC e la malaria, e le peggiori conseguenze
sono attese nei Paesi più fragili

176.000.000

L'ONU stima che 176 milioni di persone saranno gettate nell'**estrema povertà a causa della pandemia**

Il mondo ha visto crescere del 7% la povertà estrema, mentre la ricchezza dei miliardari ha conosciuto un'impennata del 27,5% durante il picco della crisi, solo tra aprile e luglio 2020

Ampliamento del divario in termini di ricchezza

Due terzi delle nazioni del pianeta sono ancora fuori carreggiata nello sviluppo di piani nazionali di protezione della biodiversità

2/3

Malaria +100%

In solo un anno le morti per malaria nell'Africa subsahariana sono raddoppiate

Aumento della mortalità infantile

Centinaia di migliaia in più le morti di bambini sotto i cinque anni d'età

1,5°C

La pandemia ha avuto un effetto limitato sulle emissioni di gas serra; la riduzione è molto lontana da ciò che servirebbe per contenere il riscaldamento globale entro gli 1,5°C come sancito dall'Accordo di Parigi

7.5.2. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030

Mentre il mondo si avvicina al medio termine degli UNSDG, nel 2023, i progressi verso una loro realizzazione sono compromessi dalla lotta globale contro la pandemia, che occupa il centro della scena. Molte nazioni si mostrano ancora non impegnate e coinvolte a sufficienza nel processo per motivi di scelta politica, mancanza di risorse finanziarie o inadeguatezza della governance. L'ultimo rapporto delle Nazioni Unite sui progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile avvertiva degli impatti devastanti del COVID-19 su una serie di obiettivi,³⁷⁴ poiché il mondo è di fronte alla peggior recessione economica dalla Grande depressione. Il rapporto mostra che su molti obiettivi il mondo è fuori carreggiata, le sfide sono enormi e abbiamo meno di dieci anni per produrre i cambiamenti invocati dagli UNSDG.

Questi sviluppi negativi (vedi box sottostante) sono allarmanti perché gli UNSDG a oggi sono l'unica agenda globale disponibile e ampiamente condivisa che possa impostare il mondo su una rotta migliore. Essi offrono l'opportunità storica di migliorare le vite di miliardi di persone aprendo le prospettive per un nuovo progetto focalizzato sul benessere sostenibile umano e plane-

tario nel XXI secolo. Non appena il mondo sarà uscito dalla fase più acuta della crisi sanitaria imposta dalla pandemia è necessario un nuovo slancio politico globale a favore degli UNSDG a tutti i livelli, cosa che l'ONU non è nella posizione di produrre da sola.

Da questo punto di vista l'Unione europea è probabilmente nella posizione migliore per fare la differenza e assumere una leadership globale.

Per farlo l'Ue dovrebbe prendere l'iniziativa e, di concerto con i partner globali sulla stessa linea di pensiero e in stretta cooperazione con le Nazioni Unite, convocare un Vertice internazionale sullo sviluppo sostenibile e il benessere globale nella seconda metà del 2022 – o comunque non più tardi del medio termine degli UNSDG nel 2023 – fondato su un approccio multilivello e multi-stakeholder, che coinvolga gli stati, le regioni, le città e gli attori non statali (compresi i sindacati, le organizzazioni della società civile e le multinazionali impegnate) che abbiano assunto gli impegni previsti dagli UNSDG. La spina dorsale del vertice dovrebbe essere "l'Alleanza ONU dell'ambizione climatica: zero netto 2050",³⁷⁵ che raccoglie già una compagine di stati e attori non statali tra i più impegnati negli sforzi di decarbonizzazione.

In vista del vertice internazionale l'Unione europea dovrebbe proporre un progetto globale per degli indicatori di benessere che ci spingano "oltre il PIL" nel sistema dei resoconti nazionali delle Nazioni Unite e un nuovo approccio di governance che promuova il bilancio del benessere a tutti i livelli di governo nel mondo. Questa proposta potrebbe poggiare su una parte di lavoro già svolto da diverse istituzioni e organizzazioni pubbliche e private sugli indicatori e le misurazioni, così come iniziative già avviate a livello delle nazioni e delle regioni.³⁷⁶

Il vertice dovrebbe intercettare e riflettere la necessità di nuovi indicatori critici e dati necessari alle misurazioni, indispensabili per la comprensione e la progettazione di politiche per il benessere umano planetario nell'economia, nella società e nell'ambiente (come ad esempio indicatori di disuguaglianza distributiva del reddito e della ricchezza, indicatori sul benessere economico anche in termini di salute, sostenibilità ambientale, capitale naturale, capitale umano, indicatori sociali e di qualità del lavoro). Le iniziative di bilancio del benessere dovrebbero essere concepite sull'attenta osservazione delle misurazioni del benessere, affinché possano restituire un quadro puntuale per progettare politiche focalizzate sul benessere.³⁷⁷

Queste iniziative europee di portata globale, per essere credibili, devono fondarsi e svilupparsi su un rinnovato impegno dell'Unione europea al positivo raggiungimento degli UNSDG in tutti gli stati membri, sul rilancio della trasformazione dei propri processi di governance economica solo iniziata nel semestre europeo del 2020, in un progetto politico efficace che s'ispiri in modo esplicito agli UNSDG come delineato nel capitolo terzo e a considerazioni di bilancio del benessere da integrare in tutti bilanci nazionali ed europei.

³⁷⁴ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/overview/>

³⁷⁵ https://climateinitiativesplatform.org/index.php/Climate_Ambition_Alliance:_Net_Zero_2050

³⁷⁶ Anche a livello delle Nazioni Unite, (soprattutto con il nuovo Sistema di misurazione ambientale-economica, SEEA EA, recentemente adottato dalla Commissione statistica ONU), della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale, dell'OCSE (Rapporto sulla misurazione di ciò che conta, nell'ambito dell'iniziativa "Oltre il PIL"). Da considerare anche l'indice canadese del benessere (<https://unwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/>), l'approccio gallese al benessere (<https://gov.wales/wellbeing-wales-2020.html>) e un lavoro recente in diversi istituti internazionali (<https://www.oecd.org/publications/beyond-gdp-9789264307292-en.htm>) (https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html) e Misurare il benessere economico, maggio 2020, <https://www.un.org/en/desa/un-adopts-landmark-framework-integrate-natural-capital-economic-reporting>

³⁷⁷ <https://budget.govt.nz/budget/pdfs/well-being-budget/b20-well-being-budget.pdf>

Per fornire un quadro rapido dei diversi obiettivi chiave,³⁷⁸ vorremmo evidenziare che la pandemia ha causato il primo aumento della povertà mondiale in decenni. L'ONU stima che 176 milioni di persone saranno ripiombate nell'estrema povertà a causa della pandemia. La disuguaglianza è cresciuta vertiginosamente e vi sono dati che suggeriscono che la pandemia ha portato a un aumento del 7% della povertà estrema, mentre ha spinto la ricchezza dei miliardari verso un più 27,5% all'apice della crisi, tra aprile e luglio 2020. Anche l'insicurezza alimentare è cresciuta e ora riguarda una persona su quattro sul nostro pianeta, il 25,9% della popolazione. La pandemia sta sconvolgendo completamente i sistemi sanitari e l'erogazione delle prestazioni sanitarie in Africa e in Asia³⁷⁹ per quanto riguarda l'HIV, la TBC e la malaria, con le peggiori conseguenze attese nei Paesi più fragili che potrebbero portare a un raddoppio delle morti per malaria nell'Africa subsahariana in solo un anno. Centinaia di migliaia di morti in più tra i bambini sotto i cinque anni sono una delle conseguenze più tragiche del dissesto dei sistemi sanitari nella parte del mondo in via di sviluppo. I casi di violenza domestica contro le donne e le giovani donne si stima abbiano avuto un incremento del 30% dall'inizio della pandemia, mentre le donne sono in prima linea nella lotta contro il virus. Ci si attende da un momento all'altro l'esplosione della disoccupazione globale, poiché diverse centinaia di milioni di lavoratori stanno perdendo il proprio posto di lavoro in un contesto in cui la metà della popolazione mon-

diale non ha ancora nessuna forma di sicurezza sociale. I flussi finanziari globali per lo sviluppo,³⁸⁰ potrebbero continuare a risentire della recessione mondiale e delle enormi pressioni a cui sono sottoposti i bilanci dei Paesi sviluppati, seguendo una tendenza in atto da un decennio. All'interno di questo flusso di risorse, gli aiuti allo sviluppo ufficiali erogati dalle istituzioni pubbliche rappresentano una quota sempre più ridotta rispetto a quelli privati (nel 2019 meno della metà dei flussi totali). Tuttavia, ci si attende anche una riduzione dei flussi privati sotto forma di rimesse – una linea salvavita per molti milioni di famiglie povere nei Paesi in via di sviluppo – soprattutto nel breve e medio periodo, a causa degli effetti economici della pandemia nei Paesi più ricchi. Per quanto riguarda gli obiettivi ambientali, l'impronta globale dei materiali continua a salire di pari passo ai sussidi diretti o indiretti ai combustibili fossili, che nel 2019 sono persino aumentati del 30% nei paesi OCSE.³⁸¹ Mentre la pandemia ha avuto un effetto limitante sulle emissioni di gas serra, il calo non consente di guardare con fiducia al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento di 1,5°C dell'Accordo di Parigi. Al contrario, ai ritmi attuali (che l'imminente COP26 di Glasgow ha l'imperativo di cambiare in modo significativo) il mondo rimane impostato su un andamento di crescita che lo proietta a 3,2°C di riscaldamento entro il 2100. Due terzi delle nazioni del pianeta sono ancora fuori carreggiata nello sviluppo dei piani nazionali per la biodiversità.

» L'Unione europea è probabilmente nella posizione migliore per fare la differenza e assumere una leadership globale.«

³⁷⁸ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/overview/>

³⁷⁹ <https://www.theglobalfund.org/en/news/2021-04-13-new-global-fund-report-shows-massive-disruption-to-health-care-caused-by-covid-19-in-africa-and-asia/>

³⁸⁰ La somma degli aiuti allo sviluppo ufficiali, di altri flussi ufficiali e di quelli privati. (<https://data.oecd.org/drftotal-official-and-private-flows.htm#indicator-chart>)

³⁸¹ <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>

7.5.3. Politica climatica globale 1,5°

Gli effetti cumulativi delle emissioni di gas serra minacciano di far deragliare il nostro clima e i nostri piani climatici, e con essi i nostri mezzi di sostentamento così come li conosciamo. La risposta pubblica rimane insufficiente nonostante le ambizioni dell'accordo di Parigi 2015. Molto è stato scritto e discusso sulle possibili e probabili conseguenze del cambiamento climatico, suffragato da analisi scientifiche sempre più sofisticate e accurate, in particolare attraverso il lavoro del network scientifico globale dell'IPCC, il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico. Il nostro pianeta, nei prossimi cinquant'anni, potrebbe conoscere un aumento della temperatura maggiore di quanto non sia stato negli ultimi 6000 anni. Entro il 2070 le zone di caldo estremo, che ora coprono meno dell'1% della superficie terrestre, potrebbero coprire quasi un quinto delle terre emerse, ponendo potenzialmente una persona ogni tre viventi sul pianeta fuori dalla nicchia climatica all'interno della quale gli umani trovano prosperità da migliaia di anni.³⁸² Saranno in molti a doversi mettere al riparo dal caldo estremo, dalla fame e dal caos politico, ma altri saranno costretti a muoversi. Entro il 2100 le temperature potrebbero salire al punto tale che uscire anche per poche ore, in alcuni luoghi comprese parti dell'India o della Cina orientale "potrebbe causare la morte anche della persona più robusta e in salute".³⁸³

Il riconoscimento globale che il cambiamento climatico è in atto e che va fatto qualcosa di molto serio per porvi rimedio coinvolge le Nazioni Unite, la comunità scientifica (con particolare riferimento all'IPCC), le ONG e gli attivisti climatici in uno sforzo comune che dura da molti anni, se non decenni. Ciò nonostante, quasi sei anni dopo la svolta di Parigi del 2015,³⁸⁴ il mondo rimane aggranciato sul binario che lo condurrà ad un innalzamento della temperatura attorno ai 3°C, che significherebbe la catastrofe, e ora sappiamo che probabilmente gli obiettivi di Parigi non erano e non sono nemmeno sufficienti a darci una soluzione ragionevolmente certa. Oggi la scienza lo dice in modo univoco: dobbiamo contenere il riscaldamento della Terra entro gli 1,5°C per evitare la catastrofe.³⁸⁵ La bozza della relazione dell'IPCC trapelata di recente, la cui pubblicazione ufficiale è prevista per febbraio 2022, dovrebbe mettere l'umanità in uno stato di massimo allarme,³⁸⁶ perché recita: "La vita sulla Terra può recuperare da un drastico cambiamento climatico evolvendo in altre specie e creando nuovi ecosistemi... gli umani no".

Gli impegni nazionali assunti sulla scia di Parigi 2015 erano ben al di sotto gli obiettivi dichiarati dall'accordo; al COP26 si esigono impegni da tre a sei volte più stringenti in funzione di dove si posizioni l'asticella dell'ambizione con riferimento a una fascia di conteni-

Promesse climatiche alla vigilia del COP26

L'Unione europea si è data di recente un'ambiziosa Legge sul clima che apre la strada verso una neutralità carbonica entro il 2050 e aumenta il livello degli sforzi europei fino a quel momento. Attraverso il suo Green Deal, l'Ue si propone di definire un ampio ventaglio d'impegni legali da applicare agli stati membri e al settore privato; sta preparando una revisione del Sistema di scambio delle emissioni per alzare il prezzo del carbonio e limitarne l'importazione, e intende istituire un Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera. Parallelamente al suo vertice sul clima tenutosi il 22 aprile, la nuova amministrazione statunitense ha promesso un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni per gli Stati Uniti del 50-52% entro il 2030 e di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2060.³⁸⁷ In vista del vertice sul clima della Giornata della Terra, Stati Uniti e Cina hanno firmato un accordo di cooperazione climatica contenuto in una dichiarazione d'intenti congiunta.³⁸⁸ Tra le maggiori nazioni industriali, anche il Giappone ha assunto un impegno per la neutralità carbonica entro il 2050 anche se i suoi piani d'implementazione sono stati già criticati. Il Regno Unito, Paese ospitante il COP26, si è impegnato per una riduzione del 68% entro il 2030 e alla neutralità carbonica entro il 2050. Nel complesso più di cento Paesi hanno promesso di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050.

³⁸² C. Xu et al., *Future of the human climate niche*, May 2020, US National Academy of Sciences. <https://www.pnas.org/content/117/21/11350>

³⁸³ E.S. Im et al., (2017). Deadly heat waves projected in the densely populated agricultural regions of South Asia. *Science Advances*. <https://advances.sciencemag.org/content/3/8/e1603322>

³⁸⁴ In occasione del quale 196 Paesi concordarono un obiettivo primario di contenimento medio della temperatura entro i 2°C rispetto i livelli preindustriali, e di compiere sforzi per rimanere sotto gli 1,5°C di riscaldamento.

³⁸⁵ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

³⁸⁶ La bozza di questo rapporto che è trapelata è stata ripresa e commentata ampiamente dai media. Ulteriori estratti della relazione sono disponibili su: <https://earth.org/ipcc-draft-report-warns-of-accelerating-climate-tipping-points/>

³⁸⁷ Dal 1990 al 2020 la Cina ha aumentato le proprie emissioni da 2,4 miliardi di tonnellate a dieci miliardi di tonnellate, il che l'ha resa il Paese con la maggior quantità di emissioni in assoluto, superando l'Ue per quanto riguarda le emissioni pro capite nel 2016, nonostante un PIL pro capite dell'Ue attorno al 40%. <https://green-bri.org/chinas-14th-five-year-plans-climate-ambitions-can-green-finance-help-for-a-much-required-overachievement-of-the-targets/>

³⁸⁸ <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>

MEZZO GRADO DI RISCALDAMENTO FA UNA GRANDE DIFFERENZA

1,5°C

2°C

2°C IMPATTI

	CALDO ESTREMO Popolazione globale esposta a ondate di caldo estremo almeno una volta ogni cinque anni	14%	37% →	2.6x PEGGIORE
	RIDUZIONE DEI GHIACCI DEL MAR ARTICO Numero di estati in cui il mare non ghiaccerà	ALMENO UNA OGNI 100 ANNI	ALMENO UNA OGNI 10 ANNI →	10x PEGGIORE
	INNALZAMENTO LIVELLO DEL MARE Aumento del livello del mare entro il 2100	0,40 METRI	0,46 METRI →	0,06 MAGGIORE
	PERDITA DI SPECIE: VERTEBRATI Vertebrati che perdono almeno metà delle proprie varietà	4%	8% →	2x PEGGIORE
	PERDITA DI SPECIE: PIANTE Piante che perdono almeno metà delle proprie varietà	8%	16% →	2x PEGGIORE
	PERDITA DI SPECIE: INSETTI Insetti che perdono almeno metà delle proprie varietà	6%	18% →	3x PEGGIORE
	ECOSISTEMI Aree delle terre emerse in cui gli ecosistemi si sposteranno a un nuovo bioma	7%	13% →	1,86x PEGGIORE
	PERMAFROST Quantità di permafrost artico che si scioglierà	4,8 MILIONI DI KM²	6,6 MILIONI DI KM² →	38% PEGGIORE
	RESA DEI RACCOLTI Riduzione dei raccolti di granturco ai tropici	3%	7% →	2,3x PEGGIORE
	BARRIERE CORALLINE Ulteriore deterioramento delle barriere coralline	70-90%	99% →	29x ^{FINO A} PEGGIORE
	PESCA Declino della pesca marina	1,5 MILIONI DI TONNELLATE	3 MILIONI DI TONNELLATE →	2% PEGGIORE


Unione europea

L'Unione europea ha appena varato un'ambiziosa Legge sul clima che apre la strada verso la neutralità carbonica dell'Ue entro il 2050 e aumenta notevolmente gli sforzi europei fino a quel momento. Attraverso il suo Green Deal l'Ue intende istituire un pacchetto di impegni legalmente vincolanti da applicare agli stati e al settore privato. È in atto anche una revisione del suo Sistema di scambio delle emissioni per alzare il prezzo del carbonio. Per limitare le importazioni di carbonio l'Ue vuole istituire un meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera.


Giappone

Anche il Giappone è impegnato al raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050, anche se i suoi piani d'implementazione sono già stati criticati.


Stati Uniti

Nel corso del proprio vertice sul clima tenutosi il 22 aprile, la nuova amministrazione USA ha promesso un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni tra il 50 e il 52% entro il 2030, una rete elettrica a zero emissioni entro il 2035 e una nazione a neutralità carbonica entro il 2050.


Cina

La Cina, ora responsabile della maggior quantità di emissioni al mondo (28% delle emissioni globali) raggiungerà il picco delle emissioni entro il 2030 e si propone di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2060. Prima della Giornata mondiale della Terra, in una dichiarazione congiunta USA e Cina hanno espresso l'impegno a cooperare in materia climatica.


Regno Unito

Il Regno Unito, Paese che ospiterà il COP26, si è impegnato a ridurre le proprie emissioni del 68% entro il 2030 e alla neutralità carbonica entro il 2050.


Globale

Nel complesso più di cento Paesi hanno già promesso di raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050.

mento del riscaldamento tra gli 1,5°C e i 2°C. Nella fase preparatoria della 26a Conferenza delle Parti (COP26) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) che si terrà a Glasgow nel mese di novembre 2021, i Paesi partecipanti s'impegneranno a riduzioni più ambiziose delle emissioni di gas serra di quanto fossero preparati a fare a Parigi. Tuttavia, fino a che le promesse non poggeranno su un'implementazione credibile dei piani e dei relativi vincoli legali, potrebbero solo alzare le aspettative e quindi vanno prese con beneficio d'inventario (vedi box); per esempio i recenti sviluppi negli Stati Uniti riguardo un nuovo pacchetto di infrastrutture, che segue le nuove ambizioni climatiche dell'amministrazione americana, solleva nuove perplessità circa una sua reale praticabilità.

Oggi è ampiamente accettato che il cambiamento climatico non è solo materia ambientale. Qualsiasi altro problema globale ci troveremo ad affrontare sarà aggravato dal cambiamento climatico: la distruzione della diversità biologica, le migrazioni, le disuguaglianze e la povertà, la sicurezza alimentare, i conflitti, le minacce sanitarie, la disoccupazione, e potremmo continuare a lungo. Questo accadrà anche a un livello di riscaldamento di 1,5°C, anche se in misura minore rispetto a un riscaldamento di 2°C, se gli sforzi globali di decarbonizzazione dovessero restituire risultati meno incoraggianti di quelli attesi. L'IPCC stima che i Paesi dovrebbero impegnarsi a fondo per dimezzare le emissioni globali attuali entro il 2030 per agganciare il mondo sul binario che lo conduca a contenere il riscaldamento entro gli 1,5°C e a raggiungere la neutralità tra il 2045 e il 2055. Se si riducessero di un quarto entro il 2030, raggiungeremmo i 2°C di riscaldamento globale e la neutralità carbonica nel 2075.

Nonostante i suoi indiscutibili meriti, l'accordo di Parigi ha creato un dilemma e una tentazione per i Paesi che si trovavano a definire i propri impegni di decarbonizzazione nella fase immediatamente successiva: l'accordo è rispettato se il riscaldamento è contenuto sotto gli 1,5°C (considerando che ha già raggiunto un livello di 1°C) o anche se arriva a 1,99°C? Si potrebbe dire che sia rispettato in entrambi i casi, anche se per molti Paesi la tentazione è di scegliere la strada meno ripida.

Esiste però una differenza enorme tra i due poli su cui si fonda l'Accordo di Parigi. Contenere il riscaldamento a 1,5°C significa undici milioni in meno di persone esposte a caldo estremo, sessantun milioni in meno di persone esposte a siccità e dieci milioni in meno di persone esposte agli impatti dell'innalzamento del livello dei mari.

» Oggi la scienza lo dice in modo univoco: dobbiamo contenere il riscaldamento della Terra entro gli 1,5°C per evitare la catastrofe.«

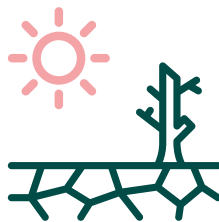
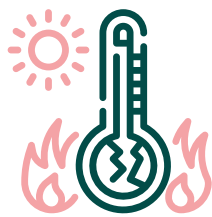
Accanto a questi benefici per l'uomo, potrebbe dimezzare il numero di vertebrati e specie vegetali che vanno incontro a gravi perdite di biodiversità entro la fine del secolo. Vi sono studi che dimostrano che il valore dei servizi e delle funzioni di una biosfera in buono stato di salute e di funzionamento ammonta approssimativamente a 125 trilioni di dollari l'anno, ed è quindi chiaro come un riscaldamento globale che non superi gli 1,5°C ci risparmierebbe anche enormi perdite economiche.³⁸⁹ Gli effetti del cambiamento climatico si amplificano rapidamente tra 1,5° e 2°C di riscaldamento.³⁹⁰ Questi effetti sono esponenziali, non proporzionali; la loro portata dipende da cosa investono e dalla risposta al cambiamento della temperatura di ciò che investono.

Nella lotta contro il cambiamento climatico ogni decimale e frazione di grado conta.

