

Comprendere l'economia palestinese e le sue prospettive di sviluppo: sovranità, struttura e implicazioni teoriche

CLARA CAPELLI*

Abstract:

Lo studio dell'economia palestinese pone numerose sfide alla disciplina economica. Si tratta di un sistema generato da una storia complessa, assai frammentato dal punto di vista geografico, sociale e politico. Inoltre, gli Accordi di Oslo e il relativo Protocollo sulle Relazioni Economiche (o Protocollo di Parigi) con Israele hanno creato una struttura economica in cui l'Autorità Palestinese – uno degli attori economici della Palestina precedente al 7 ottobre 2023, ma non il solo – è priva di ogni leva di politica economica. È fondamentale capire nel dettaglio caratteristiche e implicazioni di questa assenza di sovranità. Si tratta di un caso sostanzialmente unico e peculiare, tale per cui lo sviluppo macroeconomico palestinese risulta di fatto impraticabile alla luce di qualunque approccio teorico si adotti.

Unraveling the Palestinian economy and its development prospects: sovereignty, structure, and theoretical implication

The study of the Palestinian economy poses multiple challenges to economics. It is a system shaped by a complex history, characterized by a high degree of geographical, social and political fragmentation. Moreover, the Oslo Accords and the related Protocol on Economic Relations (or Paris Protocol) with Israel have created an economic structure in which the Palestinian Authority – one of the economic actors in Palestine prior to October 7, 2023, but not the only one – does not have any room of maneuver for economic policy. It is crucial to understand in detail the characteristics and implications of such absence of sovereignty. This is a fundamentally unique and peculiar case, such that Palestinian macroeconomic development is, in practice, unfeasible under any theoretical economic approach that may be adopted.

Università di Betlemme, ANP,
email: ccapellie@bethlehem.edu

Per citare l'articolo:

Capelli C. (2024), "Comprendere l'economia palestinese e le sue prospettive di sviluppo: sovranità, struttura e implicazioni teoriche", *Moneta e Credito*, 77 (307), pp. 219-238.

DOI:

<https://doi.org/10.13133/2037-3651/18714>

JEL codes:

O53, O11

Keywords:

Palestine, de-development, dependency, macrostructuralism

Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

La guerra attualmente in corso ha tragicamente riportato la Palestina all'attenzione del mondo. Dal punto di vista della disciplina economica, la questione palestinese rappresenta un caso di particolare interesse. Primo, per la natura frammentata e intricata dell'oggetto di studio, sia in termini geografici, sia per la pluralità degli attori politici. Secondo, l'Autorità Palestinese (AP), creata con gli Accordi di Oslo, non possiede le prerogative di uno stato e manca pressoché

* Questo testo riflette valutazioni strettamente personali che non rappresentano necessariamente il punto di vista di alcuna organizzazione, ente o associazione. L'autrice esprime la sua gratitudine a Gianni Vaggi, Marco Missaglia, Alberto Botta e Massimo Amato per i preziosi commenti e le riflessioni condivise negli anni.

completamente delle leve della politica economica: fiscale, monetaria, commerciale, del tasso di cambio, ecc. Infine, i territori considerati come “palestinesi” (sempre alla luce di quanto sancito dagli Accordi di Oslo) sono storicamente soggetti a politiche di esproprio e sfruttamento economico così peculiari da non poter essere pienamente analizzate con le lenti delle teorie della dipendenza, seguendo ad esempio i contributi di Singer (1950) e Prebisch (1950) o di Furtado (1965). Il caso palestinese è così specifico da essere considerato come un esempio unico di “de-sviluppo”, secondo la formulazione dell'accademica Sara Roy (1987).