Gli sforzi politici sono molto più intensi per contenere il riscaldamento entro gli 1,5°C rispetto a quelli necessari se ci si concedono diversi decimali in più, dato che i requisiti di riduzione delle emissioni sono due volte più stringenti nel primo caso. Questi maggiori sforzi politici però sono controbilanciati da politiche di adattamento

³⁸⁹ Dati raccolti da diverse fonti attendibili: <https://sciencebasedtargets.org/blog/1-5-c-vs-2-c-a-world-of-difference>

³⁹⁰ <https://www.climatecouncil.org.au/resources/infographic-the-difference-between-1-5-and-2-degrees-warming/>
<https://www.wri.org/insights/half-degree-and-world-apart-difference-climate-impacts-between-15c-and-2c-warming>



Il nostro pianeta potrebbe conoscere nei prossimi 50 anni un **aumento della temperatura maggiore di quello degli ultimi 6000 anni.**

Entro il 2070 le **zone interessate dal caldo estremo come il Sahara**, che oggi coprono meno dell'1% della superficie terrestre, **potrebbero arrivare a coprirne quasi un quinto**, ponendo potenzialmente **una persona su tre sulla Terra, fuori dalla nicchia climatica** in cui gli umani hanno trovato prosperità per migliaia di anni.

Entro il 2010, le **temperature potrebbero salire** a un punto tale che anche solo uscire per poche ore in alcuni luoghi, comprese parti dell'India e della Cina orientale, **potrebbe rivelarsi fatale anche per persone in un perfetto stato di salute.**

più limitate rispetto a quelle che si renderebbero necessarie per gestire un riscaldamento tendente ai 2°C. Molto di quanto l'umanità perderebbe per ogni singolo decimale o frazione aggiuntiva di riscaldamento oltre gli 1,5° in termini di biodiversità, terre, condizioni di vita e persino stabilità politica, andrebbe perso per lungo tempo se non per sempre.

Oggi non conosciamo quando, come o dove si possano innescare i meccanismi scatenati dal raggiungimento dei *tipping points*, i punti critici, e la capacità di governance locale, nazionale e globale di gestione delle crisi e delle risorse finanziarie disponibili per affrontare eventi climatici estremi. Questi ultimi, sempre più frequenti in anni recenti, hanno fatto chiarezza quantomeno su un punto: sono molto costosi. Nel 2020 uno studio è arrivato alla conclusione che i disastri ambientali e atmosferici nel mondo comportano un costo totale di 150 miliardi di dollari,³⁹¹ l'equivalente della somma ufficiale degli aiuti allo sviluppo erogati ai Paesi in via di sviluppo dagli stati OCSE. Gli Stati Uniti furono i più colpiti nel 2020 con un costo stimato in cento miliardi di dollari, il doppio del costo medio stimato negli Stati Uniti dal 1980.³⁹² Tra 2016 e 2020 i costi registrati negli Stati Uniti ammontavano a seicento miliardi di dollari. Questo ci dice che gli eventi

atmosferici estremi potenzialmente potrebbero avere un costo globale che si aggira tra gli uno e i due trilioni di dollari per questo decennio. Dato che le temperature medie continuano a salire – e continueranno a farlo in certa misura a causa del carbonio ancora presente in atmosfera e alle emissioni che, anche nelle previsioni più ottimistiche, continueranno a essere prodotte negli anni a venire – non sembra azzardato considerare che questi costi supereranno i due trilioni di dollari nel prossimo decennio.

Con la Cina che ha già stabilito di diventare neutrale al carbonio entro il 2060 e gli Stati Uniti e l'Europa entro il 2050 (i tre blocchi che producono circa la metà delle emissioni globali), è comunque difficile dire come il COP26 possa restituire un piano di contenimento sotto gli 1,5°C, se anche il resto del mondo non assume impegni più stringenti – il che però è altamente improbabile.

Per il COP26 non si tratta solo di raccogliere contributi nazionali più ambiziosi. Vi sono tutta una serie di altri aspetti che determinano una politica climatica efficace, non ultimo un suo inquadramento nell'approccio degli UNSDG e una lettura socio-ecologica dei cambiamenti climatici.

³⁹¹ Fonte: rapporto di Christian Aid UK.

³⁹² <https://www.ncei.noaa.gov/news/calculating-cost-weather-and-climate-disasters>

Noi raccomandiamo il seguente vasto approccio politico in vista del COP26 e oltre, per garantire che la politica climatica globale possa ancora aspirare al contenimento del riscaldamento entro gli 1,5°C in una cornice socio-ecologica che porti alla necessaria trasformazione della nostra economia globale:

- Garantire che i contributi nazionali nel complesso consentano un'azione climatica più rapida per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del riscaldamento globale entro gli 1,5°C stabilito dall'accordo di Parigi e se possibile anche meno.
- Trovare l'accordo affinché i contributi nazionali siano tradotti in una legge, sostenuta da piani d'implementazione credibili e dettagliati in tutti i settori dell'economia e piani finanziari altrettanto credibili per attuarli; questo significa includere anche i settori che fino ad ora non sono stati coinvolti come l'aviazione, il trasporto marittimo e la combustione di biomassa.
- Aprire un percorso di affermazione della giustizia climatica a livello globale, determinando un metodo universale per distribuire in modo equo gli sforzi di riduzione delle emissioni tra gli stati e negli stati.³⁹³
- Garantire che tutti i Paesi sviluppino delle proprie strategie di adattamento e resilienza, che abbiano come priorità proteggere i più vulnerabili. Il COP26 dovrebbe portare a un accordo su un pacchetto d'indicatori chiari per definire e valutare strategie di adattamento nazionali e regionali efficienti, giuste e ben finanziate in termini economici e sociali.
- Porre la necessità di una transizione giusta e il suo finanziamento al cuore dell'agenda climatica per garantire che nessuno sia lasciato indietro nella transizione ecologica, e che le azioni climatiche generino un cambiamento sociale positivo e progresso per tutti.
- Adottare un "pacchetto Natura" che ponga in evidenza e favorisca le soluzioni naturali, in coordinamento con la Conferenza delle Nazioni Unite per la diversità biologica, per soluzioni più integrate di risposta alla crisi del clima e della diversità biologica.
- Confermare la necessità di eliminare tutte le centrali elettriche a carbone esistenti e proibire lo sviluppo di qualsiasi nuovo progetto di centrale di questo tipo dopo il 2021.
- Confermare il graduale abbandono del petrolio e del gas, quando non coniugati a un'adeguata capacità di cattura e sequestro del carbonio.
- Garantire che le multinazionali fissino obiettivi di neutralità carbonica ambiziosi, con particolare riferimento alle cento aziende responsabili delle maggiori quantità di emissioni (responsabili di più del 70% delle emissioni di gas serra a livello globale).
- Stanziare fondi per l'azione climatica nei Paesi in via di sviluppo, tenendo anche in considerazione gli impatti negativi economici e sociali della pandemia COVID-19, raddoppiando l'obiettivo di cento miliardi di dollari e garantendo la ricapitalizzazione del Fondo verde per il clima.

³⁹³ L'1% più ricco della popolazione mondiale è responsabile di più del doppio dell'inquinamento da carbonio di quanto lo siano state 3,1 miliardi di persone che hanno rappresentato la metà più povera dell'umanità durante i venticinque anni più critici di crescita delle emissioni.
(<https://www.oxfam.org/en/press-releases/carbon-emissions-richest-1-percent-more-double-emissions-poorest-half-humanity>)

- Favorire e assumere come priorità uno sviluppo più rapido delle capacità di produzione delle energie rinnovabili sulla terra e in mare, soprattutto nei Paesi a basso reddito, e garantire che le banche di sviluppo globali, nazionali e regionali forniscano sufficienti finanziamenti per sostenere investimenti nelle infrastrutture necessarie.
- Garantire che il sistema finanziario globale integri i rischi climatici e carbonici nelle decisioni sugli investimenti, e che i gruppi di lavoro sull'informativa finanziaria sui rischi clima correlati diventino obbligatori.
- Riconoscere la necessità d'iniziative legislative di respiro globale per la produzione e il consumo, compreso l'allungamento del ciclo di vita dei prodotti.
- Promuovere un Green Deal globale su proposta dell'Unione europea (vedi sezione 7.5.4 di seguito).

Oltre il COP26

Il COP26 deve produrre i migliori risultati possibili per rendere l'azione climatica più incisiva. La comunità globale non dovrebbe ancora rinunciare a intraprendere un percorso di decarbonizzazione che tenti di contenere il riscaldamento sotto gli 1,5°C anche nell'ipotesi in cui il COP26 non dovesse dare i risultati sperati, e anzi dovrebbe cominciare a pianificare la prossima finestra di opportunità. Il sesto rapporto di valutazione dell'IPCC è atteso per il 2022. Questo rapporto fornirà evidenze ancor più puntuali, nuove scoperte sul cambiamento climatico e diversi scenari di riscaldamento, e potrebbe contenere l'ammonizione a un'azione climatica anche più risolutiva di quella risultante dal COP26. Nel 2023, la Conferenza delle Parti ospiterà le Parti dell'Accordo di Parigi (CMA) per un primo inventario delle emissioni globali riferito all'articolo 14 dell'Accordo di Parigi.

Una nuova e forte iniziativa politica climatica globale guidata delle Nazioni Unite sarebbe quindi concepibile e auspicabile entro il 2024, se possibile già nel 2023, per cambiare passo sugli impegni del COP26 e migliorare il percorso verso la decarbonizzazione. L'idea sarebbe anticipare il raggiungimento della neutralità carbonica almeno al 2045 – o al 2040 per il maggior numero possibile di Paesi in grado di farlo – e fissare nuovi ambiziosi obiettivi di emissioni negative: oltre la neutralità e verso emissioni zero nel mondo post-Accordo di Parigi.

7.5.4. Un Green Deal globale

L'Unione europea è la prima entità politica ad aver tradotto l'idea di "green deal" in una strategia politica completa sul clima. In seguito al suo lancio, all'inizio del 2020, il Green Deal europeo (EGD) rimane un punto di riferimento in un mondo alla ricerca di una strategia per uscire dalla crisi climatica più ardua di sempre e per scacciare lo spettro di una catastrofe ecologica che minaccia la nostra società e il nostro pianeta.

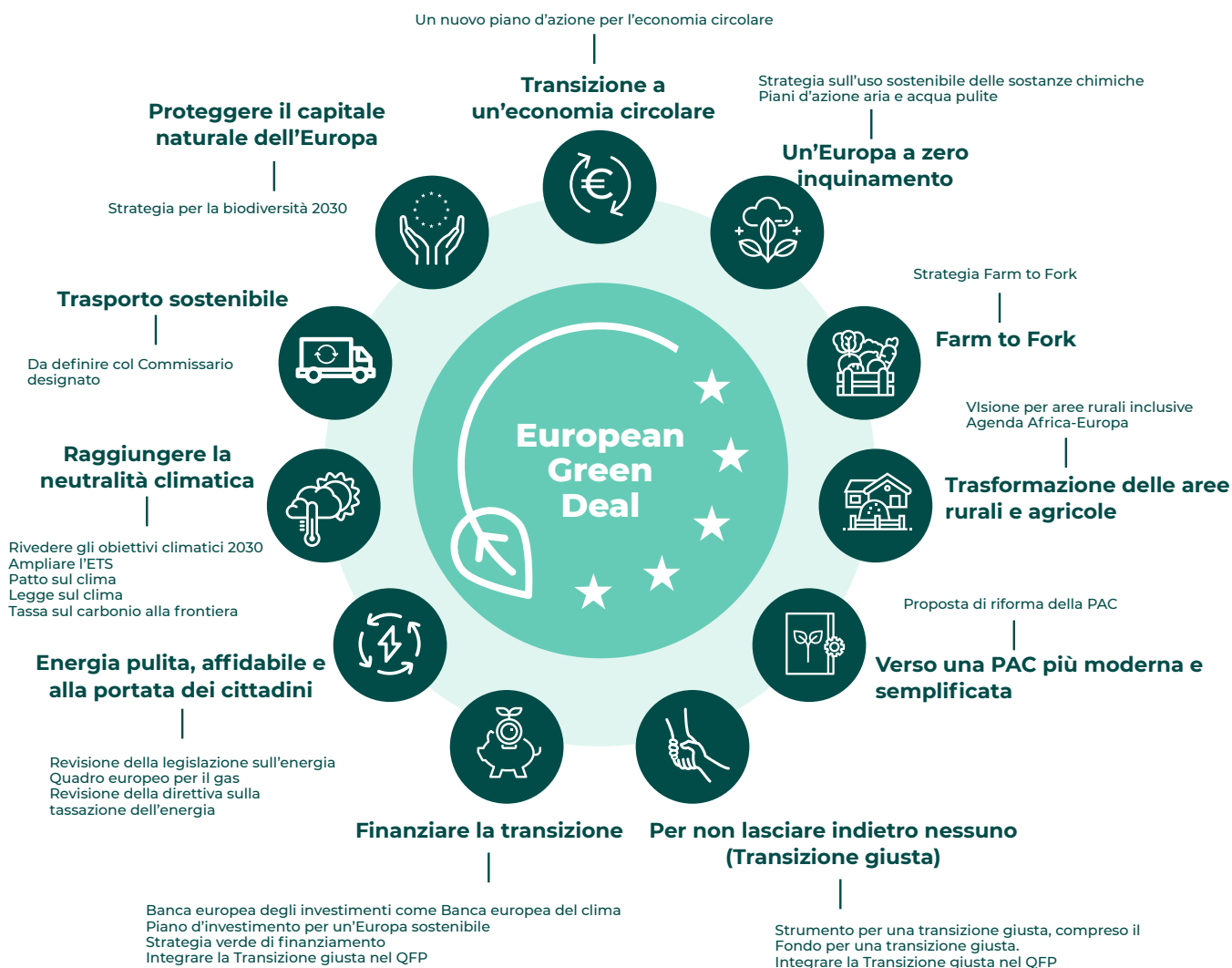
Il Green Deal europeo non è un risultato perfetto. La sua innovazione è stata coniugare un quadro politico integrato e legalmente vincolante, l'azione climatica e azioni ecologiche in un raggio molto ampio, e alcuni aggiustamenti socio-economici delle politiche sul mercato del lavoro, all'interno di un'agenda per una transizione giusta. Tra i suoi limiti vale la pena citare i seguenti:

- Un collegamento debole rispetto a un'azione di politica sociale più ampia (in particolare col Pilastro europeo dei diritti sociali e il suo piano d'azione), sebbene sulla carta sia un impegno presente e parte integrante dell'EGD. Questo limite preclude all'EGD la capacità di sviluppare una correlazione politica più profonda e sistemica degli obiettivi e delle azioni sociali ed ecologiche in tutte le proprie politiche, e di sfruttare il pieno potenziale socio-ecologico (necessario per il suo successo) in un processo trasformativo teso a una sostenibilità duratura.
- L'aggancio a una logica di crescita economica (la stessa perseguita dal PIL) come scopo e significato attuale del Green Deal,³⁹⁴ anziché un legame più esplicito a obiettivi di benessere come la salute o la giustizia. Questo limite concettuale è rafforzato dal fatto che la riforma del Semestre europeo per una governance sostenibile dedicata al raggiungimento degli UNSDG è stata interrotta e non ancora completata. Di fatto in questo modo perpetua una logica di sorveglianza economica ora proiettata sul Piano d'emergenza dell'Ue.³⁹⁵

» Il valore aggiunto di un Green Deal globale dovrebbe essere di portata molto più ampia, dovrebbe riuscire a raccogliere le diverse dimensioni politiche dell'azione climatica globale come quella economica, ambientale, sociale, all'interno di un'unica cornice.«

³⁹⁴ L'Europa ha bisogno di una nuova strategia di crescita che la trasformi in un'economia moderna, efficiente e competitiva. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

³⁹⁵ Sebbene sulla carta questa riforma rappresenti anche un impegno che è parte integrante del piano iniziale dell'EGD, e fu avviata dalla Commissione europea nel 2020 nella sua Strategia annuale di crescita sostenibile, successivamente è stata superata e sostituita dal Dispositivo di ripresa e resilienza del Next Generation EU. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1658



Il Green Deal europeo

Il recente annuncio dell'amministrazione Biden dell'intenzione di rendere gli Stati Uniti clima-neutrali entro il 2050 non usa la stessa terminologia ma un concetto simile centrato sul nesso crescita/tecnologia/occupazione.

L'azione globale contro il cambiamento climatico sta già spingendosi in una direzione simile puntando a un approccio politico più ampio e il COP26 ha il compito di proiettarlo persino oltre. In particolare il COP26 potrebbe essere visto come una migliore integrazione dell'azione per il clima e quella per la diversità biologica (azione climatica su base naturale), un'estensione degli sforzi di decarbonizzazione a settori che fino a oggi non rientravano nella sua portata e il sostegno di ulteriori azioni per una transizione giusta, che si aggiungano agli altri processi come la resilienza e l'adattamento.

La politica climatica globale avrebbe un vantaggio importante dall'integrare formalmente la propria azione in una strategia politica di respiro più ampio, traendo ispirazione da un approccio europeo migliorato e sviluppando i progressi in atto in questo senso.

Qui è dove entra in gioco il Green Deal globale. Quest'idea era già nell'aria nel mese di marzo 2021, quando i presidenti della Commissione e della Banca europea degli investimenti, in un editoriale che apriva un evento congiunto dal titolo "Investire in azione climatica".³⁹⁶ Questa versione del Green Deal globale è molto più improbabile della sua versione europea, poiché si focalizza solo sulla dimensione tecnologica dell'azione climatica, presentandosi essenzialmente come una soluzione dedicata a massicci investimenti tecnologici e pensata su quattro pilastri: rinnovabili, adattamento, svolta verde delle tecnologie come idrogeno o cattura e sequestro del carbonio (CCS) e tecnologie dell'economia circolare. Quest'idea rientrava sotto il cappello della seguente affermazione: "Il Green Deal non è solamente una politica ambientale: è una necessità geopolitica".³⁹⁷

Mentre gli investimenti sono una dimensione certamente indispensabile e critica per il successo di qualsiasi politica climatica sul pianeta, questa proposta a nostro parere nemmeno si avvicina a un Green Deal globale.

Il valore aggiunto di un Green Deal globale dovrebbe essere di portata molto più ampia, dovrebbe riuscire a raccogliere le diverse dimensioni politiche dell'azione climatica globale come quella economica, ambientale, sociale, all'interno di un'unica cornice che comprende anche gli investimenti ed è in coerenza con gli UNSDG. Questo dovrebbe riflettersi anche sui piani climatici nazionali e spingerli a integrare tutto lo spettro delle azioni politiche necessarie in una strategia coerente, con una chiara attenzione alla dimensione socio-ecologica in ognuna di esse. Questo approccio darebbe una guida globale grazie alla quale la politica climatica non sarebbe più strumentalizzata per salvare il sistema economico globale prevalente, i suoi flussi e la logica della crescita del PIL, ma sarebbe al servizio di uno scopo nobile, tutto suo, di sostenibilità planetaria e benessere umano.

Un Green Deal globale

Invece di una proposta con un focus troppo incentrato sulla tecnologia e gli investimenti, promossa da solo due delle sue istituzioni, l'Unione europea dovrebbe assumere una leadership climatica globale illuminata e sostenuta da tutte le sue istituzioni, proponendo un Green Deal globale ambizioso, completo e ben concepito entro l'inizio del COP26.

³⁹⁶ <https://cdn1.euraxess.org/worldwide/south-korea/global-green-deal-op-ed-article-ursula-von-der-leyen-president-european>

³⁹⁷ Op.cit.

Green Deal globale

Le dimensioni economica, ambientale e sociale della politica climatica globale devono essere raccolte tutte sotto un'unica ala coerente con il quadro degli UNSDG.



Piani nazionali sul clima per integrare tutta la gamma delle azioni politiche necessarie in una strategia coerente, con un'attenzione chiara alla dimensione socioecologica all'interno di ogni singola politica.

» Noi proponiamo e raccomandiamo un elemento molto importante della necessità e dell'urgenza di un'agenda globale focalizzata sui risvolti sociali della meta-crisi, appoggiato dall'agenda 2030, che andrebbe integrato in modo chirurgico nell'agenda climatica e ambientale globale.«

7.5.5. Un Contratto sociale globale

Vi sono molti modi per mostrare come il corso intrapreso anni fa dalla globalizzazione economica e finanziaria abbia da tempo abbandonato ogni idea di progresso sociale e giustizia globale. Non è certo una questione nuova, ma rimane comunque irrisolta.

Ventisei anni fa, al Summit mondiale per lo sviluppo sociale (WSSD) tenutosi nel marzo 1995 a Copenhagen, i governi raggiunsero consenso sulla necessità di mettere le persone al centro dello sviluppo. Il summit sociale fu la più grande adunanza di leader mondiali dell'epoca.³⁹⁸ Le promesse erano la sconfitta della povertà, la piena occupazione e favorire l'integrazione sociale perseguendo obiettivi di sviluppo. Durante il vertice, all'interno del piano d'azione furono adottati una serie di obiettivi quantitativi quali ad esempio l'eradicazione della povertà, la salute e la parità di genere. Il summit fu riconvocato cinque anni dopo a New York, nell'anno 2000, in occasione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ma solo in forma di sessione speciale; in quell'occasione il WSSD+5 dovette rilevare e accettare una mancanza di progressi generale sugli obiettivi. Fu adottata una lunga lista di raccomandazioni per lo sviluppo sociale in una vasta gamma di dimensioni e declinazioni, ma lo slancio politico globale era già andato perso.

Dopo non molto, nel 2022, l'Organizzazione internazionale del Lavoro fece un altro tentativo per posizionare

un'agenda sociale globale ambiziosa tra le massime priorità internazionali, attraverso l'iniziativa che prese il nome di "Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione". La commissione consegnò le proprie conclusioni del 2004, chiedendo che una globalizzazione giusta e inclusiva diventasse una priorità mondiale, e definì la dimensione sociale della globalizzazione in questi termini:

La dimensione sociale della globalizzazione riguarda l'impatto che la globalizzazione esercita sulla vita e sul lavoro delle persone, sulle loro famiglie e sulle loro società. Sono state sollevate diverse perplessità e preoccupazioni circa l'impatto della globalizzazione sull'occupazione, sulle condizioni di lavoro, sui redditi e sulla protezione sociale. Oltre al mondo del lavoro, la dimensione sociale abbraccia sicurezza, cultura e identità, inclusione o esclusione e la capacità di coesione di famiglie e comunità.³⁹⁹

La sua grande quantità di raccomandazioni puntava soprattutto a rendere un Lavoro dignitoso una priorità mondiale, a promuovere azioni per rafforzare standard di lavoro di base in ogni continente, ad adottare regole per un commercio equo, un livello minimo di protezione sociale, più assistenza allo sviluppo in linea con l'obiettivo dello 0,7% del PIL, misure di riduzione dell'evasione fiscale, miglioramento della qualità della governance globale per raggiungere obiettivi politici coerenti, ecc. Sulla falsariga del rapporto, rafforzato dalle conclusioni del Vertice mondiale delle Nazioni Unite del 2005,⁴⁰⁰ la Conferenza dell'OIL adottò una

³⁹⁸ All'epoca il WSSD fu patrocinato dal copresidente dell'ICSE Poul Nyrup Rasmussen in qualità di primo ministro di Danimarca e dal segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali.

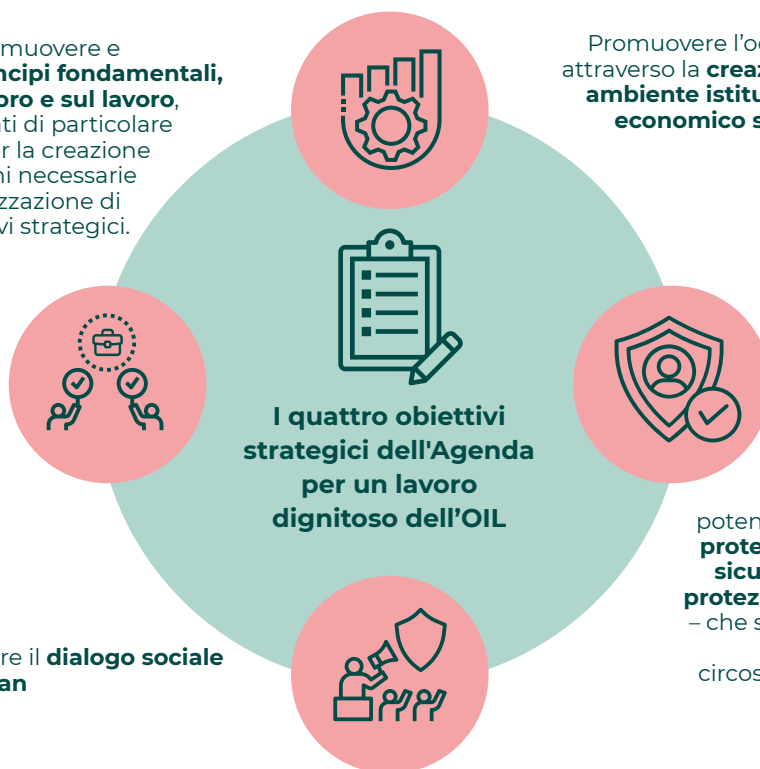
³⁹⁹ <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/globali.htm>

Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta nel 2008.⁴⁰¹ Il maggior risultato di quella dichiarazione fu istituzionalizzare l'Agenda per un

Lavoro dignitoso, alla quale l'OIL lavorava dal 1999, e di porla al cuore della propria missione.

Rispettare, promuovere e realizzare **i principi fondamentali, il diritto al lavoro e sul lavoro**, come strumenti di particolare importanza per la creazione delle condizioni necessarie alla piena realizzazione di tutti gli obiettivi strategici.

Promuovere l'occupazione attraverso la **creazione di un ambiente istituzionale ed economico sostenibile**



In seguito a queste iniziative l'idea più ampia di sviluppo sostenibile conobbe un notevole slancio alle Nazioni Unite e si raggiunse un livello superiore con l'introduzione degli obiettivi sociali nell'Agenda degli UNSDG 2030: più della metà degli UNSDG incarna una declinazione sociale di sviluppo sostenibile.⁴⁰² Questo fornisce basi solide e autorevolezza per nuove azioni concrete a livello sociale.

L'impatto socioeconomico della pandemia è già stato molto severo in molte parti del mondo, ha deteriorato realtà sociali e lavorative già precarie, e invertito tendenze positive che si erano affermate faticosamente nel tempo, come nel caso della lenta riduzione della povertà estrema. Tanto basta per creare una nuova emergenza sociale.

In questa sede desideriamo sollevare un altro punto che riteniamo essenziale: nella nostra visione non vi sono

argomenti validi per giustificare l'enorme divario tra un focus così stretto e intenso sulle attività politico-istituzionali sul cambiamento climatico e sulla biodiversità – anche se di minor portata su quest'ultima – e un'attenzione e un impegno così limitato in campo sociale a livello globale. Questo scollamento non trova nessuna giustificazione agli occhi di chi, come noi, crede che gli imperativi ecologici e sociali siano indissolubilmente legati e che sia impensabile rispondere a uno in modo efficace e duraturo senza agire in modo altrettanto deciso sull'altro.

Noi proponiamo e raccomandiamo un elemento molto importante della necessità e dell'urgenza di un'agenda globale focalizzata sui risvolti sociali della meta-crisi, appoggiato dall'agenda 2030, che andrebbe integrato in modo chirurgico nell'agenda climatica e ambientale globale: un Contratto sociale globale che proceda di pari passo e si integri con il Green Deal europeo (sezione 7.5.4).

⁴⁰⁰ "Noi sosteniamo fermamente una globalizzazione giusta e risolta per trarne il massimo vantaggio in termini di occupazione produttiva e lavoro dignitoso per tutti, comprese le donne e i giovani, un obiettivo centrale delle nostre politiche nazionali e internazionali, così come delle nostre strategie di sviluppo nazionale". Dichiarazione finale del Vertice mondiale ONU 2005.

⁴⁰¹ <https://www.un.org/ruleoflaw/files/declaration%20on%20social%20justice%20for%20a%20Fair%20Globalization.pdf>

⁴⁰² UNSDG: 1 Povertà zero; 2 Fame zero; 3 Salute e benessere; 4 Istruzione di qualità; 5 Parità di genere; 6 Acqua pulita e igiene; 8 Energia pulita ed economicamente accessibile; Lavoro dignitoso e crescita economica; 10 Meno disuguaglianze; 13 Cambiamento climatico.

Il Contratto sociale dovrebbe soprattutto prevedere e promuovere le seguenti cinque iniziative politiche, ma successivamente dovrebbe essere esteso ad altre:

- Un rafforzamento del ruolo e della posizione di governance dell'OIL per garantire i risultati su diversi obiettivi chiave all'interno dell'SDG 8 sul Lavoro dignitoso, soprattutto per ciò che concerne l'abolizione dei lavori forzati e del lavoro minorile, e l'istituzione e la garanzia dei diritti di base del lavoro.
- Un "bollino di responsabilità sociale globale" riconosciuto ai Paesi che dimostrano un ampio rispetto dei principi e dei diritti fondamentali del Lavoro e che accettano volontariamente di sottoporsi a ispezioni internazionali indipendenti, affidabili e con valore giuridico. Questo sistema d'ispezioni potrebbe rientrare sotto una delle Convenzioni internazionali del Lavoro, e per la loro natura volontaria, si dovrebbe consentire a ogni stato di decidere liberamente se apporre un'etichetta che certifichi la responsabilità sociale delle merci prodotte sul suo territorio, sempre che accetti tutte le obbligazioni contenute nella convenzione di riferimento e ne permetta il monitoraggio.⁴⁰³
- Un'iniziativa politica globale sul lavoro informale nell'economia globale⁴⁰⁴ guidata dall'OIL e sostenuta dalle altre agenzie dell'ONU e dalla Banca mondiale che serva a incentivare e accelerare il passaggio dei lavoratori o delle unità economiche all'economia formale, promuovendo la creazione, la conservazione e la sostenibilità delle imprese e di posti di lavoro di qualità nell'economia formale, e prevenendo il processo inverso, vale a dire processi di "informalizzazione" di lavori di per sé tipici dell'economia formale.⁴⁰⁵
- Un Fondo globale per la protezione sociale e la salute, così come richiesto dalla Confederazione sindacale internazionale e dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani.⁴⁰⁶ Questo fondo potrebbe aiutare a colmare la falla finanziaria che impedisce la creazione di un sistema di protezione sociale e l'accesso a cure sanitarie di qualità nei Paesi più poveri del mondo che nel breve periodo e con le loro sole forze non hanno il margine fiscale sufficiente per costruire dei sistemi di protezione sociale adeguati e servizi sanitari alla portata dei cittadini. Potrebbe essere accompagnato da un sistema di supporto tecnico che aiuti gli stati a sviluppare la propria capacità di finanziamento del sistema di protezione sociale e a



costruire infrastrutture e servizi sanitari nel medio periodo. L'Unione europea dovrebbe promuovere attivamente la copertura sanitaria universale e l'accesso a cure sanitarie di qualità per tutti, nel quadro della Risoluzione delle Nazioni Unite adottata dall'assemblea Generale il 10 ottobre 2019 sulla copertura sanitaria universale e l'SDG 3 a garanzia di una vita sana e la promozione del benessere sostenibile per tutti a ogni livello.

- Una Carta globale del patrimonio comune, raccomandata successivamente nella sezione 7.5.10.

⁴⁰³ L'idea di un'etichetta sociale globale fu proposta per la prima volta dal direttore generale dell'OIL, Michel Hansenne, nel 1997, ma naufragò a causa dell'opposizione dei rappresentanti delle parti datoriali e di alcuni governi. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008013/lang-en/index.htm

⁴⁰⁴ Secondo le stime dell'OIL, l'economia informale coinvolge più della metà della forza lavoro globale e più del 90% delle micro e piccole imprese del mondo. Il settore informale è associato anche a un'alta incidenza delle violazioni dei diritti dei lavoratori e protezione sociale insufficiente – il che lo rende il settore del mondo contemporaneo in cui una regolamentazione e un'organizzazione sono più necessarie. Jakovleski V. et al. (2019): <https://journals.openedition.org/poldev/3026#fn25>

⁴⁰⁵ L'OIL ha una vasta esperienza nel lavorare con le iniziative di governance privata in campo sociale, soprattutto attraverso il Patto globale ONU. Si potrebbero quindi fare ulteriori considerazioni per la creazione di un "bollino di responsabilità sociale" certificato dall'OIL, in una cornice di condizioni chiare e di cooperazione con le autorità nazionali – in attesa di un approccio normativo come richiesto in questa relazione alla sezione 7.5.6.

⁴⁰⁶ https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_campaign_brief_-_a_global_social_protection_fund_en_v3.pdf e la relazione delle Nazioni Unite del Relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, A/HRC/47/36 (6 aprile 2021).

7.5.6. Aziende globali fondate su regole e rispettose delle normative fiscali

Nell'economia globale di oggi la ricchezza, il potere economico che ne deriva e la quota di commercio globale e d'investimenti delle grandi aziende multinazionali sono sempre più concentrati; ciò le rende componenti critici del sistema economico e della nostra società.

stato il ruolo che hanno avuto nel generare la metacrisi con la quale ci dobbiamo confrontare.

È sempre più evidente che le multinazionali hanno un interesse crescente a diventare sostenibili, sia per limitare le conseguenze negative del cambiamento climatico sui loro affari, sia per rimanere competitive e rilevanti in un mondo che è alla ricerca di prodotti e servizi sostenibili. Nell'economia privata, un numero

» Nell'economia globale di oggi la ricchezza, il potere economico che ne deriva e la quota di commercio globale e d'investimenti delle grandi aziende multinazionali sono sempre più concentrati; ciò le rende componenti critici del sistema economico e della nostra società.«

Per la loro posizione dominante, a nostro parere è di primaria importanza strategica inserire le aziende – in particolare le grandi multinazionali – in una cornice più stringente che ne regoli la condotta in una prospettiva di sviluppo sostenibile e ne mobiliti le risorse per ottenere il loro contributo nel perseguimento del benessere sostenibile del pianeta. La loro importanza, il loro peso economico e la loro caratura globale (compresa la capacità di controllare e decidere ciò che avviene lungo la loro filiera) ha un potenziale trasformativo enorme che teoricamente può contribuire in modo decisivo ad aumentare il benessere sostenibile globale, poderoso almeno quanto lo è

sempre più importante d'impresa si sta impegnando in modelli e condotte d'impresa più responsabili, come ad esempio attraverso l'iniziativa B-corporation.⁴⁰⁷

Questi abbozzi però rimangono ancora troppo scarsi e lenti. Abbiamo bisogno di una scossa tellurica nella logica dominante nelle mega-aziende caratterizzata da una visione estrattiva a breve termine, ossessionata dal profitto e incline all'elusione fiscale; provocare questa scossa va oltre la portata e la capacità tipica dimostrata dalle politiche globali nei confronti delle grandi società.

⁴⁰⁷ <https://bcorporation.net>

» Molte multinazionali non fanno tutti quei soldi solo grazie a strategie d'impresa di successo, ma spesso anche perché pagano poco, se non nulla, in tasse.«

Molte multinazionali non fanno tutti quei soldi solo grazie a strategie d'impresa di successo, ma spesso anche perché pagano poco, se non nulla, in tasse. Una questione annosa, nota e non ancora risolta; le multinazionali non pagano una giusta quota di tributi grazie alla concorrenza fiscale tra gli stati e alle pratiche di evasione ed elusione fiscale su scala globale.

Sebbene le maggiori società occupino solo una frazione dei lavoratori del mondo (duecento delle più grandi impiegano meno dell'1% della forza lavoro globale, ma tutte le multinazionali insieme ne impiegano un quarto),⁴⁰⁸ le loro vendite aggregate valgono circa il 30% del PIL del mondo, una cifra del tutto simile alla loro quota di produzione mondiale.⁴⁰⁹ Le cinquecento maggiori società del pianeta generano entrate per oltre trenta trilioni di dollari e profitti per due trilioni di dollari⁴¹⁰ e controllano oltre due terzi dei flussi commerciali globali, di cui più della metà avviene nella rete delle multinazionali globali.

Per dare l'idea del peso delle mega-aziende nell'economia globale consideriamo i loro numeri in relazione alle altre entità economiche in termini di entrate – e quindi sia gli stati, sia le altre aziende – e mettiamo a confronto le entrate dei governi con il fatturato delle mega-aziende.⁴¹¹ Nel decennio scorso, le imprese hanno aumentato la propria presenza nella lista delle cento maggiori entità economiche del mondo dal 50% al 70% di oggi.⁴¹² Appena dopo le nove maggiori entità economiche costituite dagli stati-nazione (dagli Stati Uniti alla Cina e dal Brasile al Canada) la maggiore entità economica è Walmart, classificata appunto come la decima maggior entità economica sul pianeta in termini di valore, molto avanti rispetto agli altri Paesi del mondo.⁴¹³ Lo stesso vale per il valore totale di solo dieci delle mega-aziende del mondo che è comparabile a quello di 180 Paesi alla base della classifica mondiale.

⁴⁰⁸ <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

⁴⁰⁹ <https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

⁴¹⁰ www.fortune.com/global500

⁴¹¹ È opportuno sapere che mentre questi confronti fondati sul valore possono restituire una certa idea della dimensione di alcuni stati-nazione e alcune grandi aziende, vanno presi con cautela in quanto non si fondano su identici concetti di valore.

⁴¹² <https://www.theguardian.com/business/2016/sep/12/global-justice-now-study-multinational-businesses-walmart-apple-shell>

⁴¹³ <https://oxfamblogs.org/fp2p/the-worlds-top-100-economies-31-countries-69-corporations/>

⁴¹³ www.globaljustice.ork.uk; Walmart figura anche come l'azienda con le maggiori entrate al mondo, oltre 500 miliardi di dollari l'anno.



Il peso delle aziende globali

Le 200 maggiori società globali

1%

occupano
meno dell'1%
**della forza
lavoro globale**

30%

le loro vendite
aggregate
ammontano a una
cifra pari al **30%**
del PIL mondiale

Le 500 maggiori aziende del pianeta

generano **entrate annue** superiori a
\$30 trilioni

generano **profitti** per oltre
\$2 trilioni

2/3

Controllano anche oltre i due terzi **dei traffici commerciali globali**, di cui più della metà avviene nel **circuito delle multinazionali mondiali**

Le grandi società a confronto con gli stati

50-70%

Nell'ultima decade le grandi società hanno aumentato la loro presenza nella lista delle **100 maggiori entità economiche del mondo** passando dal 50% al 70%

Subito dopo le 9 maggiori entità economiche costituite dagli stati-nazione (dagli Stati Uniti alla Cina e dal Brasile al Canada), la maggior entità economica è una società, Walmart, **al 10° posto tra le entità economiche più quotate del pianeta.**

18 

Il valore totale delle dieci maggiori mega-aziende del pianeta è equiparabile ai 180 stati alla base della scala mondiale.

» L'aliquota fiscale media per le società nel mondo è diminuita consistentemente dal 1980, ed è scesa anche in ogni regione del mondo presa singolarmente, con il calo maggiore avvenuto nella prima parte degli anni Duemila.«

Uno studio recente della Tax Foundation⁴¹⁴ mostra che l'aliquota fiscale media per le società nel mondo è diminuita consistentemente dal 1980, ed è scesa anche in ogni regione del mondo presa singolarmente, con il calo maggiore avvenuto nella prima parte degli anni Duemila. Il calo è molto rilevante: si è passati da un'aliquota media del 40% nel 1980 all'aliquota attuale del 24%. Queste percentuali nascondono enormi differenze tra i Paesi, anche all'interno dell'Unione europea, e sono l'espressione di decenni di competizione fiscale tra gli stati per attirare le grandi società sul proprio territorio e in una lunga corsa al ribasso. Questa tendenza globale al ribasso nella tassazione delle società si concretizza in un trasferimento di ricchezza dai cittadini alle mega-aziende e al loro azionariato.

Oltre a beneficiare di aliquote fiscali in caduta libera, le aziende multinazionali sono state abili nel pagare persino meno attraverso una pianificazione fiscale aggressiva, sfruttando qualsiasi riduzione o agevolazione fiscale legale, strategie di elusione fiscale offerte da alcuni Paesi e pratiche di evasione attraverso il trasferimento dei profitti nei paradisi fiscali. Già solo in termini di elusione fiscale i governi hanno perso fondi indispensabili, stimati in modo prudenziale in percentuali che vanno dal 4% al 10% dell'imposizione fiscale globale sulle società, che tradotto equivale a una cifra tra i cento e i 240 miliardi di dollari l'anno.⁴¹⁵ Nel complesso, si parla di una stima del 40% dei profitti stranieri dirottati verso i paradisi fiscali e secondo il Fondo monetario internazionale, i profitti globali trasferiti nei paradisi

fiscali rappresentano una perdita annuale di gettito fiscale per gli stati di 500 miliardi di dollari,⁴¹⁶ un'enorme quantità di risorse che potrebbero essere impiegate per favorire il benessere sostenibile in molti modi, non ultimo nei Paesi in via di sviluppo, dove le amministrazioni centrali contano sulle entrate tributarie derivanti dalla tassazione delle imprese più che in altri Paesi del mondo. Uno dei punti più critici che ci preme evidenziare in questa sede è che le multinazionali non sono le sole a portare l'onta di quest'ingiustizia fiscale globale. Un'analisi recente ha rivelato che i Paesi OCSE e le loro emanazioni sono complici nel 68% delle pratiche fiscali abusive delle società e che le favoriscono attivamente.⁴¹⁷

La responsabilità delle multinazionali nell'esaurimento delle risorse naturali, nei danni provocati alla biosfera da una moltitudine di attività inquinanti o dalla deforestazione, e nel cambiamento climatico, è stata ampiamente denunciata e documentata. Uno studio ha scoperto che cento mega-aziende sono responsabili del 71% di tutte le emissioni di carbonio. Dal 1965, sole venti società operanti nel settore dei combustibili fossili hanno prodotto più di un terzo delle emissioni globali.⁴¹⁸ Un altro studio ha calcolato che circa il 20% delle emissioni di carbonio proviene dalle filiere globalizzate delle multinazionali.⁴¹⁹ Si è capito anche che le multinazionali fanno risalire le proprie emissioni di carbonio lungo la loro filiera dai Paesi più sviluppati – dove le norme sulle emissioni sono più stringenti o si apprestano a esserlo – ai Paesi in via di sviluppo. Un altro nodo critico

⁴¹⁴ <https://taxfoundation.org/publications/corporate-tax-rates-around-the-world/>

⁴¹⁵ <https://www.oecd.org/about/impact/combatinginternationaltaxavoidance.htm>

⁴¹⁶ <https://www.icricr.com/press-release/2020/10/11/52n5nj8ja42ukkw0z7vppuuse4b>

⁴¹⁷ Secondo la nuova analisi del Tax Justice Network, oggi i dieci maggiori complici delle pratiche abusive delle aziende globali sono, in ordine discendente le Isole Vergini britanniche (un territorio britannico d'oltremare), le Isole Cayman (territorio britannico d'oltremare), le Bermuda (territorio britannico d'oltremare), l'Olanda, la Svizzera, il Lussemburgo, Hong Kong, Jersey (dipendenza della Corona inglese), Singapore e gli Emirati Arabi Uniti. (<https://www.taxjustice.net/press/tax-haven-ranking-shows-countries-setting-global-tax-rules-do-most-to-help-firms-bend-them/>)

⁴¹⁸ <https://www.globaljustice.org.uk/our-campaigns/climate/climate-justice-at-cop26/>

⁴¹⁹ <https://hyperaxion.com/environment/co2-emissions-multinationals/>

della condotta delle multinazionali riguarda un ampio ventaglio di problemi sociali o di sfruttamento del lavoro,⁴²⁰ che comprendono anche il lavoro minorile, i lavori forzati, gli abusi dei diritti umani nei Paesi poveri e la corruzione: tutto questo è adeguatamente documentato.⁴²¹

Da troppo tempo ormai i profitti delle grandi società globali sono interamente assorbiti a livello interno, mentre i costi sociali e ambientali sono scaricati interamente sulla società. Per tentare d'intervenire su questa situazione, le iniziative pubbliche globali volte a influenzare il comportamento delle società per portarle quanto più possibile in una cornice di rispetto degli obiettivi politici dei Paesi in cui operano, hanno adottato un approccio essenzialmente volontario ispirato a un'idea di responsabilità sociale d'impresa (CSR, Corporate Social Responsibility, vedi box 3 sottostante). Mentre le pubbliche istituzioni coinvolte o promotrici di queste iniziative legislative dalla "mano leggera" tendono a presentarle in termini positivi, non esiste alcuna solida evidenza che le limitate iniziative di responsabilità sociale d'impresa producano un impatto reale sulla società, né tantomeno che facciano qualche differenza nelle sfide globali contemporanee, in particolare nel raggiungimento degli UNSDG.

Nonostante l'esistenza d'iniziative di CSR a livello globale, la ricerca dimostra che nel mondo le definizioni e le interpretazioni nazionali della responsabilità sociale d'impresa sono molto diverse.⁴²² Le multinazionali oggi riescono a gestire filiere molto complesse in tutto il globo, passando disinvolti dagli stati più sviluppati a quelli emergenti e viceversa, dove ognuno ha le proprie normative sociali e ambientali e segue la condotta delle società e l'accuratezza delle informative in termini di responsabilità – laddove siano previste – in modo autonomo e utilizzando parametri diversi: questo rende tutto estremamente complicato.

Le Nazioni Unite cercano già da tempo di coinvolgere il settore privato a contribuire agli obiettivi politici globali, e dal 2015 agli SDG. Il Patto globale delle Nazioni Unite, che ha visto la luce nel 2000 sotto la segreteria generale di Kofi Annan, è un'iniziativa volontaria, la più rilevante a livello globale, basata sull'impegno dei CEO a implementare principi universali di sostenibilità e a creare partenariati a sostegno degli obiettivi dell'ONU. L'iniziativa coinvolge 13.000 imprese di 160 paesi sviluppati e in via di sviluppo e si propone di "integrare prassi coerenti agli SDG nelle attività d'impresa in modo profondo e lungo tutta la filiera, per accelerare il progresso e gli impatti dell'Agenda 2030".⁴²³

L'ONU cerca anche di coinvolgere le imprese private nella lotta contro il cambiamento climatico attraverso le proprie iniziative dell'azione climatica globale rivolte ai Paesi, alle città, alle regioni, alle imprese e agli investitori.⁴²⁴

L'Organizzazione internazionale del Lavoro ha già cercato la collaborazione del settore privato per promuovere degli standard nel mercato del lavoro e sul lavoro, in modo particolare con il lancio dell'Iniziativa per le imprese del 2013.⁴²⁵ Progetti di CSR emersero già molto tempo fa a livello OCSE (Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, Forum globale per una condotta imprenditoriale responsabile, Forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni ai fini fiscali) e, seppur in modo meno attivo, in seno alla Commissione europea.