Questo articolo offre un quadro delle criticità della questione palestinese in ambito economico, descrivendone la complessità e le molteplici limitazioni che impediscono agli attori della politica economica di perseguire una ricetta di sviluppo macroeconomico. Come la ricca letteratura sul tema ha illustrato negli anni (Roy, 1987 e 2016; Kanafani e Cobham, 2007; Khalidi e Taghdisi-Rad, 2009; UNCTAD, 2012 e 2016; Khalidi, 2016 e 2019; MAS, 2019; Shikaki, 2021b), lo sviluppo palestinese è strutturalmente impossibile. Conoscere nel dettaglio la frammentazione geografica, la numerosità degli attori coinvolti e lo sbilanciamento di poteri del sistema palestinese rispetto a Israele – all'interno di un quadro istituzionale quale quello di Oslo – è fondamentale per comprendere la complessità della questione.

Ciò che risulta interessante per la disciplina economica è che, in un tale quadro, nessun approccio di politica di sviluppo può essere praticato, né quelli più *mainstream* che danno priorità all'iniziativa privata, né quelli che guardano al cambiamento strutturale e adottano approcci teorici considerati come “eterodosi” (es. macrostrutturalismo, post-keynesianismo, ecc.).

La prima sezione dell'articolo illustra cosa si intenda per Palestina, evidenziandone la frammentazione geografica e politica e suggerendo come la stessa definizione di un sistema economico palestinese rappresenti una questione complessa e con molteplici stratificazioni. La seconda sezione descrive l'architettura degli Accordi di Oslo e l'assenza di sovranità economica che ne risulta per l'Autorità Palestinese. La terza sezione presenta il dibattito teorico sulle possibilità sostanzialmente inesistenti di uno sviluppo palestinese nelle presenti condizioni.

1. L'economia palestinese: un oggetto di studio complesso tra frammentazione geografica e politica

Lo studio di un sistema economico richiederebbe un oggetto dai confini e dalla composizione chiaramente definiti. La prima difficoltà nel trattare la Palestina e la sua economia riguarda la sua natura frammentata e discontinua dal punto di vista geografico e politico. Ciò rende ogni scelta di definizione dell'oggetto di ricerca estremamente delicata. La letteratura accademica e la reportistica sull'economia palestinese guardano ai confini del 1967 e a quanto sancito dagli Accordi di Oslo nel 1993-1995, ossia le aree note comunemente come Cisgiordania (West Bank, circa 3,26 milioni di abitanti) e Striscia di Gaza (Gaza Strip, circa 2,2 milioni di abitanti). Spesso appunto si utilizza l'espressione WBGS per riferirsi a questi territori e da un punto di vista analitico si tende a guardare all'economia palestinese come articolata in due macroaree, la Cisgiordania e la Striscia di Gaza. Lo stesso istituto statistico palestinese, il Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), fornisce non solo dati per governatorato (11 in Cisgiordania e 5 nella Striscia di Gaza), ma anche per le due macroaree di Cisgiordania e Striscia di Gaza. Farsakh (2016a) osserva come tale livello di disaggregazione si intensifichi soprattutto a partire dal 2005, al fine di dare conto delle loro specificità e delle dinamiche che animano i due sottosistemi economici.

Il presente lavoro adotterà la convenzionale definizione dei confini di Cisgiordania e Striscia di Gaza, concentrandosi specificatamente – soprattutto nella successiva sezione – sull'Autorità

Palestinese secondo quanto sancito dagli Accordi di Oslo tra il 1993 e il 1995. L'articolata stratificazione descritta in questa sezione è comunque da tenere presente con la consapevolezza che guardare a WBGS come a un territorio omogeneo interamente sotto il controllo AP sia un errore concettuale e che l'oggetto di studio sia inevitabilmente frammentato con parti sostanzialmente disconnesse l'una dall'altra.

Le criticità sono infatti numerose. Da un punto di vista di definizione del sistema economico, assai delicata è l'inclusione o meno di Gerusalemme Est, il cui status è definito dalle risoluzioni 191 (1947) e 303 (1949) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Questa parte della città è sotto amministrazione israeliana e abitata da circa 300.000 palestinesi "residenti" e non cittadini. Quando fornisce dati sulla Cisgiordania, PCBS (non autorizzato a operare a Gerusalemme Est) esplicita regolarmente quando essi non includono ciò che l'istituzione definisce come "le parti di Gerusalemme annesse dall'occupazione israeliana nel 1967", nonostante le numerose relazioni economiche (di lavoro, commercio, residenziali, ecc.) che intercorrono tra Cisgiordania e possessori della "Jerusalem ID", la carta d'identità dei residenti di Gerusalemme Est.