L'OCSE e la Banca mondiale nel 1999 lanciarono anche il Forum globale sulla gestione delle società, rivolto al settore privato delle economie emergenti. L'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO, International Organization for Standardization) ha una propria iniziativa di CSR chiamata ISO 26000.⁴²⁶ Per fare maggior luce sulle attività di CSR interne alle aziende, l'Iniziativa globale sulla rendicontazione indipendente, lanciata nel 2000, stabiliva standard d'informativa in materia di sostenibilità che oggi sono i più utilizzati al mondo.⁴²⁷

Nel campo dei diritti umani, l'ONU promuove i suoi "Principi guida sulle imprese e i diritti umani".⁴²⁸ La CSR continua a generare una moltitudine d'iniziative private a livello nazionale e internazionale, soprattutto in materia di clima e diritti umani, come la recente "Investitori per i diritti umani".⁴²⁹ Un approccio specifico è quello scelto dalla B-corporation,⁴³⁰ un progetto guidato da un'impresa privata con base negli Stati Uniti, che oggi raccoglie quasi 4000 aziende in 74 paesi; essa si fonda su un sistema di certificazione delle prestazioni ambientali e sociali verificate, trasparenza pubblica e responsabilità legale per un equilibrio tra profitto e missione che rispondono a standard predefiniti.

⁴²⁰ L'OIL ha stimato che più di venti milioni di lavoratori oggi lavorano in condizioni di lavori forzati nell'economia globale. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/feb/20/trafficking-labour-corporations-compliance-human-rights>

⁴²¹ In particolare: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2014-TransparencyInCorporateReporting_EN.pdf

⁴²² <http://documents1.worldbank.org/curated/en/731511468325284128/pdf/661030BRI0Box365730B00PUBLIC00PSO0240CSR.pdf>

⁴²³ <https://www.unglobalcompact.org>

⁴²⁴ <https://climateaction.unfccc.int/views/cooperative-initiative-details.html?id=94>

⁴²⁵ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_480336/lang-en/index.htm

⁴²⁶ <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

⁴²⁷ <https://www.globalreporting.org>

⁴²⁸ https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf

⁴²⁹ <https://investorsforhumanrights.org/sites/default/files/attachments/2019-12/The%20Investor%20Case%20for%20HRDD%20-%20FINAL%20for%2011.25%20launch.pdf>

⁴³⁰ <https://bcorporation.net>



Le Nazioni Unite tentano da tempo di impegnare il settore privato a contribuire agli obiettivi politici globali e dal 2015 agli SDG. Il Patto globale delle Nazioni Unite, inaugurato nel 2000 sotto la segreteria di Kofi Annan, è un'iniziativa volontaria (la più importante a livello globale) fondata sull'impegno dei CEO a implementare principi universali di sostenibilità e instaurare partnership a sostegno degli obiettivi ONU. L'iniziativa impegna 13.000 imprese in 160 Paesi sviluppati o in via di sviluppo a "integrare le prassi in linea con gli SDG nelle proprie attività aziendali e lungo la propria filiera, per accelerare i progressi e gli impatti dell'Agenda 2030". L'ONU tenta anche di coinvolgere le imprese private nella lotta contro il cambiamento climatico attraverso la propria Azione globale per il clima, rivolta a stati, città, regioni, imprese e investitori.

Nel campo dei diritti umani l'ONU promuove i suoi "Principi guida su imprese e diritti umani". La CSR ha contribuito e contribuisce a generare iniziative private a livello nazionale e internazionale, soprattutto in materia ambientale e di diritti umani (come la recente iniziativa Investitori per i diritti umani). Un approccio specifico è quello proposto da B Corporation, con base negli USA, guidata da un'impresa privata, che attualmente comprende quasi 4000 imprese in 74 Paesi e si basa su un sistema di certificazione degli standard delle prestazioni sociali e ambientali, trasparenza pubblica e responsabilità legale d'equilibrio tra profitto e missione.



L'OIL sta tentando anche la strada del coinvolgimento del settore privato per promuovere gli standard del lavoro, in particolare attraverso la sua Iniziativa per le imprese, lanciata nel 2013. Le iniziative di CSR emersero già molto tempo fa a livello OCSE (Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, Forum globale per una condotta imprenditoriale responsabile, Forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni ai fini fiscali) e anche dalla Commissione europea, seppur in modo meno attivo.



L'OCSE e la Banca mondiale nel 1999 lanciarono anche il Forum globale sulla governance d'impresa, rivolto al settore privato delle economie emergenti.



L'Organizzazione internazionale per la normazione ha la propria iniziativa di CSR, ISO 26000. Per fare maggior luce sulle attività di CSR interne alle imprese, la Global Reporting Initiative, indipendente e lanciata nel 2000, stabilisce degli standard d'informativa in materia di sostenibilità che ora sono i più utilizzati al mondo.

Box 3. Forme e iniziative di Responsabilità sociale d'impresa (CSR)

Si potrebbe presumere che alcune imprese siano impegnate in autentiche iniziative di CSR, ma quante sono, in che misura e con quali effetti misurabili sulla società?

Questo approccio volontario alla CSR non esige la coerenza delle politiche dell'impresa, un rispetto e un'attenzione complessiva agli obiettivi di sostenibilità; tanto che una data azienda da un lato può impegnarsi in iniziative in linea con l'azione globale per il clima come utilizzare solo energie rinnovabili, facendone anche motivo di pubblico vanto, e dall'altro avere una politica occupazionale abusiva o contratti di lavoro contrari agli obiettivi dell'Organizzazione internazionale del Lavoro. Il moltiplicarsi delle iniziative pubbliche di CSR è altrettanto discutibile in quanto consente alle multinazionali di partecipare a iniziative e progetti seguendo puramente una logica di convenienza. Una pubblicazione della Banca mondiale rileva che "la CSR, con le sue interpretazioni diverse e divergenti, è uno strumento troppo incerto per essere una guida autentica e puntuale nel passaggio del capitalismo a cui stiamo assistendo e il cui approdo finale è sconosciuto".⁴³¹

Decenni d'iniziativa "soft" potranno anche avere migliorato in qualche misura l'attenzione delle imprese dal punto di vista della sostenibilità, ma i progressi prodotti da un approccio di CSR volontaria sono lenti, frammentati, fragili e lasciati unicamente all'iniziativa e alla volontà dei consigli di amministrazione delle società multinazionali, mentre le nostre sfide globali sono pressanti, interattive, destabilizzanti e molto veloci. Oggi solo una minuscola minoranza di aziende globali può essere ritenuta avanzata in materia di sostenibilità, di autentica e profonda responsabilità sociale e ambientale, di solidarietà nei confronti della società nel complesso, ma il resto del settore privato è praticamente a digiuno: è il momento di cambiare metodo. Le conseguenze di alcune delle crisi globali multiple che ci troviamo ad affrontare e che rischiano di colorare il nostro futuro a tinte fosche, c'impongono di riconsegnare al secolo scorso l'eredità di questa "mano leggera" nei confronti delle multinazionali.

Come può il settore privato, con particolare riferimento alle multinazionali, diventare un vettore centrale del cambiamento positivo verso un mondo davvero sostenibile? Come possono gli approcci amministrativi innescare nuove tendenze e nuovi sviluppi in questo senso e spingersi persino oltre?

Rompendo con le pratiche del passato, alcuni Paesi hanno già compiuto il passaggio a regole vincolanti che governano alcuni aspetti dell'attività economica privata nel campo della responsabilità d'impresa, in particolare con un focus su una maggior trasparenza delle imprese grazie a una rendicontazione non più volontaria, come avviene nell'Unione europea per quanto riguarda l'obbligo d'informativa non finanziaria,⁴³² o nel Regno Unito con la riforma del diritto societario del 2006, il Company law Reform Act. Nel campo della filantropia aziendale la Mauritania ha già legiferato nel 2009, mentre l'India ha adottato delle disposizioni obbligatorie di CSR nell'ambito del Company Act del 2013,⁴³³ con il quale è stato introdotto l'obbligo per le imprese sopra una certa dimensione e un certo livello di profitti, di contribuire con il 2% dei propri profitti allo sviluppo sociale. La Francia ha rotto il ghiaccio nel 2017 con la sua Legge sui doveri di vigilanza. Sono state adottate anche strutture legislative per una gestione aziendale orientata a politiche responsabili, come nel caso del Sudafrica.⁴³⁴ Questi approcci però sono sostanzialmente statali, nel panorama globale rimangono comunque residuali, tendono a essere non profondi a sufficienza da garantire la trasparenza, la rilevanza e il dettaglio dell'informazione che le imprese sono tenute a fornire e spesso non coinvolgono i sindacati; non riescono a coprire neanche le piccole e medie imprese e a risolvere il divario tra la volontarietà ancora prevista in alcuni Paesi e l'obbligatorietà di altri, ma i flussi finanziari, le filiere e i mercati sono globali.

- Dopo decenni di approcci e iniziative morbide e *lassaiz faire*, la pressione esercitata dall'Accordo di Parigi del 2015 ora comincia a dare i primi frutti; sembra vi sia più disponibilità e volontà di passare a misure legislative più incisive, soprattutto per ridurre le emissioni di gas serra ed esortare, e se necessario costringere, ad accelerare i cambiamenti tecnologici e industriali. Mentre nei Paesi sviluppati le legislazioni compiono passi avanti (come il Green Deal o il Pacchetto "Fit for 55") in assenza di un quadro normativo globale le attività ad alta intensità carbonica potrebbero ancora essere delocalizzate in aree e Paesi meno regolamentati del mondo con maggior frequenza e in modo massiccio. Nell'Ue, il Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (CBAM) cercherà di mettere mano a quest'aspetto nel campo degli scambi commerciali.

⁴³¹ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/731511468325284128/pdf/661030BRI0Box365730B00PUBLIC00PSO0240CSR.pdf>

⁴³² Il 20 aprile 2021 la Commissione europea ha avanzato un'importante proposta per la revisione della Direttiva sulla rendicontazione non finanziaria esistente. La proposta richiederebbe alle maggiori società Ue e alle aziende quotate in una delle borse regolate dall'Ue di utilizzare gli stessi standard per la rendicontazione annuale in materia ambientale, sociale e amministrativa. Alle aziende sarebbe anche richiesto di fornire informazioni non solo in forma retrospettiva, ma anche riguardo le strategie, gli obiettivi e i processi di dovuta diligenza adottati per individuare rischi e impatti negativi lungo la propria filiera.

⁴³³ <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf>

⁴³⁴ Per una sintesi guarda anche: Lin Li-Wen, Columbia Law School's Blog, November 20, 2020, <https://clsbluesky.law.columbia.edu/2020/11/20/mandatory-corporate-social-responsibility-legislation-around-the-world/>

- Nel campo della tassazione globale delle società, la recente proposta degli Stati Uniti per un'aliquota minima effettiva globale di tassazione delle società al 21%, accanto a un'aliquota interna per gli USA del 28%, e le disposizioni per rendere la vita più difficile alle imprese USA che vogliano trasferire i propri profitti *offshore*, cambia totalmente la prospettiva a livello politico globale. Se ben articolata, un'aliquota minima effettiva di tassazione delle società valida a livello globale ha la magnitudo per provocare quella scossa tellurica di cui si è parlato in precedenza, che consentirebbe il recupero di 640 miliardi di dollari di tasse non pagate ogni anno⁴³⁵ dalle multinazionali e porterebbe un nuovo e sostanzioso gettito nella casse pubbliche che non solo servirebbe a ridurre le disuguaglianze e ammortizzare l'impatto del COVID-19, ma anche a finanziare la trasformazione sociale ed ecologica del mondo. Bisogna dire però che, secondo come sarà articolata su scala globale, l'aliquota minima globale effettiva per le società al 15% frutto dell'accordo OCSE, corre il rischio di favorire in modo sproporzionato i Paesi più ricchi, gli stati OCSE, a scapito degli altri.⁴³⁶ In una proposta alternativa del TJN, il network per la giustizia fiscale (Tax Justice Network), i Paesi a basso reddito potrebbero vedere quasi raddoppiata la cifra delle tasse non pagate e recuperate, da sedici miliardi di dollari a 31,3 miliardi, una somma che è pari al 36% dei bilanci sanitari dei Paesi a basso reddito messi insieme.⁴³⁷ Mentre i progressi compiuti verso un'aliquota minima comune globale sono considerati da molti una conquista storica, il livello dell'aliquota è stato oggetto di altrettante critiche, perché l'aliquota al 15% decisa a livello OCSE potrà, nella migliore delle ipotesi, solo eliminare gli eccessi delle pratiche di elusione fiscale che le società adottano attualmente e forse fermare la corsa al ribasso tra gli stati e le giurisdizioni fiscali, ma di fatto ammette e legittima un sistema in cui i profitti delle imprese e i grandi capitali sono tassati meno di quanto non lo siano le altre fonti di reddito e in particolare il Lavoro.
- Il FACTI Panel, Il Gruppo di alto livello sulla responsabilità finanziaria internazionale, la trasparenza e l'integrità per l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite,⁴³⁸ nel febbraio di quest'anno ha divulgato le proprie raccomandazioni in un

rapporto davvero notevole, nel quale si chiede un sistema globale d'integrità finanziaria per lo sviluppo sostenibile e per intervenire sugli illeciti globali derivanti da pratiche fiscali abusive, sulla corruzione transfrontaliera e sui reati finanziari transnazionali che sottraggono risorse allo sviluppo sostenibile. Il FACTI sostiene che i vantaggi in termini di risorse che il mondo potrebbero trarre dalla creazione di un'integrità finanziaria per lo sviluppo sostenibile è enorme. Il 10% del PIL del mondo potrebbe essere nascosto negli asset finanziari tenuti offshore. Si stima che sette trilioni di dollari di ricchezza privata nel mondo confluiscono verso le giurisdizioni dove vige il segreto bancario e i paradisi fiscali.⁴³⁹ Una delle sue raccomandazioni più importanti, un'aliquota fiscale minima globale per le società, è stata proposta una settimana più tardi negli Stati Uniti (vedi punti precedenti). Un'altra importante raccomandazione del gruppo è che le norme tributarie internazionali, in particolare in materia di standard di trasparenza fiscale, dovrebbero essere concepite come uno strumento legale inclusivo e aperto a una partecipazione universale; a questo scopo la comunità internazionale dovrebbe avviare l'iter per l'istituzione di una Convenzione ONU sul fisco.⁴⁴⁰ La Convenzione dovrebbe prevedere anche la tassazione delle rendite da capitale e potrebbe creare le basi legali per un nuovo organo intergovernativo in materia tributaria all'interno dell'ONU.

- Nel campo dei diritti umani, alle Nazioni Unite si è al lavoro dal 2014 per scrivere un trattato internazionale legalmente vincolante sulle "Imprese e i diritti umani". L'elaborazione di questo strumento, in origine voluta da una risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, si propone di completare e superare i Principi guida su imprese e diritti umani delle Nazioni Unite (UNGP) del 2011, e di colmare le maggiori lacune ancora rimaste in materia di protezione dei diritti umani contro gli abusi delle aziende. L'idea di questo trattato è sostenuta energicamente dalle organizzazioni globali per i diritti umani per favorire la definizione di standard mondiali uniformi sui diritti umani, giurisdizioni e leggi attuabili, e garantire un accesso giusto ed efficiente alla giustizia alle vittime delle violazioni dei diritti umani di cui le aziende si rendono responsabili.

⁴³⁵ <https://www.taxjustice.net/press/biden-tax-plan-can-recover-640bn-but-oecd-proposal-would-shrink-gains-and-reward-worst-perpetrators/>

⁴³⁶ Op.cit.

⁴³⁷ Op.cit.

⁴³⁸ Rapporto FACTI, febbraio 2021, <https://www.factipanel.org/explore-the-report>

⁴³⁹ FACTI op.cit.

⁴⁴⁰ Le convenzioni Onu sono trattati legalmente vincolanti per i suoi stati membri che decidano di ratificarle.

La necessità di vere regole internazionali per dare forma a un quadro universale di responsabilità delle imprese per lo sviluppo sostenibile

La legge internazionale, in quanto sistema sostanzialmente centrato sul concetto di Stato-nazione, non fornisce soluzioni di pronto uso consumo per i problemi sociali e ambientali posti dalle multinazionali. Molti esperti sottolineano questa discrepanza tra il sistema legale internazionale – costruito attorno all'idea di una società di “uguali sovrani”, ognuno con la propria giurisdizione su una parte definita di territorio – e la realtà delle attività transnazionali delle imprese. Come può un sistema concepito in questo modo fornire una cornice adeguata per la regolamentazione internazionale della CSR?

Certamente, le multinazionali pongono delle sfide reali al sistema legale internazionale, ma non sono insormontabili. Per quanto concerne le esigenze e le opportunità per una regolamentazione internazionale, vorremmo richiamare le seguenti argomentazioni:

- La comunità globale deve intervenire sullo scollamento tra la scarsa incisività degli approcci “soft” e volontari in materia di CSR e la portata globale di quell'intreccio che è la mega-crisi, chiedendo una risposta politica tempestiva a livello mondiale;
- Un corpo di normative soprattutto in materia di energia e ambiente risultato dell'Accordo di Parigi sta già ridefinendo come il settore imprenditoriale, e in particolare le società più grandi le multinazionali, in futuro debbano rispettare gli imperativi della società e gli obiettivi politici – anche se questo è un processo che si sta svolgendo essenzialmente a livello dei paesi OCSE di cui l'Unione europea è capofila grazie al Green Deal europeo;
- Uno dei pilastri principali dell'approccio volontario alla CSR – la rendicontazione sulla sostenibilità sociale e ambientale – sarà maggiormente regolamentato rispetto al passato, in particolare nell'Ue grazie alle nuove proposte di revisione della Direttiva sull'informativa non finanziaria. Ancora una volta, questo pone le pratiche internazionali su piani sempre diversi e mai realmente allineati, mentre le multinazionali operano a livello globale in modo molto più coordinato anche attraverso le proprie filiere globalizzate;
- Si sta per verificare una vera svolta storica nel passaggio da un approccio legislativo “morbido” in materia di CSR (nella fattispecie il Forum globale sulla trasparenza e lo scambio d'informazioni ai fini fiscali dell'OCSE) a un approccio legalmente attua-

bile nel campo della tassazione globale delle società, mediante la proposta avanzata dall'amministrazione americana di un'aliquota minima effettiva globale di tassazione delle società. Questa svolta politica non cambia solo la prospettiva nella lotta contro le disuguaglianze e le pratiche fiscali abusive, ma dimostra che le politiche legalmente vincolanti sono attuabili anche a livello globale per intervenire sui problemi comuni di massima priorità – in questo caso le pratiche fiscali abusive da parte delle società che ci costano centinaia di miliardi all'anno – se esiste la volontà politica dei governi di passare all'azione.

- Le Nazioni Unite si stanno muovendo in direzione di due iniziative globali innovative e legalmente vincolanti, per intervenire su due problemi globali legati alla condotta delle imprese: le violazioni dei diritti umani e i flussi finanziari illeciti (toccati in parte anche dalla proposta d'aliquota fiscale minima per le società). Questo potrebbe favorire una governance con valore legale per intervenire sulle disfunzioni intrinseche all'economia globale mediante un trattato sulle “Imprese e i diritti umani” (in fase di negoziato) e una Convenzione dell'ONU sul fisco, così come proposto dal FACTI.

Dopo una prima fase durata decenni, in cui gli approcci volontari alla CSR si moltiplicavano a livello globale andando a formare una sorta di spina dorsale “molle” dell'economia globale, quanto appena descritto ci conduce nella seconda fase, in cui i regolamenti privati delle aziende, e in particolare delle multinazionali, dovranno cedere spazi di manovra preziosi alle nuove normative di governo internazionale. Non è auspicabile, né probabile che questa seconda fase duri quanto la prima perché vi sono ancora diverse questioni aperte; andrebbe vista piuttosto come un passo obbligato verso un nuovo modello di governo globale.

Noi chiediamo quindi l'avvio di una terza fase duratura, fatta di regole autenticamente internazionali, per dare forma a un quadro universale di responsabilità d'impresa – e di responsabilità economica, ambientale e sociale – per lo sviluppo sostenibile. Questo sarà possibile se c'inseriamo nel solco dei progressi di governo globale che abbiamo descritto e sono in atto in questo momento, se ci affidiamo a solidi obiettivi politici in tutti i campi, incarnati dagli UNSDG; tutto questo potrebbe prendere corpo in una Convenzione delle Nazioni Unite sulla responsabilità d'impresa, un trattato che fissi degli standard minimi comuni globali legalmente vincolanti per la responsabilità d'impresa. Ovviamente, ciò non toglie che le imprese possano sistemare l'asticella della propria ambizione anche più in alto, aprendo così la nuova frontiera della CSR volontaria.

Convenzione delle Nazioni Unite sulla responsabilità d'impresa

Tutto questo potrebbe prendere corpo in una **Convenzione delle Nazioni Unite sulla responsabilità d'impresa**,⁴⁴¹ un trattato che fissi degli standard minimi comuni globali legalmente vincolanti per la responsabilità d'impresa. Ovviamente, ciò non toglie che le imprese possano sistemare l'asticella della propria ambizione anche più in alto, aprendo così la nuova frontiera della CSR volontaria.

La Convenzione potrebbe avvalersi di elementi già esistenti nelle iniziative volontarie e attingere dal corpo delle politiche globali presenti all'interno del quadro degli UNSDG, dall'Accordo di Parigi, dalle Convenzioni dell'OIL e la sua Agenda per un Lavoro dignitoso, dalla Convenzione sulla diversità biologica, dalle Convenzioni del CITES per la protezione delle specie di fauna e flora in via d'estinzione, dal Patto globale, da una futura Convenzione ONU sul fisco e dal trattato sulle "Imprese e i diritti umani". Le buone pratiche e le normative nazionali ed europee in materia d'impresa, così come il Green Deal europeo, sono un altro bagaglio di conoscenza ed esperienza già disponibile e in continua evoluzione. Per la prima volta nella storia della globalizzazione, la Convenzione definirebbe una serie di principi e regole di base valide a livello mondiale per le attività delle imprese dell'economia globale e parità di condizioni lungo tutte le filiere globalizzate; nei casi in cui si rendesse necessario, questo pacchetto di regole e principi potrebbe essere integrato o trasposto in leggi nazionali attuabili.

Questo segnerebbe una svolta epocale per la globalizzazione e avrebbe la capacità d'incanalare l'enorme capacità economica del settore imprenditoriale verso obiettivi collettivi e interessi sociali, valorizzando un nuovo tipo di imprenditoria, innovazione e progresso sostenibile attraverso l'attività privata.

Accanto a quest'approccio fondato su regole dell'attività imprenditoriale globale, le aziende dovrebbero pagare la loro giusta quota di tributi ovunque svolgano la propria attività economica e producano profitti sul pianeta. L'aliquota fiscale minima globale per la tassazione delle società del 15% è a pieno titolo una

conquista importante, seppur lontana dall'aliquota al 21% inizialmente proposta dagli Stati Uniti, che crea un divario fiscale ingiustificabile tra la tassazione dei profitti delle aziende e gli altri redditi, con particolare riferimento al reddito da Lavoro, e non tiene sufficientemente in considerazione un'idea di giustizia sociale per i Paesi più poveri e le proposte avanzate dal TJN menzionate in precedenza. È necessaria un'Agenda progressista globale che continui a esercitare pressioni per un'aliquota fiscale minima per le società più alta e giusta, almeno al 20%, e perché parte del gettito fiscale ricavato sia destinato all'aiuto delle economie più povere.

» Un'Agenda progressista globale che continui a esercitare pressioni per un'aliquota fiscale minima per le società più alta e giusta, almeno al 20%, e perché parte del gettito fiscale ricavato sia destinato all'aiuto delle economie più povere.«

⁴⁴¹ Richiamiamo il concetto che le convenzioni ONU sono trattati legalmente vincolanti per i propri stati membri che decidano di ratificarle.

7.5.7. Un commercio mondiale giusto e sostenibile

Il dibattito sulle politiche commerciali ha raggiunto gli apici del discorso politico in Europa. I documenti parlano di controversie crescenti attorno alla negoziazione e all'adozione degli Accordi commerciali con l'estero (FTA, Free Trade Agreements), e buona parte dell'opinione pubblica europea ha gli strumenti critici necessari per dire che il commercio internazionale e le politiche d'investimento oggi sono sCOORDINATI, disallineati, e contribuiscono attivamente ad alimentare la meta-crisi globale descritta nella sezione 7.2.

Nelle proprie richieste per un miglior allineamento tra il commercio e gli obiettivi di sostenibilità, i cittadini sono sostenuti da sempre maggiori dati. Come sottolineato da recenti analisi, i rapporti commerciali della maggioranza dei Paesi che partecipano all'economia globale sono strutturati in modo da imporre limiti e barriere molto basse alle industrie inquinanti e ai loro prodotti ad alta intensità carbonica, più di quanto lo siano quelle imposte a beni e servizi sostenibile o ecologici. Questo significa un aiuto implicito di diverse centinaia di miliardi che distorce i mercati globali e accelera il cambiamento climatico.⁴⁴² Allo stesso tempo, il sistema del commercio globale aumenta le disuguaglianze nei Paesi che ne sono interessati e ne sono parte integrante,⁴⁴³ e va quindi ritenuto come un elemento in grado di produrre externalità negative in campo sociale e ambientale.

Lavorare per il benessere sostenibile delle persone e del pianeta esige un approccio fondamentalmente diverso alle politiche commerciali. L'elaborazione

di un'Agenda politica autenticamente progressista a questo scopo richiede molto più di un intervento sugli impatti negativi del commercio sulle società e gli ecosistemi. Le politiche commerciali sono una delle fonti di diritto internazionale più prolifiche, e come tali, se al proprio nucleo contenessero obiettivi di sostenibilità, potrebbero diventare non solo delle alleate, ma motrici attive di cambiamento economico e sociale su scala globale. Con il trasferimento delle competenze esclusive in materia di politiche commerciali e d'investimento dagli stati membri alle istituzioni europee, l'azione dell'Ue che si articola attorno al Green Deal europeo e alle politiche socio-ecologiche propugunate da questa relazione, ha l'opportunità di assumere un ruolo guida in questo campo.

Il cambiamento deve prodursi anche sulla consapevolezza che gli aspetti ambientali e sociali fino a questo momento sono stati tenuti ai margini anziché al centro delle politiche commerciali dell'Ue. Sebbene gli ultimi accordi commerciali dell'Unione europea prevedano dei capitoli dedicati al "Commercio e Sviluppo sostenibile" (TSD, Trade and Sustainable Development), il loro livello di ambizione e di efficacia sono stati criticati dalla società civile e recentemente anche dagli stati membri.⁴⁴⁴ Le critiche puntano il dito soprattutto sul fatto che il TSD si astenga dal definire impegni concreti e attuabili per le parti contraenti in campo sociale e ambientale, e che manchi di robustezza, non ultimo per la debolezza delle disposizioni applicative.⁴⁴⁵

Anche se la Commissione europea, con la recente nomina del suo primo Chief Trade Enforcement Officer, ha compiuto un primo passo per sviluppare

» Lavorare per il benessere sostenibile delle persone e del pianeta esige un approccio fondamentalmente diverso alle politiche commerciali.«

⁴⁴² Shapiro, J. (2020): The Environmental Bias of Trade Policy. *Energy Institute Working Paper* 305. <https://haas.berkeley.edu/wp-content/uploads/WP305.pdf>

⁴⁴³ United Nations Conference on Trade and Development (2019): Trade policies and their impact on inequalities. https://unctad.org/system/files/official-document/tdb66_d4_en.pdf

⁴⁴⁴ Documento informale di Paesi Bassi e Francia su commercio, effetti socioeconomici e sviluppo sostenibile. (8 maggio 2020).

<https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2020/05/08/non-paper-from-nl-and-fr-on-tradesocial-economic-effects-and-sustainable-development>

⁴⁴⁵ Ad esempio guarda: Harrison, J. & Paulini, S. (2020). *The trade and Sustainable Development Chapter in the EU-Mercosur Association Agreement – Is it fit for purpose? Study Commissioned by ClientEarth.* <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-07-15-the-trade-and-sustainable-development-chapter-in-the-eu-mercousur-association-agreement-ext-en.pdf>

maggior capacità istituzionale per garantire conformità agli impegni di sostenibilità contenuti negli FTA dell'Ue, sono necessari cambiamenti politici più profondi. È apprezzabile che quest'esigenza sia stata riconosciuta dalla Commissione europea stessa che, ravvisando un'asimmetria tra il proprio approccio "tradizionale" alle politiche commerciali e gli obiettivi stabiliti da Green Deal europeo, ha lanciato un processo di revisione per far sì che le politiche commerciali contribuiscano a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050 e ad affermare una maggiore sostenibilità ambientale e sociale nelle filiere globali.⁴⁴⁶

Per tradurre questa revisione in una reale opportunità di porre fine alla meta-crisi globale, i progressisti dovrebbero impegnarsi con la Commissione europea per immaginare una nuova visione organica di commercio internazionale. Elaborando una strategia politica innovativa che trasformi le relazioni commerciali con i Paesi terzi in partenariati di ampio respiro per la sostenibilità, che impegnino entrambe le parti a compiere delle azioni politiche nell'interesse di una progressiva trasformazione economica e sociale, la politica commerciale dell'Ue potrebbe e dovrebbe prendere in mano le redini della leadership globale ed essere modello di una politica di cambiamento socio-ecologico sullo scacchiere globale. Questi partenariati per il commercio e la sostenibilità dovrebbero essere stretti attorno a principi di sostegno e responsabilità reciproci, progettati in modo partecipativo e cooperativo coinvolgendo anche i parlamenti e la società civile, e raccogliendo un contributo economico sotto forma d'imposta dalle imprese che beneficiano dell'apertura e dell'integrazione del mercato unico e dei mercati globali.

I potenziali co-benefici a livello nazionale e globale devono essere motivo di stimolo per l'adozione di questo nuovo approccio della politica Ue, per sviluppare la cooperazione e l'impegno reciproco per il cambiamento verso un benessere sostenibile, mantenendo l'autonomia necessaria a salvaguardare alti livelli di occupazione, competitività industriale e benessere sociale come elementi chiave. Le politiche commerciali Ue devono rimanere compatibili con lo sviluppo strategico della capacità industriale in Europa e con la costruzione di una maggior resilienza

delle relative filiere. L'altra faccia della medaglia di questa strategia di autonomia, per la quale la Commissione per prima aveva avanzato delle proposte durante il lancio della propria politica commerciale – seppur non sufficientemente chiare – dovrebbe essere un impegno a sostenere i Paesi partner nel raggiungimento di obiettivi interni simili, vale a dire una sorta di accompagnamento e cooperazione attiva allo sviluppo per questi Paesi emergenti.

La riforma delle strutture e del funzionamento del sistema commerciale internazionale è diventata una questione di opportunità sempre più pressante dal momento dello scoppio della pandemia COVID-19. Con le catene di distribuzione dei prodotti medicinali essenziali in affanno e il regolamento del commercio globale a ostacolare la solidarietà e l'equità, specialmente per ciò che concerne lo sviluppo di una campagna vaccinale efficace e di portata realmente globale, non c'è dubbio che ridefinire il nesso tra la salute pubblica e le politiche commerciali sia un'operazione con carattere d'urgenza, sia per sconfiggere il coronavirus, sia per prepararci a future possibili crisi sanitarie.

Perché questo cambiamento sia fruibile e tangibile non si può pensare solo a un'azione politica a livello Ue; garantire stabilità, resilienza e correttezza nel commercio internazionale senza considerare il ruolo delle istituzioni multilaterali, in particolare l'Organizzazione mondiale del commercio, sarebbe velleitario. Di concerto con una nuova amministrazione statunitense che sembra disposta a ristabilire quest'impegno cruciale con i propri partner del sistema multilaterale, l'Unione europea dovrebbe assumere l'iniziativa per modernizzare l'architettura multilaterale del commercio e garantirne la coerenza con gli obiettivi politici ambientali e sociali, nonché l'efficacia.

A questo scopo, l'ICSE propone le seguenti raccomandazioni:

⁴⁴⁶ Cf. COM(2021) 66 final. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf

Affiancare un chiaro e attuabile cronoprogramma di sostenibilità ai negoziati commerciali

Durante le fasi di negoziato con i propri partner, prima della ratifica e dell'entrata in vigore degli accordi commerciali, l'Unione europea, d'accordo con la propria controparte, dovrebbe definire e adottare dei cronoprogrammi di sostenibilità che garantiscano il rispetto degli standard chiave nel campo dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori, della protezione ambientale, della responsabilità sociale d'impresa e delle prassi di buona gestione, e assicurarsi che siano contemplati da leggi nazionali da entrambe le parti. I suddetti programmi dovrebbero essere concepiti attraverso processi partecipativi che coinvolgano i parlamenti e la società civile da entrambe le parti, e la loro applicazione dovrebbe essere monitorata e favorita sotto la responsabilità del Chief Trade Enforcement Officer. Ogni cronoprogramma affiancato a un accordo commerciale dovrebbe rifarsi quanto meno alla Dichiarazione universale dei diritti umani, alle otto Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del Lavoro,⁴⁴⁷ alle Convenzioni ambientali multilaterali, alle Linee guida OCSE per le imprese multinazionali, ai Principi guida dell'ONU sulle imprese e i diritti umani, e agli standard multilaterali per una tassazione minima effettiva dei profitti delle imprese descritta nella sezione 7.5.6. di questa relazione.

Migliorare la solidità dei capitoli dedicati al commercio e allo sviluppo sostenibile

Andando avanti, gli FTA dell'Ue dovrebbero contenere capitoli più efficaci in materia di Commercio e sviluppo sostenibile (TSD) che stabiliscano impegni chiari e praticabili per le parti contraenti. Un consolidamento di questa sezione degli accordi dovrebbe diventare una premessa essenziale di qualsiasi futuro FTA dell'Ue. Dove possibile, la Commissione europea dovrebbe lavorare attivamente a delle clausole di revisione degli FTA già esistenti per garantirne la conformità a questi nuovi criteri.

Per essere più efficaci, i capitoli di TSD dovrebbero impegnare le parti al raggiungimento degli UNSDG e fissare obiettivi quantitativi per la riduzione delle emissioni di gas serra, della deforestazione e della povertà. Dato che la liberalizzazione del commercio si associa spesso a impatti negativi sulla parità di genere, il TSD dovrebbe contenere anche delle sezioni specifiche dedicate a garantire meglio i diritti della Donna e a migliorare la fruizione delle opportunità economiche e dei benefici del commercio per le donne.⁴⁴⁸ Le disposizioni contenute nei capitoli dedicati al TSD, dovrebbero prevedere meccanismi di cooperazione per consolidarne l'efficacia e la praticabilità.

Il monitoraggio della conformità di entrambe le parti contraenti alle disposizioni contenute nei capitoli di TSD, dovrebbe prevedere un ruolo forte della società civile, e quindi anche dei meccanismi di reclamo e segnalazione; la partecipazione potrebbe avvenire grazie a dei gruppi consultivi che operino a livello nazionale e che comprendano i rappresentanti delle organizzazioni della società civile, i sindacati e le associazioni di categoria, e il loro lavoro dovrebbe essere finanziato dalle parti contraenti stesse. In caso di controversie nella parte di competenza dei capitoli di TSD, la conciliazione dovrebbe essere affidata a esperti del settore, come giuslavoristi o esperti in diritto ambientale. In casi accertati di non conformità le parti dovrebbero concertare delle azioni per porre rimedio ai problemi e in caso di una protratta violazione, come ultima ratio, il TSD dovrebbe prevedere sanzioni deterrenti come la revoca o la sospensione delle preferenze commerciali contenute nell'accordo.

⁴⁴⁷ Le otto convenzioni dell'OIL riguardano: Libertà di associazione e protezione del diritto d'organizzazione; Diritto di organizzarsi e contrattazione collettiva; Lavori forzati; Abolizione dei lavori forzati; Età minima; Peggiori forme di lavoro minorile; Parità di trattamento economico; Discriminazioni (Occupazione e assunzione).

⁴⁴⁸ United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) (2011): Gender Equality & Trade Policy. https://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf

Bilanciare il commercio di beni e servizi “brown” e “green”

Per porre gli accordi commerciali dell'Ue al servizio della transizione e a modelli di produzione e consumo clima-neutrali, la Commissione europea dovrebbe garantire che gli FTA abbassino sistematicamente le barriere commerciali per i prodotti e i servizi con dimostrato valore ecologico (green) e le alzino per i prodotti e servizi inquinanti (brown). Per evitare che queste disposizioni provochino la delocalizzazione della produzione di prodotti servizi ad alta intensità carbonica in altri mercati, dovrebbero essere integrate con degli impegni reciproci di riduzione dell'impronta carbonica nelle economie delle parti contraenti, come l'eliminazione dei sussidi per i carburanti fossili. Lo sviluppo delle relative politiche da parte della Commissione europea dovrebbe ispirarsi ai negoziati in atto tra un gruppo di Paesi su un Accordo sul cambiamento climatico, il commercio e la sostenibilità (ACCTS, Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability)⁴⁴⁹ e garantire coerenza con il lavoro in corso presso l'Organizzazione mondiale del commercio su un Accordo sulle merci ambientali. Quest'operazione di riequilibrio tra i prodotti ecologici e i prodotti inquinanti dovrebbe portare a valutazioni della sostenibilità più ampie per la riduzione delle barriere commerciali. A questo scopo, le preferenze commerciali come la riduzione o l'abolizione delle quote o dei dazi, dovrebbero essere subordinate alla compatibilità delle merci e dei servizi oggetto di scambio con un'ampia gamma di obiettivi di sostenibilità ecologica e sociale, ad esempio offrendo dazi bassi o zero per quei prodotti che abbiano ottenuto una certificazione di sostenibilità e, di contro, dazi più alti per i prodotti non sostenibili. Un primo modello di un siffatto sistema di dazi e tariffe doganali è già stato presentato da un gruppo di esperti e andrebbe quindi vagliato e considerato.⁴⁵⁰

Fare un uso migliore e più tempestivo delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità

Anche se la Commissione europea utilizza già delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità nell'ambito della propria politica commerciale attuale, le prassi potrebbero essere migliorate considerevolmente. L'approccio della Commissione prevede la redazione e la pubblicazione di valutazioni d'impatto sulla sostenibilità alla fine del processo di adozione degli FTA, e quindi tra la conclusione dei negoziati e la ratifica. Le valutazioni in futuro dovrebbero cominciare in una fase precoce dei negoziati, per influenzarli e dare una linea d'indirizzo, e dovrebbero continuare anche dopo l'entrata in vigore dell'accordo per monitorarne gli effetti sulle relazioni commerciali da un punto di vista di sostenibilità. Come regola generale, sarebbe opportuno che le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità fossero confezionate da organizzazioni non-profit, come le università, per evitare qualsiasi forma di pregiudizio o preferenza. La Commissione dovrebbe anche sviluppare delle metodologie scientifiche per valutare l'impatto della propria strategia commerciale nel complesso. Dato che gli effetti cumulativi e interdipendenti su un singolo FTA potrebbero essere diversi rispetto a singoli effetti sullo stesso FTA, andrebbero elaborate metodologie più complete e sofisticate per comprendere più a fondo gli esiti di queste interazioni.

⁴⁴⁹ Il gruppo è costituito da Nuova Zelanda, Costa Rica, Fiji, Islanda, Norvegia e Svizzera. Per approfondimenti: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/trade-and-climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accs-negotiations/#bookmark1>

⁴⁵⁰ Raza W. & Tröster B. et al. (2020). *How can international trade contribute to sustainable forestry and the preservation of the world's forest through the Green Deal*, 23. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO_IDA\(2020\)603513_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603513/EXPO_IDA(2020)603513_EN.pdf)

Allineare la politica commerciale Ue con gli obiettivi interni di sostenibilità

La politica commerciale Ue va inquadrata nel contesto più ampio della trasformazione sostenibile dell'Europa e sono quindi necessarie delle azioni di supporto per costruire un'economia produttiva e clima neutrale in grado di sostenere alti livelli di occupazione e un benessere sociale diffuso e condiviso. Una strategia commerciale Ue aggiornata deve creare sinergie ambiziose tra la politica industriale, ambientale e sociale, e integrarle nell'economia dell'Unione e in filiere globali giuste e resilienti che favoriscano uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo in Europa.

Nella fase d'avvio del proprio lavoro su una strategia aperta e autonoma, la Commissione europea dovrebbe compiere una mappatura completa dei settori chiave, delle merci e dei servizi che sono cruciali per realizzare le finalità del Green Deal europeo e delle politiche per stimolare il benessere e la sostenibilità in Europa in modo più vasto. Laddove s'individuassero delle criticità, ad esempio in termini di accesso a merci e materie prime essenziali o d'importanza critica, dovrebbe proporre delle azioni per porvi rimedio attraverso la diversificazione, la raccolta di scorte, l'esternalizzazione della produzione all'interno dell'eurozona (*near-shoring*) o l'esclusione di settori e prodotti critici per gli FTA dell'Ue. Il quadro commerciale futuro dell'Europa deve funzionare di modo che la politica Ue sia nelle condizioni migliori per condurre attivamente la trasformazione sostenibile attraverso interventi sui mercati – ad esempio utilizzando procedure d'appalto pubblico per raggiungere obiettivi di carattere pubblico e collettivo, il controllo degli Investimenti stranieri diretti e la difesa degli strumenti d'investimento – che producano i loro effetti affiancandosi al Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (vedi sezione 5.2.1), per creare parità di condizioni nel perseguimento di obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale.

Sostenere i Paesi in via di sviluppo a costruire filiere più sostenibili

Le future relazioni commerciali europee con i Paesi in via di sviluppo devono sostenere i partner nella realizzazione di proprie strategie di trasformazione interne. Considerato che la proposta di revisione della politica commerciale Ue per armonizzarla agli obiettivi di benessere e sostenibilità prevede un riequilibrio degli scambi a favore dei prodotti green, è probabile che questo complicherebbe la posizione dei Paesi in via di sviluppo negli scambi con l'Ue; la mancata previsione di guida e sostegno a questi Paesi per lo sviluppo di filiere più sostenibili, significherebbe aumentare il divario tra l'Europa e gli stati più poveri. Di conseguenza, i partenariati strategici con i Paesi emergenti dovrebbero essere pensati di modo che possano cogliere le opportunità di sviluppo sostenibile su filiere critiche dell'economia, come ad esempio il riciclo e l'economia circolare, il trasferimento di tecnologie e gli investimenti su tecnologie verdi.

I partenariati dovrebbero raccogliere anche il contributo del settore privato

Gli accordi commerciali Ue dovrebbero contenere disposizioni per garantire che le imprese soggette a requisiti di dovuta diligenza citati nella sezione 3.4.1. non scarichino i costi sulle imprese che operano nella parte superiore della filiera e quindi trasferiscano gli oneri finanziari ai produttori dei Paesi in via di sviluppo. Tali disposizioni dovrebbero garantire che la società civile locale abbia i mezzi e la capacità di partecipare ai processi e agli adempimenti di dovuta diligenza, contribuendo all'identificazione di potenziali rischi per la comunità, avanzando delle segnalazioni o dei reclami. Le relative misure dovrebbero tradursi in forme di aiuto e programmi di sostegno attivo sotto la responsabilità delle delegazioni Ue nei Paesi partner. I partenariati con i Paesi in via di sviluppo dovrebbero prevedere incentivi alle imprese Ue per l'assunzione d'impegni e l'avvio d'iniziative che nel lungo periodo producano miglioramenti sociali e ambientali delle filiere. Questo consentirebbe di condividere equamente i costi delle iniziative di sostenibilità delle filiere tra la società madre, tipicamente registrata nei paesi sviluppati, e le imprese operanti nei primi anelli della filiera.⁴⁵¹

Assumere la leadership della sostenibilità nell'Organizzazione mondiale del Commercio

La leadership Ue per una progressiva revisione nel commercio internazionale in linea con gli obiettivi politici di sostenibilità e benessere deve dimostrare un impegno forte per l'ammodernamento del sistema commerciale multilaterale. La Commissione europea dovrebbe lavorare con i partner internazionali per creare le condizioni per la riforma dell'Organizzazione mondiale del Commercio, far sì che il suo lavoro e i suoi regolamenti siano coerenti e sostengano un commercio improntato sullo sviluppo sostenibile globale e il raggiungimento degli UNSDG. Garantire un maggior collegamento permanente tra l'OMC e le altre organizzazioni e convenzioni internazionali in questa sfera, come le Nazioni Unite, l'Organizzazione internazionale del Lavoro, l'Organizzazione mondiale della Sanità, gli accordi ambientali multilaterali, dovrebbe essere una massima priorità. Le riforme per rafforzare la dimensione parlamentare dell'OMC e favorire la partecipazione degli attori non statali come i rappresentanti delle comunità locali interessate dalle criticità del commercio e le organizzazioni della società civile, andrebbero intraprese con lo sguardo rivolto a rafforzare l'autorevolezza e la legittimazione della politica commerciale globale. Lavorare all'interno di un'OMC riformata servirebbe a rivitalizzare iniziative su questioni che coinvolgono il commercio e l'ambiente – compresi i negoziati su un "Climate waiver", una "Deroga per il clima" – che garantiscano che le regole dell'Organizzazione mondiale del Commercio non ostacolino politiche e obiettivi di mitigazione del cambiamento climatico e di adattamento, un accordo sulle merci ambientali, le linee guida per l'implementazione dell'economia circolare, e l'eliminazione degli aiuti e dei sussidi dannosi come quelli per la pesca e per i combustibili fossili.

⁴⁵¹ Locke, Richard M. (2013). *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy*. Cambridge University Press.

Sviluppare una maggior capacità multilaterale di fornire contributi commerciali alle politiche globali di salute pubblica

Il COVID-19 ha chiarito come il sistema del commercio multilaterale attuale sia incapace di produrre risultati equi ed efficaci di fronte a una crisi sanitaria pubblica globale. Oltre alle azioni elencate nella sezione 7.5.1 di questo capitolo, azioni per riformare in modo permanente il quadro del commercio multilaterale e aumentarne l'efficacia di gestione delle crisi, rivestono carattere urgenza. Questo prevedrebbe una cooperazione permanente tra l'OMC e L'Organizzazione mondiale della Sanità (WHO, World Health Organization), e come primo passo dovrebbe condurre alla definizione di una strategia congiunta per prevenire interruzioni o cali nella distribuzione di prodotti medicinali, alla mappatura e all'espansione delle forniture globali e della capacità produttiva, e garantire una distribuzione geografica equilibrata. L'OMC e l'OMS dovrebbero sviluppare anche una capacità congiunta e permanente di gestione delle crisi in caso di future crisi sanitarie globali e prevedere azioni di rapida accelerazione della produzione di vaccini e altri trattamenti quando si renda necessario. Nell'ambito dell'OMC si dovrebbe istituire una Commissione commercio e sanità deputata alla revisione e all'emendamento dei suoi regolamenti, per garantirne un miglior funzionamento durante le pandemie e per una valutazione mirata del quadro in vigore per individuare opportunità di deroga agli accordi TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) e elementi di ulteriore flessibilità in futuro.