Anche la questione dei palestinesi che vivono al di là della Linea Verde (ossia dell'armistizio del 1949) pone dei problemi di concettualizzazione dei confini del sistema economico "Palestina", ampiamente dibattuto nel corso degli ultimi decenni. I palestinesi del 1948 sono considerati da diverse correnti di letteratura come un caso di colonialismo interno (Zureik, 1979), oltre che un problema di sviluppo e integrazione per l'economia israeliana, specialmente dopo il processo di Oslo (Taha, 2021). Negli anni tra la prima Intifada e il processo di Oslo, Khalidi (1988) suggerì come i palestinesi del 1948 fossero piuttosto da considerarsi un sistema economico a sé, subordinato a Israele ma distinto da un certo livello di autonomia.

Anche mantenendo il focus dello studio sulle sole Cisgiordania e Striscia di Gaza, le questioni di discontinuità geografica sono molteplici e stratificate. In primo luogo, la Cisgiordania è suddivisa, come da Accordi di Oslo, in Area A (controllo amministrativo civile e di sicurezza palestinese); Area B (amministrazione civile palestinese, ma controllo di sicurezza israeliano); e Area C (controllo amministrativo civile e di sicurezza israeliano), e quest'ultima costituisce oltre il 60% del territorio. Circa 600-700.000 coloni israeliani vivono in insediamenti - illegali per il diritto internazionale - tra l'Area C della Cisgiordania e Gerusalemme Est. Gli insediamenti nella Striscia di Gaza sono stati smantellati dal governo Sharon nel 2005, ma dal 2007 vige su di essa un blocco terrestre, aereo e marittimo imposto a seguito della vittoria di Hamas alle elezioni per il Consiglio Legislativo Palestinese del 2006 e al conflitto tra Hamas e Fatah.

Gli Accordi di Oslo decretano la nascita dell'Autorità Palestinese, entità politica che avrebbe dovuto gestire la transizione verso la finalizzazione dei negoziati e la costituzione di uno Stato palestinese. La competenza amministrativa civile sulle aree A e B della Cisgiordania e di sicurezza sull'area A è prerogativa dell'AP. L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP, creata nel 1964) è un ombrello di organizzazioni politiche (a eccezione di Hamas e della Jihad Islamica) riconosciute come rappresentanti del popolo palestinese, fra le quali Fatah, partito fondato da Yasser Arafat nel 1959, rappresenta la formazione politica più influente. Con gli Accordi di Oslo, l'OLP ha delegato l'applicazione di quanto negoziato con Israele all'AP. Le funzioni e le prerogative di quest'ultima sono stipulate dagli Accordi stessi e poi successivamente definiti dalla cosiddetta Basic Law - corpo di leggi di natura costituzionale - approvata dal Consiglio Legislativo Palestinese.

Fino al 2007, l'AP aveva autorità sulla Striscia di Gaza, ma dopo il ritiro di Fatah e la presa del potere da parte di Hamas si è venuto a creare un sistema amministrativo bicefalo tra AP e la autorità *de facto* di Hamas, quest'ultima basata su istituzioni create parallelamente dall'organizzazione politica islamica (ministeri, sistema giudiziario, municipalità, forze di

sicurezza) e nuovi dipendenti. A livello di comunità internazionale e in termini di aiuto allo sviluppo, l'interlocutore e percettore di fondi è sempre stata l'AP, in quanto Hamas, essendo designata come organizzazione terroristica fra gli altri da Stati Uniti (1997) e Unione europea (2003) non può ricevere assistenza finanziaria di tipo governativo (Official Development Aid, ODA), affidandosi a donazioni e tasse di vario tipo per sostenere le spese correnti, inclusi salari e contributi alle famiglie indigenti.