7.5.8. Sviluppo globale e solidarietà per un benessere sostenibile

Il COVID-19 ha dato una scossa a tutto il mondo sviluppato, mettendo in evidenza e amplificando vulnerabilità preesistenti nelle infrastrutture sanitarie, ma anche nell'accesso all'acqua, al cibo, ai dispositivi e alle infrastrutture per l'apprendimento online durante il lockdown, e la lista sarebbe lunga. Il coronavirus ha vanificato anni di lenti e faticosi progressi nella riduzione della povertà estrema e nella creazione di strutture economiche di base per l'occupazione. La pandemia potrebbe gettare nella povertà estrema fino a duecento milioni di persone, e ha sconvolto il percorso educativo di centinaia di milioni di bambini e minori. Molti di loro non torneranno mai più a scuola, di cui buona parte sono ragazze.

Questo accade in molte aree che lottano con gli effetti del cambiamento climatico sui propri mezzi di sostentamento e sul loro ambiente naturale, specialmente nelle aree rurali (vedi dati in infografica).

La pandemia ha dato la cifra della lotta che le politiche di sviluppo globale, nelle loro diverse declinazioni, hanno ingaggiato con la meta-crisi mondiale, ma non sono sulla strada giusta. Gli UNSDG hanno aperto una prospettiva diversa e impegnano i Paesi più ricchi a una maggior solidarietà verso i Paesi economicamente più deboli, soprattutto attraverso una cooperazione allo sviluppo rafforzata per fornire loro mezzi adeguati e dai risultati prevedibili (UNSDG 1).

L'assistenza allo sviluppo, il sostegno finanziario e non finanziario sono quanto mai critici in questo momento, in un mondo che va verso un ambiente sempre più imprevedibile e il deterioramento della biodiversità. Molti paesi in via di sviluppo sono esposti in misura maggiore a queste due manifestazioni del

riscaldamento globale e meno capaci di adattamento rispetto ai Paesi più ricchi. Gli aiuti allo sviluppo non possono diventare una squadra di soccorso sempre a disposizione, impiegando le già limitate risorse per affrontare forme di emergenza, shock ambientali e sanitari sempre diversi e in rapida successione, né possono essere lasciati soli nel tentativo di costruire una comunità globale migliore.

Se al mondo rimane solo poco tempo per contenere il cambiamento climatico entro livelli gestibili, altrettanto poco ne rimane – sempre che sia sufficiente e sia ancora possibile – per garantire che i Paesi poveri riescano a incassare il colpo e trovino la loro strada per uno sviluppo e un benessere sostenibile quanto prima possibile.

- Le politiche di sviluppo e le politiche ambientali, soprattutto attraverso le azioni per il clima e la protezione e il ripristino della biodiversità, stanno cominciando a camminare più vicine, soprattutto grazie a iniziative come il Fondo verde per il clima e il finanziamento delle politiche di adattamento nei Paesi più poveri. Quest'evoluzione deve essere portata al livello superiore e deve dare vita a un approccio integrato, articolato su un'interpretazione socio-ecologica delle politiche di sviluppo che, associate alle altre, pongano al centro l'idea di benessere. L'Ue ha gli strumenti per assumere l'iniziativa globale in questo senso, anche grazie a una delle nostre proposte per un Green Deal globale (sezione 7.5.4).
- Le politiche di sviluppo e le politiche sociali, siano esse nel campo del lavoro o più in generale rivolte alla diffusione del benessere attraverso l'accesso al cibo, alla salute, all'energia o all'istruzione, devono rientrare in un'unica cornice che si estenda dalla dimensione locale a quella

» L'assistenza allo sviluppo, il sostegno finanziario e non finanziario sono quanto mai critici in questo momento.«

» Solo quattro degli stati membri forniscono aiuti allo sviluppo per almeno lo 0,7% del PNL annuo.«

globale, come indicano le nostre precedenti proposte per un Contratto sociale globale (sezione 7.5.5.). Ad esempio, un rafforzamento dei diritti dei lavoratori grazie a un'OIL più forte, la promozione di un commercio socialmente responsabile o lo sviluppo di un fondo globale per la protezione sociale e la sanità, darebbero un enorme contributo alla cooperazione allo sviluppo. Tutto ciò troverebbe un altro alleato importante in quel pacchetto di regole per le attività delle aziende multinazionali, come raccomandato nella sezione 7.5.6.

- Finanziare lo sviluppo è più importante che mai quantomeno per due ragioni. Non possiamo permettere che gli sforzi inediti d'investimento compiuti dall'Unione europea e ora anche dagli Stati Uniti finiscano per aumentare il divario tra gli stati ricchi e quelli poveri. Il progresso tecnologico può liberare il proprio potenziale in quei Paesi che investono rapidamente e che si assumono anche dei rischi nel farlo. Le conseguenze economiche e sociali della pandemia sui Paesi poveri hanno reso la cooperazione allo sviluppo persino più importante di prima. Le Nazioni Unite stanno cercando delle soluzioni, soprattutto mediante l'iniziativa "Finanziare lo

sviluppo nell'era del COVID-19 e oltre" (FFDI, Financing for the Development in the Era of COVID-19 and Beyond Initiative).⁴⁵² L'Ue dovrebbe promuovere energicamente questa iniziativa nei mesi a venire e aumentare la propria solidarietà globale. Mentre l'Ue è il maggior donatore collettivo – raggiungendo un picco di 66,8 miliardi di euro nel 2020 – e rappresenta quasi la metà degli aiuti allo sviluppo ufficiali a livello globale,⁴⁵³ solo quattro degli stati membri forniscono aiuti allo sviluppo per almeno lo 0,7% del PNL annuo (Lussemburgo, Svezia, Danimarca e Germania, in quest'ordine).⁴⁵⁴ La quota collettiva per l'Unione europea si ferma allo 0,5% del prodotto nazionale lordo (PNL) nel 2020 e solo due stati in più forniscono una quota superiore allo 0,5%. Questo è in contraddizione con gli impegni assunti dall'Ue nel 2005 di raggiungere l'obiettivo dello 0,7% entro il 2015, poi rinviato al 2030. **Per l'Ue e i suoi stati membri, tenere fede e rinnovare l'impegno a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% collettivo di aiuto allo sviluppo** rimane un punto fondamentale nell'economia delle risorse globali per la cooperazione allo sviluppo, e si dovrebbe spingere il piede sull'acceleratore considerate le pressioni delle nuove sfide sul tavolo, di cui si è già parlato ampiamente. L'Ue deve anche utilizzare tutti gli strumenti della propria diplomazia ai massimi livelli, per indurre altri ricchi donatori a elevare i propri sforzi di aiuto economico in modo rilevante e a sviluppare risorse finanziarie complementari come quelle menzionate in merito all'iniziativa FFDI.

7.5.9. Governo globale per il XXI secolo

Nella fase successiva la Seconda guerra mondiale, le svolte istituzionali internazionali riuscirono a creare le condizioni per decenni di crescita economica sostenuta e stabilità geopolitica grazie alle quali l'economia mondiale conobbe una trasformazione: il passaggio dall'ordine imposto dalla Guerra fredda a un ordine multilaterale e l'avvento della società della comunicazione e dell'informazione.

Ciò che funzionò allora non può funzionare oggi, data l'impasse della governance globale e della sua capacità

⁴⁵² https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/liquidity_and_debt_solutions_to_invest_in_the_sdgs.pdf

⁴⁵³ https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/team-europe-increased-official-development-assistance-eu668-billion-worlds-leading-donor-2020_en and https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/annex_-_tables_and_graphs_for_oda_memo_final_d1.pdf

⁴⁵⁴ https://euaideexplorer.ec.europa.eu/content/overview_en

di risolvere i problemi. La ricerca di nuove strade per uscire da questa fase di stallo e guardare oltre è un compito enorme sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, per restituire alla governo globale la sue prerogative di efficacia, reattività e adeguatezza.

L'architettura della governance globale è stata ereditata in buona parte dalla fase post-bellica e in alcune sue emanazioni persino da prima, come nel caso dell'OIL, ed esige una revisione da molti anni. Una serie d'iniziative ha provato a promuovere il cambiamento negli anni Novanta fino alla Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione del 2004, voluta dall'OIL.⁴⁵⁵

La Commissione dell'OIL all'epoca capì ed evidenziò che esisteva un'esigenza e un obiettivo sociale, la disoccupazione, che non trovava spazio tra le priorità a livello globale, perché le organizzazioni internazionali con mandati diversi non lavoravano sufficientemente in sinergia, e raccomandò il lancio di "Iniziative di coerenza politica" a livello delle maggiori organizzazioni internazionali per sviluppare politiche più bilanciate per una globalizzazione più equilibrata e integrata. L'obiettivo era sviluppare proposte politiche gradualmente sempre più integrate, ma puntuali su alcuni aspetti specifici di equilibrio in materia economica, sociale e ambientale. Oggi possiamo dire che una maggior coerenza sia diventata realtà tra le istituzioni globali, anche grazie alla guida e al carattere organico degli UNSDG.

La governance globale però va ben oltre i miglioramenti nella collaborazione tra le istituzioni, e la sua

qualità investe e interessa tutti noi, in tutto il mondo. L'amministrazione dei nostri beni comuni come la Pace, un Lavoro dignitoso, un Ambiente sano, l'Uguaglianza sociale, è una questione più critica che mai in questo momento.

Il sistema di governo multilaterale globale di oggi, è costituito da una galassia d'istituzioni pubbliche globali, nazionali, regionali, ma anche cittadine e locali in tutte le loro declinazioni e con i loro stakeholder; è quindi multilivello e multistratificato, ha una certa capacità di adattamento alle sfide ed è alla ricerca di vie d'uscita dai problemi. I negoziati sul clima sono un caso eloquente, ma anche nel migliore dei casi, quando i progressi su problemi prioritari si compiono, il processo può essere dolorosamente lento, complesso, delicato e limitato. Di fronte a questa realtà, i problemi globali possono guadagnare terreno, diventare sempre più minacciosi e difficili da risolvere, e possono creare un divario sempre più ampio e pericoloso tra loro e una loro soluzione.

Questo sistema non sembra adatto al XXI secolo. Molti dei problemi globali che attendono una risposta rimangono sguarniti, quantomeno parzialmente. Non v'è necessità di portare altre argomentazioni da questo punto di vista. L'umanità è nel mezzo di una pandemia e noi possiamo vedere chiaramente con i nostri occhi quanto il sistema di governo globale faticchi a cooperare e a trovare risposte comuni. Di contro, è ancora l'istinto nazionale a dominare il processo di decisione politica.

» L'architettura della governance globale è stata ereditata in buona parte dalla fase post-bellica e in alcune sue emanazioni persino da prima, come nel caso dell'OIL, ed esige una revisione da molti anni.«

⁴⁵⁵ Queste iniziative comprendevano: la Commissione per una governance globale (1995); Gruppo di lavoro indipendente sul futuro delle Nazioni Unite (1995), Idris & Bartolo (2000); Camilleri et al. (2000). *The Global Governance Reform Project*; Il Rapporto Zedillo (2001); Commissione mondiale OIL per la dimensione sociale della globalizzazione (2004).

Ciò non sorprende. Il mondo multipolare contemporaneo confligge con la complessità crescente di sfide globali interconnesse e con quelle che sarebbero le migliori prassi e le migliori politiche da attuare. I leader di Stato e di governo rimangono invischiati in logiche di responsabilità e legittimità nazionale, e le istituzioni globali non sono responsabili nei confronti dei cittadini in termini democratici. Il conflitto è più acuto nel campo del cambiamento climatico e ha comprensibilmente portato alla nascita di rivolte pacifiche nelle piazze del pianeta promosse soprattutto dalle generazioni più giovani, che trovano sempre più difficile accettare i limiti di un governo e di un'azione globale ai quali si sentono sempre più esposti. Questa dinamica si può osservare anche nell'implementazione dell'Agenda di sviluppo sostenibile 2030, che implica il dispiegamento di enormi sforzi a livello delle istituzioni globali per portare avanti un programma che può contare solo su processi e progetti di natura essenzialmente volontaria, che ora si trova a fare i conti con una pandemia che si scontra anch'essa con i limiti del governo globale.

Bisogna ammettere che è difficile trovare una soluzione semplice e immediata allo stallo in cui versa il governo globale. Qualsiasi riforma futura dovrebbe considerare quantomeno i seguenti elementi:

- Una riconsiderazione dei ruoli e dei poteri di tutti gli organi del sistema delle Nazioni Unite e oltre, che porti a un'architettura di governo globale più efficace e fondata su missioni chiare;
- Una valutazione delle risorse finanziarie necessarie per confrontarsi con le sfide globali con un'attenzione a fornire una capacità di bilancio sufficiente e più affidabile al sistema ONU;
- Una revisione della partecipazione democratica, della rappresentanza del processo decisionale in ogni istituzione globale;
- Lo sviluppo di una maggior autorevolezza e responsabilità democratica delle istituzioni globali nei confronti dei cittadini e della società civile;
- Un maggior coinvolgimento delle città del mondo nelle politiche di governo globale e nel processo decisionale, considerato che la quantità di cittadini che vivono nelle città supererà i due terzi entro la metà del secolo.⁴⁵⁶

Per compiere progressi verso proposte credibili e lungimiranti per un sistema di governo globale all'altezza del XXI secolo, la nostra raccomandazione è anzitutto aprire un nuovo momento di riflessione, un momento aperto tra esperti, e poi incoraggiare l'istituzione di una **“Commissione mondiale per la governance globale del XXI secolo”**, il cui lavoro inizialmente potrebbe essere sostenuto anche da un numero ridotto di Paesi e istituzioni pubbliche, come ad esempio la Commissione europea.

7.5.10. Nuovi percorsi per il benessere: una Carta del patrimonio comune

Nel capitolo sei abbiamo difeso un'idea di patrimonio comune che potrebbe essere estesa a livello globale.

Il benessere sostenibile non può, all'atto pratico, ridursi a migliorare le risorse materiali a livello individuale. Anzitutto, in molti Paesi sussistono limiti politici ed economici che stabiliscono dove possano arrivare i cambiamenti in materia fiscale per rendere la società più giusta. Questo non significa che il sistema fiscale non possa diventare più progressivo, o che la ricchezza non possa essere tassata; è una strada percorribile, ma non è l'unica.

Non lo è perché una società sostenibile non può essere una società che punta essenzialmente al benessere sostenibile aumentando il potere di spesa delle persone in una corsa senza fine verso la crescita economica e il consumo materiale. C'è un imperativo, corroborato dalla scienza, che c'impone di abbandonare un sistema economico troppo materialistico e consumistico.⁴⁵⁷ Per farlo dobbiamo adottare un approccio radicalmente diverso per combattere la disuguaglianza in tutte le sue molteplici declinazioni, anziché uno focalizzato unicamente sulla disuguaglianza economica.

Anche le riforme fiscali che puntano alla riduzione delle disuguaglianze sono potenzialmente instabili, perché dipendono da scelte politiche dei governi che possono essere capovolte a ogni cambio di maggioranza.

Per intervenire su questi due punti, una politica fiscale redistributiva dovrebbe essere associata a un

⁴⁵⁶ <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>

⁴⁵⁷ <https://www.nature.com/articles/s41467-020-16941-y>

» Abbiamo difeso un'idea di patrimonio comune che potrebbe essere estesa a livello globale.«

approccio più stabile e lungimirante che guarda a una ricchezza comune, collettiva, che non è di natura monetaria, che sia accessibile e a disposizione di tutti, e funga da volano per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Quest'approccio può fornire anche un aiuto importante nella lotta contro la povertà, e in particolare contro le forme più severe di povertà, usando la proposta di un "patrimonio comune" emersa nel contesto europeo e di cui si è parlato nel capitolo sesto, e traducendola in un approccio globale che garantisca a tutti in egual misura l'accesso gratuito a una serie di servizi essenziali, come l'istruzione, le cure sanitarie, il trasporto pubblico, la cultura, e a un paniere di beni e prodotti anch'essi essenziali come l'acqua, l'energia, la terra e la casa. Questo consentirebbe anche alle amministrazioni pubbliche di garantire che questi beni e servizi siano sostenibili.

Per consolidare quest'approccio, una **Carta globale del patrimonio comune** potrebbe garantire una serie di diritti del benessere a tutti i cittadini, che ad esempio comprendono:

- Istruzione e formazione dall'infanzia e lungo tutto il corso della vita;
- Cure sanitarie di qualità, gratuite e universali;
- Abitazioni dignitose ed energeticamente efficienti, terra, energia pulita e cibo a prezzi accessibili;
- Trasporti pubblici alla portata di tutti e non inquinanti;
- Accesso a internet gratuito.

ALLEGATO delle raccomandazioni politiche



Vivere in un'economia al servizio del benessere comune

Un processo decisionale politico Ue pronto per generare benessere sostenibile per tutti

01

Riformare le fondamenta della politica Ue mediante la sottoscrizione di un Patto per il benessere sostenibile che stabilisca degli impegni politici vincolanti per il benessere sostenibile dell'Umanità e del Pianeta.

02

Sviluppare la competenza istituzionale dell'Ue attraverso una Capacità di futuro della Commissione europea, un Comitato del benessere sostenibile in seno al Parlamento europeo e un Consiglio del benessere sostenibile.

03

Adottare un accordo interistituzionale sulla cooperazione e il coinvolgimento parlamentare in materia di governance del Patto per il benessere sostenibile.

04

Allineare la cornice di politica fiscale dell'Ue agli obiettivi politici di benessere sostenibile.

05

Istituire una valida capacità fiscale Ue per dare stabilità alle economie dell'area euro.

06

Allineare il bilancio Ue a obiettivi più equilibrati di sostenibilità e benessere.

07

Ampliare il bilancio Ue attraverso nuove risorse proprie dell'Unione che siano un volano per la transizione a un nuovo modello di società fondata sui principi di benessere sostenibile per tutti.

08

Garantire maggior coerenza tra gli obiettivi di benessere sostenibile e la politica monetaria mediante una revisione del mandato della Banca centrale europea.

09

Garantire coerenza delle politiche a livello europeo e nazionale attraverso una procedura di bilancio del benessere sostenibile.



Vivere in un'economia al servizio del benessere comune

Porre la finanza e l'economia digitale al servizio del benessere sostenibile per tutti

10

Mantenere la scansione temporale originale per l'implementazione della tassonomia verde dell'Ue.

11

Una tassonomia sociale complementare alla tassonomia green, focalizzata sulla dimensione sociale della sostenibilità e del benessere.

12

Affermare in modo orizzontale il principio "non arrecare danno significativo" per garantire che gli investimenti verdi non compromettano o intralcino gli obiettivi sociali e viceversa.

13

Definire standard uniformi per le obbligazioni verdi e sociali dell'Ue per strumenti d'investimento fondati sulla tassonomia verde e sociale.

14

Migliorare la disponibilità d'informazione sulla sostenibilità nei mercati finanziari attraverso standard di rendicontazione sulla sostenibilità più esaurienti, stringenti e comparabili.

15

Penalizzare gli investimenti "brown" attraverso revisioni mirate e con un approccio prudenziale dei regolamenti del settore finanziario.

16

Sottoporre il settore finanziario a stress test sul carbonio per stabilire le sue vulnerabilità derivanti dal cambiamento climatico e dalla transizione a un modello economico clima-neutrale.

17

Esigere che le banche e le società finanziarie elaborino esaustive strategie zero carbonio per garantire che la transizione ecologica non provochi effetti destabilizzanti del mercato finanziario.

18

Aggiornare il Regolamento delle agenzie di rating ai nuovi criteri di sostenibilità e creare un'agenzia pubblica Ue.

19

Il mandato delle autorità regolatorie deve riflettere la portata delle piattaforme per far sì che l'economia digitale possa essere normata e governata appropriatamente.

20

Applicare maggior controllo alle fusioni delle società dell'economia digitale e sanzionare le violazioni delle relative condizionalità.

21

Garantire interoperabilità dei servizi digitali e dei *market place* per evitare che gli operatori che forniscono servizi digitali raggiungano posizioni di monopolio e lucrino sull'utilizzo dei dati degli utenti.

22

Vietare gli annunci pubblicitari personalizzati per impedire la massimizzazione dei profitti grazie a tecniche di manipolazione dei consumatori.

23

Regolamentare le tecniche di coinvolgimento degli utenti che manipolano gli utenti e hanno effetti deleteri sull'informazione e la democrazia.

24

Favorire la varietà di beni, servizi e contenuti disponibili sui *market place* e le piattaforme di e-commerce per mettere in discussione la posizione dominante dei colossi del digitale.

25

Concepire una cornice normativa europea che promuova un impiego altruistico dei dati e la loro condivisione per finalità d'interesse pubblico.

26

Definire rigide regole per un'intelligenza artificiale (IA) legata a doppio filo con standard etici che garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali.

27

Controlli di conformità obbligatori per le applicazioni di IA per garantire aderenza agli standard etici.

28

Rendere trasparente l'uso dell'IA e dare potere e strumenti ai cittadini per agire in caso di discriminazione.

29

Sviluppare un'ambiziosa politica industriale per un'IA etica in Europa.

30

Istituire centri nazionali di competenza per un'IA etica che forniscano consulenza e supporto alle imprese.



Vivere in un'economia al servizio del benessere comune

Trasformare le imprese in agenti del benessere sostenibile per tutti

31

Esigere che le grandi compagnie e le imprese ad alto rischio definiscano strategie di sostenibilità esaurienti per garantire che le imprese contribuiscano attivamente alla transizione a un nuovo modello economico focalizzato sulla sostenibilità e il benessere.

32

Adottare una direttiva europea su una dovuta diligenza obbligatoria per rendere le imprese responsabili del proprio impatto sulla società e l'ambiente.

33

Subordinare il ricevimento di sussidi statali e l'ammissibilità alle gare di appalto pubblico alla buona gestione aziendale.

34

Rafforzare il diritto di rappresentanza dei lavoratori a livello dei consigli di amministrazione per dare voce agli stakeholder chiave nella strategia dell'azienda.

35

Rafforzare i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione soprattutto in caso di cambiamenti o ristrutturazioni aziendali.

36

Eliminare gli incentivi per i direttori d'azienda per evitare che si concentrino in modo eccessivo o esclusivo sugli interessi a breve termine degli azionisti, e affinché nel processo decisionale aziendale prevalga una visione a lungo termine per la creazione di valore.

37

Limitare il diritto di voto dei maggiori azionisti per prevenire un'eccessiva concentrazione del potere nei processi decisionali delle aziende.

38

Ricompensare gli azionisti più pazienti per alleggerire la pressione sulle imprese a produrre profitti a breve termine.

39

Adottare una Direttiva Ue che istituisca lo statuto di "società benefit" in tutti gli stati membri dell'Unione per promuovere forme e modelli d'impresa con finalità di pubblico interesse.

40

Introdurre incentivi e servizi di supporto per promuovere la normalizzazione e la diffusione delle società benefit.

41

Sviluppare un piano d'azione Ue per l'economia sociale grazie al quale affrontare le sfide chiave attuali e alimentare l'espansione di questo settore per il ruolo di primo piano nel passaggio a un modello economico focalizzato sulla sostenibilità e il benessere.

42

Istituire un servizio della Commissione dedicato al coordinamento delle politiche per l'economia sociale.

43

Inserire l'economia sociale nella futura tassonomia Ue per una finanza socialmente sostenibile per migliorare l'accesso degli operatori dell'economia sociale alla finanza.

44

Supportare la digitalizzazione dell'economia sociale.

45

Favorire la collaborazione tra l'economia sociale e le imprese convenzionali per stimolare e favorire l'apprendimento reciproco.

46

Costruire una capacità intersettoriale all'interno della Commissione europea per il governo dei processi d'innovazione *mission oriented*.

47

Utilizzare l'esperienza accumulata dalla Commissione europea nel passaggio a un approccio all'innovazione *mission oriented* per istruire e assistere le autorità pubbliche a ogni livello nel perseguimento dello stesso obiettivo.

48

Istituire *hub* europei dell'innovazione che creino sinergie tra gli enti di ricerca pubblica, le imprese pubbliche e private, e favoriscano la raccolta e la condivisione di competenze, conoscenze e tecnologia.

49

Stimolare la scienza della sostenibilità in Europa per promuovere ricerca e sviluppo interdisciplinari e affrontare le sfide sociali.

50

Adeguare il settore privato della ricerca e il finanziamento dell'innovazione per incentivare le imprese a partecipare e contribuire ai processi d'innovazione *mission oriented*.

51

Sviluppare uno standard europeo dei fondi per l'innovazione che recuperi e riutilizzi i profitti frutto della ricerca e sviluppo finanziata con fondi pubblici.



Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta

Resilienza: una definizione inclusiva per implementare politiche trasformative

52

Sviluppare indicatori di vulnerabilità per l'Unione europea, gli stati membri e le regioni (livello NUTS 2).

53

Creare un pannello di controllo degli indicatori di resilienza per l'Ue e gli stati membri.

54

Elaborare sistemi integrati di valutazione degli impatti sulla resilienza climatica che coniughino diversi strumenti di modellazione per individuare le interconnessioni tra le dimensioni di sviluppo ambientale, economico e sociale, con lo scopo di portare le disuguaglianze allo scoperto.



Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta

Governance inclusiva e democrazia aperta per una transizione giusta

55

Sancire per legge il concetto di transizione giusta così come il ruolo delle parti sociali nella sua gestione. Il dialogo sociale e il ruolo dei sindacati sono aspetti che vanno citati esplicitamente nella Legge sul clima, nel Green Deal europeo e nella Strategia di adattamento climatico.

56

Esortare gli stati membri a produrre delle Strategie nazionali per una transizione giusta nell'ambito dei Piani nazionali energia e clima (NECP).

57

Creare un Comitato consultivo del Green Deal con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

58

Ampliare la portata della contrattazione collettiva a livello delle imprese di ogni settore, includendo i temi della transizione ecologica e del processo di decarbonizzazione per discuterne i possibili impatti in termini di occupazione, retribuzioni, competenze richieste dal mercato, salute e sicurezza sul lavoro.

59

Negoziare accordi a livello delle imprese e di settore per tracciare una linea dell'evoluzione delle competenze richieste dal mercato del lavoro e creare dei comitati sulle competenze di settore per impegnarsi a livello globale a mantenere i livelli di occupazione, riqualificare e ricollocare i lavoratori, e garantire un adeguato sostegno allo sviluppo delle competenze con particolare riferimento ai lavoratori più vulnerabili.

60

Sviluppare e rafforzare una rete di rappresentanti delle organizzazioni sindacali sul posto di lavoro e coinvolgere i lavoratori in azioni concrete volte a valutare l'impronta ambientale delle imprese nelle quali sono occupati.

61

Favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti gli stakeholder, compresi i giovani, nell'accelerare il passo verso un'Europa più sostenibile.

62

Creare spazi e contesti locali inclusivi per discutere di una transizione giusta, coinvolgendo gli stakeholder, soprattutto coloro che rappresentano i più vulnerabili (OSC, ONG e altri stakeholder).

63

Introdurre uno statuto europeo per le associazioni che rafforzi e favorisca l'esercizio della libertà di associazione, di assemblea e d'espressione.

64

Costituire delle conferenze dei cittadini su scala europea che riuniscano gruppi di cittadini, esperti e decisori politici nella discussione sulle molteplici dimensioni del benessere, per trovare un'intesa su un sistema comune di valutazione a punti di prossima implementazione.

65

Coinvolgere i cittadini in contesti partecipativi e deliberativi per discutere su percorsi concreti e desiderabili per raggiungere un benessere sostenibile per tutti, sviluppando il dialogo comunitario per lo sviluppo locale.

66

Garantire che l'informazione sugli investimenti e le riforme finanziate dall'Unione europea – spese, implementazione e procedure – siano adeguatamente accessibili ai cittadini e verificabili, favorendo un monitoraggio partecipativo a livello locale.

67

La Commissione europea dovrebbe esplorare modi nuovi per coinvolgere i cittadini, intercettarne le idee e tradurle in soluzioni condivise, anche sfruttando gli strumenti digitali.

68

Sviluppare un modello europeo di prassi partecipative a livello regionale e locale in materia di bilancio su questioni ecologiche.



Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta

Istruzione e apprendimento permanente

69

Proteggere un'istruzione quanto più vasta e completa come bene pubblico e proteggere il ruolo sociale della Scuola e dell'istruzione.

70

L'Unione europea dovrebbe lanciare un'ampia consultazione sul Futuro dell'educazione e delle competenze in un mondo interconnesso e in continuo cambiamento.

71

Il Piano d'azione europeo per l'educazione dovrebbe implementare il Pilastro europeo dei diritti sociali e richiedere agli stati membri di presentare le proprie strategie nazionali e di adottare un chiaro sistema di monitoraggio delle azioni nazionali e delle riforme, in funzione dei propri obiettivi.

72

Creare una cultura democratica della Scuola attraverso l'ascolto delle esigenze degli stakeholder chiave come gli insegnanti, i presidi, il personale ausiliario e amministrativo, gli studenti, i genitori e tutta la comunità.

73

La Commissione europea dovrebbe compiere delle ricerche, valutare l'impatto del COVID-19 sul sistema educativo, sugli studenti e sugli insegnanti e adeguare gli obiettivi sulla base di dati affidabili.

74

Difendere un appropriato finanziamento dell'istruzione e adeguate retribuzioni degli insegnanti, concependo il finanziamento dell'educazione come un investimento e non come un costo per la società e i bilanci nazionali.

75

L'Ue dovrebbe essere più ambiziosa per garantire investimenti sostenibili in un'istruzione inclusiva e di alta qualità, e investire di più per favorire l'apprendimento e l'insegnamento attraverso le migliori tecnologie e le migliori infrastrutture disponibili.

76

Garantire dotazione finanziaria adeguata a lungo termine a livello europeo, nazionale, regionale e locale per sprigionare tutto il potenziale delle competenze di sviluppo sostenibile in tutti i settori dell'apprendimento.

77

Stabilire che la strategia delle competenze europee per lo sviluppo sostenibile, l'equità sociale e la resilienza deve garantire il diritto all'apprendimento permanente per tutti su tutto il territorio Ue.

78

Introdurre sistemi di compensazione basati sullo sviluppo di competenze dei lavoratori nelle imprese che ricevono fondi pubblici, affinché questo sistema, pensato di concerto con i rappresentanti sindacali dei lavoratori, garantisca un ritorno dell'investimento pubblico in termini di aumento delle competenze individuali e collettive.

79

Il Piano d'azione per l'educazione digitale dovrebbe contribuire a compiere progressi nella transizione digitale dell'istruzione con uno sguardo a intercettare le esigenze dei discenti e a coinvolgere anche coloro che vivono in aree remote.

80

Gli stati membri dovrebbero creare una miglior connessione tra le politiche ambientali e le politiche per l'istruzione e la Commissione europea dovrebbe esortare all'elaborazione di strategie nazionali per lo sviluppo di competenze green.

81

La previsione strategica diventerà uno strumento essenziale per non lasciare indietro nessuno, per evitare un calo o un deficit di competenze nelle industrie tecnologicamente avanzate e supportare i lavoratori più maturi nell'acquisizione di conoscenze aggiornate soprattutto nel campo delle nuove tecnologie.

82

Un'educazione civica che promuova società eque, inclusive e giuste va introdotta a tutti i livelli e gradi d'istruzione, dall'età precoce alla vita adulta.

83

Promuovere una mentalità ecologica nei programmi d'istruzione, di formazione e di sviluppo delle competenze fuori dal mercato del lavoro, come parte essenziale delle competenze di cittadinanza.

84

Incorporate Sustainable Development in education and training policies and programmes such as the European Education Area, Digital Education Action Plan, aligning with Sustainable Development Goals.



Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta
**Una transizione giusta e politiche attente
al territorio per una coesione sostenibile**

85

Raccogliere sistematicamente e utilizzare dati territoriali sull'esposizione ai rischi ambientali, sulle vulnerabilità cumulative e i rischi per la salute dei gruppi sociali dovuti alla distribuzione delle disuguaglianze ambientali, suddivisi per gruppi socio-professionali o di reddito.

86

La raccolta sistematica dei dati va effettuata anche in materia di opportunità, qualità istituzionale, benessere e *welfare* a livello locale, e lo stesso vale per l'impatto di altri processi tra cui il commercio, la globalizzazione e l'automazione a livello regionale.

87

Mappare gli sconvolgimenti nel mercato del lavoro provocati dalla transizione economica a un nuovo sistema produttivo e a un'economia a bassa intensità carbonica.

88

Promuovere uno scrutinio aperto e pubblico a livello locale per rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentanti interessi economici e sociali della società civile, coinvolgendo tutti i gruppi investiti in modo significativo dalla transizione in strategie territoriali integrate.

89

Adottare una maggior attenzione alle esigenze delle regioni più vulnerabili in tutte le politiche dell'Ue – prevedendo per loro un supporto nella transizione energetica, digitale e industriale – in quanto spesso caratterizzate da approcci *top-down* non allineati o sensibili alle esigenze di queste regioni.

90

Garantire che le riforme strutturali racchiudano il principio di attenzione per il territorio.

91

Supportare e incoraggiare gli investimenti nei settori con un alto potenziale occupazionale e di protezione ambientale, come l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, con uno sguardo attento alla povertà energetica, alla mobilità sostenibile e all'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto.



Vivere in una società del cambiamento. L'imperativo di una transizione giusta

Giustizia climatica: l'esigenza di un quadro di adattamento equilibrato e politiche ambientali giuste

92

Una normativa sulla governance della giustizia climatica europea. Il progresso ecologico non può portare un regresso sociale e le famiglie a basso reddito non dovranno sopportare il peso di questa trasformazione ecologica sotto forma di prezzi maggiorati, imposte o cambiamenti del mercato del lavoro che possano aumentare la disoccupazione. Questo processo non deve lasciare indietro le regioni o le comunità più esposte e più vulnerabili. Dove possibile le politiche di decarbonizzazione dovrebbero essere utilizzate per generare progresso sociale e migliorare le condizioni economiche e il benessere. Nonostante una serie d'importanti iniziative Ue per intervenire su questi aspetti come il Fondo per una transizione giusta o l'imminente Fondo sociale per il clima, molto dipenderà da come i governi nazionali e regionali si porranno di fronte ai rischi sociali e le opportunità della trasformazione ecologica. Accanto all'iniziativa Fit for 55 la Commissione europea dovrebbe proporre una normativa per la governance della giustizia climatica, ispirata all'approccio utilizzato per la governance dell'Unione energetica e monitorare i piani nazionali di giustizia climatica.

93

La strategia di adattamento Ue deve essere legalmente vincolante.

94

Integrare l'adattamento ai cambiamenti climatici – per massimizzarne i co-benefici – in tutte le politiche rilevanti per un futuro sostenibile dell'Unione europea come agricoltura e produzione alimentare, forestale, trasporti, commercio, energia, ambiente, gestione delle acque, costruzioni, infrastrutture, industriale, marittima, ma anche la politica di coesione, di sviluppo locale e le politiche sociali. È altresì necessario garantire che le iniziative del Green Deal europeo siano coerenti con le misure di adattamento e mitigazione climatica.

95

Sviluppare una solida dimensione sociale che ponga le Persone al primo posto. La strategia d'adattamento dovrebbe prevedere indicatori per monitorare i suoi impatti socioeconomici e tenere in alta considerazione la prevenzione e la gestione del rischio del cambiamento climatico.

96

Sostenere le politiche di protezione sociale per i gruppi a basso reddito contro i pericoli climatici.

97

Le misure di adattamento devono promuovere e non compromettere la parità di genere. Questo significa che le donne devono partecipare al processo decisionale politico per introdurre una loro prospettiva di genere e valutare gli impatti specifici delle proposte politiche.

98

L'Ue dovrebbe guidare più da vicino le politiche per assistere le comunità locali nello sviluppo e nell'implementazione dei piani di adattamento e sostenere la pianificazione urbana, gli investimenti in infrastrutture resilienti e abitazioni.

99

L'Ue deve prevedere le conseguenze e investire in servizi pubblici, infrastrutture, protezione sociale e regimi di garanzia per mettere le nostre società nelle condizioni di affrontare le sfide e il cambiamento.

100

Le politiche pubbliche saranno d'importanza critica nel fornire beni pubblici per l'adattamento e per garantire che i processi sociali e le istituzioni siano flessibili a sufficienza per imparare a valutare le diverse opzioni politiche attuabili.

101

Istituire un'assicurazione contro il rischio climatico per le famiglie a basso reddito come uno degli elementi di *welfare* dello Stato socio-ecologico.

102

Introdurre strumenti legislativi che riconoscano un maggior rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori a causa del cambiamento climatico e stabiliscano degli obblighi per proteggerli.

103

Istituire meccanismi di protezione sociale a livello europeo per supportare gli stati membri in caso di emergenze.

104

Monitorare da vicino lo sviluppo e l'implementazione delle strategie di adattamento nazionale, in particolare la valutazione degli impatti socioeconomici del cambiamento climatico assicurandosi che vi sia il dovuto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

105

Garantire stanziamenti sufficienti per l'adattamento attraverso un aumento delle risorse dedicate nei diversi Fondi strutturali e d'investimento europei.

106

Le organizzazioni sindacali europee dovrebbero instaurare un fitto e costante dialogo sociale sulle possibili ripercussioni del cambiamento climatico sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, per fornire linee d'indirizzo alle imprese sulle le buone prassi da seguire per proteggere i propri lavoratori.

107

Promuovere l'adozione di politiche industriali integrate e aderenti agli obiettivi di sviluppo sostenibile, dare alle industrie obiettivi strategici chiari e una stabile cornice regolatoria finanziaria, fiscale e legale per la creazione di posti di lavoro dignitosi e "verdi".

108

Promuovere gli investimenti in tecnologie sostenibili e, attraverso la ricerca e sviluppo Ue, promuovere investimenti europei e nazionali, pubblici e privati, in tecnologie ecologiche e nella creazione di piattaforme tecnologiche europee dedicate a soluzioni a tassi di carbonio bassi o zero.

109

Nelle regioni e nelle industrie più interessate dalla transizione si dovrà promuovere la diversificazione economica e l'adozione di misure politiche che consentano una transizione giusta per i lavoratori.

110

Garantire una transizione giusta richiederà un adattamento dei sistemi d'istruzione, formazione e addestramento professionale, ma anche politiche attive del lavoro volte alla creazione d'occupazione, formazione e apprendimento permanente.

111

Nelle regioni dipendenti da attività ad alta intensità di carbonio, il processo di transizione potrebbe indurre a sostenere il lavoro con misure di riqualificazione o ricollocazione dei lavoratori dai settori in declino a quelli in crescita.

112

Identificare le criticità e le opportunità nei settori e nelle regioni maggiormente interessati dal cambiamento, identificare sfide e opportunità legate al processo di decarbonizzazione e promuovere iniziative di riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori nei settori in fase di sviluppo.

113

Promuovere l'integrazione di adeguate disposizioni di protezione sociale nelle politiche nazionali sull'adattamento ai cambiamenti climatici, che prevedano misure calibrate e mirate ai lavoratori colpiti negativamente, strettamente dipendenti dalle risorse naturali o alle prese con cambiamenti strutturali.

114

Promuovere meccanismi di supporto che prevedano l'impiego di denaro pubblico, strumenti economici e incentivi per garantire infrastrutture e sostegno appropriato per i consumatori che desiderino sposare uno stile di vita sostenibile.

115

Disposizioni che garantiscano l'accesso ai servizi energetici come un diritto sociale di base. In questo solco andrebbe data una definizione di povertà energetica a livello europeo, raffinata dagli stati membri secondo le proprie circostanze e peculiarità nazionali.

116

Stabilire criteri percentuali minimi obbligatori di efficienza energetica potrebbe essere d'aiuto anche ai cittadini con scarso accesso all'energia, mentre un Osservatorio europeo sulla povertà energetica che riunisca tutti gli stakeholder contribuirebbe a definire degli indicatori di povertà energetica in Europa.

117

La Commissione europea dovrebbe lanciare senza ulteriori esitazioni una Strategia per una transizione giusta del settore auto per gestire e anticipare il cambiamento.

118

Maggiori finanziamenti europei dovrebbero aiutare le amministrazioni locali, regionali e nazionali a superare gli ostacoli amministrativi, finanziari ed economici per rendere le ristrutturazioni più accessibili a tutti, sgravando le persone meno abbienti o più vulnerabili dei costi iniziali.

119

Dobbiamo interrompere quanto prima i sussidi pubblici ai combustibili fossili.



Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato e ben conservato

Un percorso giusto verso la decarbonizzazione: oltre il *carbon pricing*, verso un valore del carbonio e un'agenda politica coerente

120

Stabilire obiettivi politici più ampi del *carbon pricing*. La Commissione europea deve fornire delle valutazioni più complete e dettagliate sulla qualità dei posti di lavoro e dell'occupazione.

Lo scopo dovrebbe essere tradurre i benefici derivanti da politiche climatiche più ambiziose in maggior benessere e una miglior qualità della vita.

121

Rendere l'ETS più efficiente. Il tetto dell'ETS dell'Ue andrebbe rivisto in funzione delle emissioni degli stabilimenti regolati dall'ETS.

122

Rendere l'ETS più equilibrato. La concessione di quote gratuite dovrebbe essere abolita e dovrebbero essere messe tutte all'asta. Questa misura renderebbe l'ETS più equo per i cittadini e l'industria, perché dividerebbe i costi della transizione a un modello a bassa intensità di carbonio in modo più equilibrato tra i cittadini e l'industria.

123

Il Meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera, deve rientrare in un'ampia strategia industriale Ue e procedere di pari passo con una completa eliminazione delle misure volte a scoraggiare il *carbon leakage*, comprese le concessioni di quote gratuite di emissioni. Il CBAM dovrebbe essere progettato in modo tale da limitare il rischio di delocalizzazione delle attività di produzione.

124

Destinare i ricavi del *carbon pricing* (di un ETS e un CBAM riformati) a una transizione giusta e alle politiche di mitigazione. Al contempo si potrebbero esplorare nuove possibilità per il *carbon pricing*, attraverso l'erogazione di contributi per i settori non ETS, e parte del ricavato potrebbe servire ad assistere i lavoratori, le comunità e le regioni.

125

Dividendi del carbonio: un uso equo delle entrate. I ricavi del *carbon pricing* dovrebbero essere utilizzati per contrastare conseguenze potenzialmente negative a livello sociale ed economico derivanti dal processo di decarbonizzazione, e le risorse raccolte da una maggiorazione del prezzo della CO₂ dovrebbero essere ridistribuite tra i cittadini. Un uso delle risorse che probabilmente sarebbe equo ovunque sarebbero dei contributi in denaro per attenuare l'impatto sulle famiglie per le quali il *carbon pricing* ha effetti sproporzionati.

126

Effettuare una netta distinzione tra le emissioni di gas serra derivanti dai consumi e quelle derivanti dalla produzione, come riferimento per promuovere altri criteri di equità e una strategia globale per una giustizia climatica collettiva.

127

Istituire un bilancio europeo del carbonio per quantificare il totale delle emissioni di gas serra che possono essere ancora immesse in atmosfera su base quinquennale fino al 2050 e definire una distribuzione delle emissioni tra i Paesi secondo criteri di equità.



Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato e ben conservato

Allineare le politiche e i quadri normativi con gli obiettivi climatici e di benessere sostenibile

128

Fornire un quadro completo e organico per porre l'industria Ue sul binario giusto: destinazione neutralità climatica 2050. Sono necessari investimenti massicci nello sviluppo e nella diffusione di tecnologie innovative a basso tasso di carbonio.

129

Elaborare una strategia esauriente per le rinnovabili. Alzare l'asticella dell'ambizione nel campo delle energie rinnovabili potrebbe aiutare a sviluppare una filiera industriale Ue per le tecnologie rinnovabili e a creare nuovi posti di lavoro di qualità.

130

Sostenere tecnologie trasversali ai settori come strada maestra per decarbonizzare le industrie ad alta intensità energetica (EIIS).

131

Creare piattaforme europee per la cooperazione, come infrastrutture condivise per i processi e le tecnologie sostenibili e organizzare simbiosi industriale.

132

Sostenere programmi di riaggiustamento per le PMI nelle filiere EIIS specializzate in tecnologie convenzionali, per aiutarle a ridefinire il posizionamento della propria filiera, rilanciare e reindirizzare le proprie competenze fondamentali sostenendo e conservando l'occupazione.

133

Migliorare l'efficienza energetica grazie alle rinnovabili. La trasformazione a un sistema energetico sostenibile con alte quote di rinnovabili sarebbe un risultato che basta a se stesso, ma è cruciale anche per raggiungere gli obiettivi climatici; porterebbe a una creazione massiccia di posti di lavoro da qui al 2050, e i benefici per la salute dell'ambiente e del clima si tradurrebbero in un risparmio fino a sei volte superiore rispetto ai costi necessari per la riconfigurazione del settore energetico.

134

Nuove infrastrutture per nuovi processi e tecnologie. Una pianificazione accurata, coordinata e associata a incentivi mirati sarà necessaria per garantire che le giuste infrastrutture siano anche costruite al momento giusto. L'idrogeno rinnovabile richiederà un aggiornamento e un adeguamento strategico e tempestivo sia della produzione, sia della distribuzione dell'elettricità rinnovabile, e dovrà essere inserito nel quadro di governance dell'Unione energetica.

135

Intervenire in modo molto puntuale sui limiti delle tecnologie per il sequestro del carbonio. L'Unione europea deve adottare un obiettivo di riduzione delle emissioni 2030 affiancato da un obiettivo separato di rimozione del carbonio, per garantire che entrambi progrediscono al ritmo e sulla scala necessaria indipendentemente l'uno dall'altro, evitando confusioni e incentivi controproducenti. Mischiare la riduzione delle emissioni e la possibilità di una loro rimozione in un unico obiettivo consentirebbe ad altri Paesi di fare lo stesso, andando così a minare la trasparenza e la fiducia indispensabili per accelerare la transizione verso la neutralità climatica.

136

Riprogettare i sistemi di mobilità in un'ottica di accessibilità anziché di movimento fisico per garantire che le persone possano raggiungere facilmente il posto di lavoro, beni, servizi, opportunità e attrazioni. Migliorare l'accessibilità dando priorità ai modi sostenibili, creando prossimità tra le persone e i luoghi di loro interesse, e associandola al miglioramento delle tecnologie dei veicoli e dei carburanti, può contribuire in modo significativo ad accrescere il potenziale di mitigazione, e migliorare la qualità della vita, l'equità, la salute, l'economia, la sicurezza stradale e i risultati ambientali.

137

Promuovere e ampliare il quadro dell'ecoprogettazione. Per far sì che i prodotti sostenibili diventino la norma, è necessaria un'estensione della gamma dei prodotti e delle caratteristiche di prodotto sottoposte a requisiti minimi di ecoprogettazione, che comprenda materiali e contenuti chimici, durabilità, riparabilità, riciclabilità, impronta ambientale e provenienza da risorse sostenibili, soprattutto riciclate.

138

Istituire incentivi economici efficaci per le strategie di risparmio delle risorse. Definire degli incentivi per creare un mercato vivace della riparazione ridurrebbe i costi e incoraggerebbe gli utenti a riparare.