Ulteriore livello di complessità è rappresentato dalla questione dei rifugiati palestinesi del 1948 e del 1967 e dei loro discendenti. Secondo dati UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East), si tratta di 901.000 persone in Cisgiordania e 1,55 milioni nella Striscia di Gaza. A essi si aggiungono 2,3 milioni di rifugiati registrati in Giordania, 498.000 in Libano e 569.000 in Siria.¹ Dei rifugiati in Cisgiordania, Gaza e Gerusalemme Est, solo una parte risiede (o risiedeva, considerato il livello di distruzione della Striscia di Gaza dopo il 7 ottobre 2023) nei 27 campi UNRWA (8 nella Striscia di Gaza e 19 in Cisgiordania, incluso il campo di Shu'afat a Gerusalemme Est) e riceve aiuti dall'Agenzia. Ciò dipende largamente dalla disponibilità di fondi dell'Agenzia, in calo da anni, ma approssimativamente si può affermare che circa un terzo dei rifugiati palestinesi in WBGS dipende da UNRWA (e non dall'AP) per servizi sociali (istruzione, salute, ecc.) e per servizi che normalmente competerebbero a municipalità e governatorati (es. infrastrutture civili e residenziali, gestione rifiuti, ecc.). UNRWA gestisce persino un programma di microfinanza per la piccola imprenditoria.

Creata nel 1949 e operativa dal 1950 al fine di gestire un problema "temporaneo", il mandato di UNRWA viene rinnovato ogni 3-5 anni dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Nonostante la sua natura temporanea, le funzioni di UNRWA sono aumentate nel corso dei decenni, rendendo l'Agenzia un "quasi-stato" (Irfan, 2023). Da una parte, UNRWA gestisce programmi di natura e scala governativa, dall'altra l'Agenzia non possiede nessuna prerogativa territoriale, di monopolio della forza o di sovranità tipiche di uno Stato. UNRWA non detiene sovranità sui territori dove sorgono i campi e soggiace all'autorità dei paesi ospitanti (Giordania, Siria e Libano) o di Israele. Secondo un punto di vista politico, UNRWA dovrebbe essere l'istituzione rappresentativa delle istanze dei rifugiati palestinesi e l'esistenza stessa dell'Agenzia a oltre 70 anni dalla sua creazione riflette le problematiche della mancata risoluzione della questione dei rifugiati, anche dopo Oslo (Irfan, 2023)². In altre parole, milioni di persone, comprese quelle in Giordania, Siria e Libano, attendono ancora una azione politica formale rispetto al loro diritto al ritorno nelle terre di origine della cosiddetta Palestina storica. Lo studio della Palestina di Oslo e del sistema economico che ne deriva non elimina dalla discussione il fatto che lo status dei rifugiati palestinesi (dal loro assorbimento nelle comunità dove sono attualmente basati fino al *resettlement* altrove, o alla possibilità di ritorno nei territori analizzati in questa sede, ecc.) sia ancora in corso. Infine, UNRWA rappresenta un datore di lavoro (non solo per professioni di gestione umanitaria e di sviluppo, ma anche insegnanti, operatori sociali, sanitari, ecologici, ecc.) di grande rilevanza per i palestinesi, con circa 4.000 lavoratori in Cisgiordania e Gerusalemme Est e 13.000 nella Striscia di Gaza. Nonostante la rilevanza in termini di servizi erogati e di assorbimento della forza lavoro, sia per impieghi manuali sia per professioni tipicamente appannaggio dei segmenti più istruiti, le spese correnti di UNRWA dipendono dai contributi dei donatori internazionali (Stati Uniti, Unione Europea e paesi membri UE, Canada, Regno Unito, paesi del Golfo, Giappone, ecc.), essendo essa priva di sovranità fiscale e monetaria. Al tempo stesso, qualunque crisi sociale innescata da una

¹ <https://www.unrwa.org/where-we-work>

² Quanto descritto in questa sede precede l'approvazione da parte della Knesset il 28 ottobre 2024 dei due disegni di legge che vieterebbero a UNRWA di operare in Israele (con ripercussioni sulle attività a Gerusalemme Est, Cisgiordania e Gaza) e revocano una serie di prerogative, quali status diplomatico, immunità, esenzioni fiscali, ecc.

riduzione della capacità di spesa dell'Agenzia (nonostante per ragioni demografiche i bisogni siano da considerarsi in aumento, anche prima della risposta umanitaria post-7 ottobre) non può che essere compensata di fatto da fonti esterne di finanziamento, specialmente nei casi di Cisgiordania e Striscia di Gaza.