139

Nuovi criteri di ecoprogettazione per i prodotti digitali ed elettronici (come ad esempio batterie delle auto elettriche economiche, durevoli, riparabili, riciclabili). Si dovrebbe applicare una responsabilità estesa dei produttori (EPR, Extended Producer Responsibility) che li ritenga responsabili per l'intero ciclo di vita dei prodotti.

140

Intervenire sulla gestione di volumi di rifiuti in aumento. Tutti gli imballaggi dovrebbero essere progettati per il riuso e il riciclo, essere trasparenti sulla loro composizione chimica, essere raccolti separatamente e i materiali che li compongono dovrebbero essere di provenienza sostenibile.



Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato e ben conservato

Il contributo cruciale dei pozzi naturali di carbonio per la riduzione delle emissioni di gas serra

141

Solo la biomassa conforme a criteri di sostenibilità dovrebbe essere considerata a neutralità carbonica nella legislazione climatica dell'Ue.

Le emissioni provenienti dalla combustione di biomassa che non rispetti questi criteri dovrebbero rientrare nei meccanismi del *carbon pricing*.

142

La PAC deve fissare obiettivi concreti contro la conversione a coltura delle aree boschive e finanziare la rigenerazione dei pozzi di carbonio danneggiati.

143

Un cambio di passo delle azioni Ue contro la deforestazione e il degrado delle foreste.

144

Prevedere un'ampia gamma di restrizioni sulle microplastiche dei prodotti immessi sul mercato Ue e nell'area euro per evitarne il rilascio nell'ambiente marino dopo un ciclo di vita già di per sé altamente inquinante.



Vivere una vita sana in un pianeta decarbonizzato e ben conservato

Un'unica salute: per il Pianeta e per l'Umanità

145

Promuovere l'approccio "Un'unica salute" in Europa per sviluppare la nostra preparazione di fronte alle pandemie, potenziare i programmi di prevenzione e studiare e controllare i focolai nei diversi settori.

146

La prevenzione può avere un impatto significativo sul raggiungimento degli obiettivi di benessere sostenibile e sulla sostenibilità dei sistemi sanitari, soprattutto in relazione all'incidenza crescente delle malattie croniche collegate a cause ambientali. I sistemi di *welfare* devono agire in modo più mirato sugli strati della popolazione in condizioni di maggiore vulnerabilità. Garantire una copertura sanitaria universale dovrebbe essere un elemento centrale di qualsiasi sforzo per combattere le disuguaglianze e uniformare le condizioni di accesso ai servizi sanitari.

147

Prevedere un capitolo rafforzato del Pilastro dei diritti sociali che affermi il diritto ad un ambiente sano come premessa essenziale per garantire condizioni di vita e di lavoro adeguate e promuovere il benessere.

148

Condurre dei test di tenuta dei sistemi sanitari degli stati membri per gestire in modo socialmente equo gli imminenti shock e le tensioni legate al cambiamento climatico.

149

Allineare le politiche che puntano a ridurre gli effetti del cambiamento climatico sulla salute umana – per esempio attraverso il rafforzamento dei sistemi sanitari – con l'obiettivo di ridurre la povertà e le disuguaglianze.

150

Riconoscere la biodiversità come bene pubblico globale e come priorità dell'agenda politica a tutti i livelli di governo, in aggiunta alla Strategia sulla biodiversità per il 2030.

* "Un'unica salute" è un'iniziativa promossa dalle Nazioni Unite per progettare e implementare programmi, politiche, leggi e ricerche in cui diversi settori comunicano e lavorano insieme per ottenere migliori risultati di salute pubblica.

151

Scrivere e adottare una legge sulla biodiversità. La perdita di biodiversità e il cambiamento climatico sono sfide di egual portata e urgenza, e sono strettamente intrecciate. Pertanto vanno affrontate insieme all'interno di una strategia di ripresa ampia, inclusiva ed ecologica. Anziché incentivare attività che traumatizzano la biodiversità, i governi e l'Ue dovrebbero incanalare i propri aiuti verso attività che restituiscano risultati socioeconomici e abbiano un impatto positivo sulla biodiversità. Ciò comporterebbe la definizione di un quadro normativo legalmente vincolante sulla biodiversità, del tutto simile alla Legge sul clima, che apra la strada a obiettivi vincolanti per il 2030, il 2040 e il 2050 che rispondano agli impegni assunti al COP15. La Commissione dovrebbe avanzare una proposta legislativa in merito senza ulteriori esitazioni.

152

Il principio "a prova di biodiversità" dovrebbe essere inserito in tutti i programmi di spesa dell'Unione europea sulla base della tassonomia europea, e associato al principio "chi inquina paga" in tutte le azioni Ue.

153

Aumentare gli investimenti nella conservazione, nell'uso sostenibile e nel ripristino della biodiversità e assegnare un prezzo alla perdita di biodiversità, fissando obiettivi di spesa nell'ambito delle misure di rilancio contenute nei piani di ripresa dalla pandemia; avviare una riforma seria dei sussidi per le attività dannose per la biodiversità.

154

Sviluppare un sistema di valutazione dei rischi sanitari e degli impatti delle pandemie e malattie emergenti per adottarlo nei maggiori progetti di sviluppo che prevedano l'utilizzo del suolo.

155

Armonizzare la PAC con gli obiettivi del Green Deal europeo, destinando alla PAC fondi sufficienti per incentivare e ricompensare gli agricoltori nel perseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo. Questo comporta anche ridurre pesticidi, i fertilizzanti gli antibiotici, incentivare e aumentare l'agricoltura biologica, l'agroecologia, il settore agroforestale, favorire un'alta biodiversità del paesaggio, tagliare le emissioni di gas serra, prevenire la perdita e lo spreco alimentare, migliorare la circolarità del settore agricolo – ad esempio attraverso un miglior ciclo dei nutrienti e il ripristino degli ecosistemi danneggiati, con particolare riferimento a Natura 2000 e alle aree di protezione speciale – e promuovere una dieta e abitudini alimentari sane e sostenibili.

156

Applicare i principi precauzionali di "non regresso" e "non arrecare danno" a tutte le declinazioni della politica alimentare e agricola.

157

Colmare le lacune legislative in materia di protezione del suolo proponendo un quadro legalmente vincolante per intervenire sul degrado del suolo a livello europeo, ridurre l'erosione dei suoli, aumentarne la salute e la biodiversità, e contrastare l'uso o la presenza di contaminanti.

158

Rafforzare la gestione delle crisi del mercato agricolo nella PAC, attraverso la previsione di sufficienti riserve di bilancio dedicate e autorità regolatorie nazionali ed europee simili a quelle del settore energetico.

159

Promuovere la diffusione dell'agroecologia nell'agricoltura Ue per organizzare la transizione verso modelli di produzione e consumo che nel lungo periodo siano generatori di salute pubblica e ambientale. Le politiche agricole europee possono e devono essere al servizio del benessere sostenibile e delle sue molteplici declinazioni.

160

Adottare una Strategia sulla salute ambientale completa e organica, che preveda requisiti ambientali in tutte le proposte politiche dell'Ue. La strategia dovrebbe offrire un quadro d'azione coerente sulle minacce di salute pubblica imputabili ai pericoli ambientali, compreso l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.

161

Un focus sui co-benefici tra il Piano d'azione inquinamento zero, il Piano europeo per sconfiggere il cancro, la Strategia Farm to fork e la Strategia per la biodiversità 2030.

162

Avviare la scrittura di una strategia europea che proponga misure concrete per ridurre l'esposizione ai perturbatori endocrini come i pesticidi, nell'ambito delle ambizioni zero inquinamento dell'Unione europea.

163

Valutare sistematicamente il ciclo di vita delle sostanze pericolose e il loro impatto sull'aria, sul suolo e sulle risorse idriche, a priori e a posteriori, per compiere una valutazione esauriente e fondata su evidenze delle proposte legislative e dei benefici sociali, ambientali ed economici di un approccio di questo tipo.

164

Sviluppare soluzioni digitali che aiutino a ridurre l'inquinamento (monitoraggio e trasmissione d'informazioni in tempo reale sulla qualità dell'aria e le emissioni, istituzione di un sistema d'allarme armonizzato sui livelli di inquinamento, creazione di un centro di raccolta dati sull'inquinamento resi disponibili per migliorarne la tracciabilità lungo tutto il ciclo di vita, dalla fase di produzione comprendendo anche il consumo di risorse, al momento del rilascio).



Vivere una vita sicura in una società della giustizia, dell'uguaglianza e della diversità

Mezzi di sostentamento garantiti per tutti in Europa

165

Adottare una Legge anti-povertà. L'atto legislativo dovrebbe essere introdotto sotto forma di regolamento che impegni le istituzioni europee e gli stati membri a eliminare la povertà in Europa entro il 2050.

166

Utilizzare definizioni e indicatori adeguati per misurare l'esposizione dei cittadini alla povertà, considerando il costo reale della vita attraverso l'individuazione di un paniere di riferimento.

167

Stabilire standard comuni di reddito minimo garantito per tutti i cittadini a prescindere dall'età o dallo status occupazionale, affinché abbiano accesso a una fonte minima di reddito che li ponga sopra la soglia di povertà.

168

Incorporare la Legge anti-povertà e i suoi obiettivi nel Patto europeo per il benessere sostenibile e nelle procedure di bilancio del benessere per migliorare la coerenza delle politiche a livello Ue e degli stati membri.

169

Fornire cofinanziamenti per l'implementazione della Legge anti-povertà mediante i Fondi sociali e i Fondi d'investimento Ue.

170

Istituire un regime di riassicurazione Ue per i sistemi di garanzia del reddito minimo per proteggerli e conservarli negli stati membri anche in tempi di crisi.

171

Istituire una commissione indipendente sul futuro dei sistemi di sicurezza sociale per fornire consulenza per un adattamento proattivo dei sistemi di sicurezza sociale alle sfide future.

172

Istituire una Garanzia europea del lavoro sostenibile che offra un'occupazione stabile ai disoccupati di lungo corso e sostenga le comunità locali nella soddisfazione delle proprie esigenze di forza lavoro.

173

Adottare la direttiva Ue per le retribuzioni minime per garantire delle soglie retributive minime in tutti i settori del mercato del lavoro.

174

Sviluppare una Strategia europea precariato zero per eradicare le forme più dannose e diffuse di precariato del lavoro entro il 2030.

175

Rafforzare la posizione dei lavoratori autonomi all'interno del mercato del lavoro intervenendo sulle loro vulnerabilità sociali e fornendo servizi di supporto mirato.

176

Proseguire negli sforzi per garantire una giusta mobilità transfrontaliera del lavoro soprattutto grazie a un miglior coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

177

Garantire correttezza nell'economia delle piattaforme adottando una legislazione Ue fondata su una presunzione legale di occupazione dei lavoratori delle piattaforme online.

178

Proporre un pacchetto normativo europeo per un telelavoro giusto che garantisca flessibilità ai lavoratori e protegga i loro diritti, la salute e la sicurezza sul lavoro.

179

Istituire una Garanzia europea della casa che assicuri ai cittadini il diritto a case dignitose ed economicamente accessibili.

180

Integrare indicatori puntuali e vincolanti in materia abitativa nel Patto europeo per un benessere sostenibile e nelle procedure di bilancio del benessere.

181

Sviluppare una reale capacità di governance in materia abitativa a livello europeo.

182

Migliorare la capacità d'investimento pubblico e privato per soddisfare la domanda abitativa.

183

Considerare le esigenze abitative di una popolazione anziana e cercare di soddisfarle nell'ambito delle politiche abitative Ue e nazionali.

184

Stimolare lo scambio di buone prassi nelle politiche abitative tra le amministrazioni nazionali e locali.

185

Definire standard europei di qualità dei servizi per l'infanzia e i servizi di cura e assistenza a lungo termine per garantire alta qualità delle prestazioni a tutti gli europei.

186

Sostenere migliori condizioni di lavoro nel settore socioassistenziale con misure volte a migliorare le retribuzioni, la formazione e l'addestramento professionale delle risorse umane.

187

Privilegiare gli operatori responsabili del settore socioassistenziale ampliando il ruolo dei soggetti pubblici erogatori di servizi socioassistenziali e delle imprese sociali e con scopi di pubblico interesse.

188

Introdurre una Garanzia europea socio-assistenziale per garantire retribuzioni adeguate anche ai lavoratori del circuito socioassistenziale informale.

189

Sostenere gli stati membri nel raggiungimento degli obiettivi del Patto europeo per la cura e l'assistenza attraverso cofinanziamenti Ue e accesso alla finanza.

190

Coordinare le azioni politiche del Patto europeo per la cura e l'assistenza con le procedure di bilancio del benessere.



Vivere una vita sicura in una società della giustizia, dell'uguaglianza e della diversità

Combattere le disuguaglianze di reddito e ricchezza

191

Lanciare un'offensiva europea di contrattazione collettiva per raggiungere una copertura del 90% della forza lavoro Ue entro il 2030.

192

Incoraggiare migliori risultati di contrattazione collettiva per i lavoratori part-time attraverso buone prassi sviluppate a livello nazionale.

193

Aprire la contrattazione collettiva ai lavoratori autonomi attraverso riforme mirate della legge sulla concorrenza.

194

Adottare una solida ed efficace direttiva sulla trasparenza delle retribuzioni che consenta ai lavoratori di contrastare le discriminazioni retributive e le disuguaglianze.

195

Abolire il principio di unanimità sulle decisioni in materia tributaria all'interno del Consiglio europeo per favorire i progressi verso una vera giustizia finanziaria.

196

Introdurre una tassa Ue sul patrimonio netto che garantisca che le famiglie più abbienti nell'Ue contribuiscano a finanziare le politiche per la sostenibilità e il benessere.

197

Porre fine alla corsa al ribasso nella tassazione globale delle società implementando l'accordo internazionale su un'aliquota fiscale minima effettiva per le imprese.

198

Introdurre una tassa Ue sulle transazioni finanziarie e una tassa sul digitale per il bilancio Ue.

199

Creare un quadro Ue di tassazione delle società perfettamente armonizzato che ponga fine alla concorrenza fiscale nell'Ue e abbassi i costi degli adempimenti fiscali per le imprese che operano nel mercato unico europeo.

200

Introdurre una tassa temporanea sugli utili in eccesso per raccogliere il contributo delle imprese che hanno avuto utili superiori alla media durante la pandemia COVID-19 per finanziare il costo della crisi sanitaria.

201

Adottare misure per creare trasparenza e responsabilità in materia di tassazione della ricchezza e delle imprese.

202

Intraprendere un'iniziativa progressista per scrivere e adottare la Carta del patrimonio comune per rafforzare i servizi pubblici e sostenere le comunità nel lancio di progetti atti a produrre benefici sociali e ambientali.



Vivere una vita sicura in una società della giustizia, dell'uguaglianza e della diversità

Valorizzare e responsabilizzare le donne e le minoranze: le più colpite dal COVID

203

Avviare una valutazione europea dell'impatto del COVID-19 sull'uguaglianza da presentare in occasione di un Vertice europeo sull'uguaglianza, per creare un momento di responsabilità politica nei confronti dei gruppi marginalizzati e stabilire le priorità dell'azione futura.

204

Lancio di una procedura annuale d'informazione sulla diversità e l'inclusione per garantire un impegno strutturato della politica Ue.

205

Istituire un organo dedicato all'uguaglianza all'interno del Consiglio che rifletta le strutture omologhe già esistenti nel Parlamento e nella Commissione europea.

206

Adottare una direttiva orizzontale antidiscriminazione che garantisca ai cittadini rimedi e soluzioni per ogni forma di discriminazione e disuguaglianza in tutte le sfere della vita sociale.

207

Definire uno statuto uniforme per gli Organi nazionali per l'uguaglianza che favorisca il passaggio a condotte socialmente responsabili, fornisca assistenza alle vittime di discriminazione e contribuisca alla preparazione di azioni politiche efficaci.

208

Assumere un impegno legalmente vincolante per colmare il divario retributivo e pensionistico entro il 2030 attraverso riforme efficaci del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza e previdenza sociale.

209

Sbloccare i negoziati sulla Direttiva "donne nei consigli di amministrazione" per garantire che le donne abbiano parità di accesso ai ruoli decisionali nell'economia.

210

Adottare delle quote per la rappresentanza delle donne negli organi decisionali politici e pubblici.

211

Fare un uso più ampio del principio d'integrazione di genere e delle valutazioni d'impatto in termini di genere nel processo decisionale politico e nei programmi d'investimento Ue.

212

Tradurre la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa in una legislazione Ue per definire un quadro coerente a livello europeo per combattere la violenza contro le donne, dichiarando la violenza di genere un reato penale nell'Ue.

213

Rafforzare i diritti sessuali e riproduttivi valutando l'impatto del COVID-19 sulla disponibilità dei servizi e delle risorse per approntare soluzioni efficaci.

214

Garantire un'implementazione effettiva della Strategia Ue per l'uguaglianza LGBTIQ soprattutto attraverso l'utilizzo di strumenti legislativi capaci di produrre un reale cambiamento.

215

Creare la figura del Coordinatore europeo sulla disabilità incaricato d'integrare le questioni legate alla disabilità in tutte le politiche Ue.

216

Istituire un meccanismo giusto, coerente ed efficace per la migrazione legale della forza lavoro per scoraggiare i migranti nella scelta di forme illegali di migrazione e soddisfare l'esigenza di competenze e talenti dell'Ue.

217

Supportare le comunità locali nel processo d'integrazione di migranti e rifugiati rendendo disponibili dei finanziamenti per le autorità locali.

218

Farsi valere nella difesa dello Stato di diritto utilizzando gli strumenti a disposizione della Commissione europea.

219

Introdurre uno statuto europeo per le organizzazioni indipendenti della società civile per favorire una partecipazione democratica vivace in tutti i Paesi Ue e aiutare la società civile a difendersi dagli attacchi dei governi nazionali.



Vivere in un mondo dedito al benessere sostenibile del pianeta e dell'umanità

220

Una deroga sui brevetti dei vaccini per accelerare e ampliare la produzione e la distribuzione dei vaccini COVID-19 in tutto il pianeta.

221

Un piano pluriennale di condivisione degli oneri da 30 miliardi di dollari per finanziare la campagna vaccinale nei paesi più poveri.

222

Un'iniziativa Ue globale per andare "Oltre il PIL" attraverso la definizione d'indicatori di benessere nel quadro del sistema dei resoconti nazionali delle Nazioni Unite e un nuovo approccio di governance che promuova il "bilancio del benessere" a livello nazionale e locale in tutto il mondo.

223

Un'iniziativa per la convocazione di un Vertice internazionale sullo sviluppo sostenibile e il benessere nella seconda metà del 2022, fondato su un approccio multilivello e multi-stakeholder con istituzioni internazionali, paesi, regioni, città e attori non statali (compresi i sindacati le organizzazioni della società civile e le multinazionali impegnate) aderenti agli UNSDG.

224

Un piano ambizioso su 15 punti per l'ambizione climatica 1,5°C in vista del COP26 di Glasgow.

225

Una nuova iniziativa climatica globale da sviluppare in seno alle Nazioni Unite per il 2023 con lo scopo di raggiungere la neutralità carbonica globale già entro il 2045 – e entro il 2040 per quei Paesi che siano in grado di farlo – per fissare ambiziosi obiettivi di emissioni negative verso un mondo ad emissioni zero.

226

Un'iniziativa per un Green Deal globale entro l'inizio del COP26.

227

Un contratto sociale globale costituito da quattro iniziative:

- Un rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione internazionale del lavoro nella definizione degli standard e della governance per l'implementazione degli UNSDG;
- Un'etichetta sociale globale;
- Un'iniziativa politica globale sul lavoro informale nell'economia;
- Un fondo globale per la sicurezza sociale e la sanità.

228

Un'aliquota globale minima effettiva di tassazione delle società di almeno il 20% e una distribuzione equa del gettito ricavato ai Paesi più poveri.

229

Una convenzione delle Nazioni Unite sulla responsabilità d'impresa.

230

Negoziati commerciali Ue affiancati da un progetto di sostenibilità.

231

Inserire negli accordi commerciali dell'Ue dei capitoli sempre più efficaci e applicabili in materia di commercio e sviluppo sostenibile.

232

Riequilibrare gli accordi commerciali con l'estero favorendo beni e servizi ecologici anziché quelli inquinanti.

233

Un utilizzo migliore delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità nei negoziati commerciali dell'Ue per favorire delle valutazioni politiche in una fase precoce dei negoziati e lungo tutto il processo.

234

Una politica commerciale Ue allineata con gli obiettivi interni di sostenibilità.

235

Dei partenariati strategici Ue con i Paesi in via di sviluppo per consentire loro di cogliere le opportunità di sviluppo sostenibile all'interno delle proprie filiere chiave per un'economia più sostenibile.

236

Accordi commerciali Ue con l'estero per raccogliere il contributo nel settore privato.

237

Una riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio per garantire che il suo lavoro e i suoi regolamenti siano compatibili con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e il progetto di sviluppo sostenibile globale.

238

Sviluppare una maggior capacità multilaterale per garantire che il commercio contribuisca alle politiche di salute pubblica globali.

239

Un'iniziativa Ue per promuovere un approccio integrato e centrato su una lettura socio ecologica dello sviluppo e un concetto di benessere sostenibile (collegamenti alle raccomandazioni per un Green Deal globale e per un Contratto sociale globale).

240

Un aumento dell'assistenza allo sviluppo soprattutto attraverso l'iniziativa "Finanziare lo sviluppo nell'era del COVID-19 e oltre" promossa dalle Nazioni Unite e il raggiungimento dello 0,7% di aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA, Official Development Assistance) in tutta l'Ue entro il 2030.

241

Una Commissione mondiale per la governance globale del XXI secolo.

242

Una Carta globale del patrimonio comune.

» La “Grande Svolta” è il frutto di un lavoro dedicato, condotto dalla Commissione Indipendente per l’Uguaglianza Sostenibile copresieduta da Poul Nyrup Rasmussen e Teresa Ribera Rodríguez. L’intento della relazione è di dotarci degli strumenti per confrontarci con un’epoca molto complessa come quella che viviamo, perseguendo un nuovo pacchetto di proposte politiche lungimiranti, ambiziose e realistiche, inserite in una visione di società progressista ampia in cui la neutralità carbonica e l’uguaglianza sostenibile siano i capisaldi della nostra strategia.«

Iratxe García Pérez,

Presidente del Gruppo S&D del Parlamento europeo

» Il messaggio centrale di questa relazione politica è che i progressisti devono allacciare una nuova alleanza tra progresso ecologico e sociale. La lotta per l’ambiente e la lotta per una società più giusta ed egualitaria sono le due dimensioni di una stessa sfida epocale.«

Eric Andrieu,

Vicepresidente del Gruppo S&D, responsabile per Progressive Society

» Dobbiamo plasmare un futuro comune fondato sulla solidarietà, la dignità umana e il rispetto per la natura, in cui l’attività economica sia fermamente inquadrata in una robusta cornice costituita da necessità e diritti sociali, e dai limiti naturali del pianeta. Questo modello deve condurci alla diffusione di un benessere sostenibile per l’umanità e il pianeta, a maggior ragione per i nostri giovani, ai quali abbiamo il dovere di offrire un futuro diverso: un futuro migliore.«

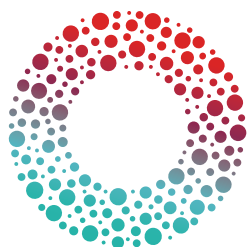
Teresa Ribera Rodríguez,

Vice primo ministro di Spagna

Poul Nyrup Rasmussen,

Ex primo ministro di Danimarca e già presidente del Partito del Socialismo europeo

Copresidenti della Commissione Indipendente per l’Uguaglianza Sostenibile



**progressive
society**

www.socialistsanddemocrats.eu