2. L'assenza di sovranità economica e la deformazione strutturale

Gli Accordi di Oslo rappresentano un punto di svolta determinante nella definizione di cosa sia l'economia palestinese e nell'inquadrare la riflessione su tale sistema economico in termini di statualità e nazionalità. Tuttavia, è già stato evidenziato come l'AP sia, sin dalla sua istituzione, un progetto di stato e un corpo politico "transitorio"; in aggiunta, gli Accordi di Oslo rimandavano a un secondo momento la discussione di dirimenti problematiche legate alla continuità geografica e sociale, in particolare le colonie (si veda appunto la ripartizione territoriale in Area A, B e C in Cisgiordania, così come la presenza di insediamenti anche nella Striscia di Gaza fino al 2005), lo status di Gerusalemme Est e i rifugiati. In linea con la natura provvisoria di quanto deciso a Oslo, il suo annesso economico del 1994 – il cosiddetto Paris Protocol, o Protocol on Economic Relations – fu stipulato per una durata di cinque anni. Tuttavia, esso rappresenta ancora oggi l'architettura legale del sistema economico a guida AP in Cisgiordania e Striscia di Gaza.

Da un punto di vista di teoria economica, il Protocollo di Parigi poggiava sulla considerazione che un chiaro sistema ordinato di regole commerciali, fiscali e monetarie avrebbe reso possibile almeno una parziale riduzione del differenziale di sviluppo economico tra Israele e i territori sotto il controllo dell'AP. Secondo dati disponibili nel database della World Bank, nel 1995 il PIL pro capite della Palestina era di 1.326,6 dollari statunitensi, mentre quello israeliano era di 18.916 dollari. Come discusso da Haddad (2016), Oslo rappresenta un esempio di *liberal peace framework*, secondo il quale la creazione di un'economia capitalista palestinese avrebbe consentito un certo livello di prosperità diffusa tale da creare le condizioni per una pace politica. Nelle intenzioni degli architetti di Oslo, l'economia capitalista palestinese si sarebbe dovuta sviluppare grazie a un ingente contributo da parte della comunità internazionale e da flussi di investimento (a cominciare dalla diaspora palestinese) incoraggiati da condizioni di business più stabili e meno conflittuali.

Tali discorsi contrastavano tuttavia con il drammatico squilibrio di poteri siglato dagli Accordi di Oslo e dal Protocollo di Parigi in particolare per quanto riguarda la sfera strettamente economica. Non solo l'AP gestisce un territorio estremamente frammentato e in presenza di altri erogatori di servizi e attori di sviluppo (da UNRWA all'autorità *de facto* di Hamas nella Striscia di Gaza dopo il 2007), ma il Protocollo di Parigi nega sostanzialmente la sovranità sulle leve della politica economica.

Innanzitutto, secondo il Protocollo di Parigi l'AP non può emettere una propria moneta. Il sistema economico palestinese WBGS utilizza lo shekel israeliano (New Israeli Shekel, NIS), mentre la Palestine Monetary Authority (PMA) svolge unicamente funzioni di supervisione e regolamentazione del settore bancario e finanziario. Nonostante il ruolo dominante dello shekel, anche il dinaro giordano (JOD) è accettato da AP e banche come moneta, tanto che tasse e salari possono anche essere corrisposti in JOD. Il dollaro statunitense è utilizzato spesso per transazioni di alto valore (terre, automobili, abitazioni, ecc.) e operazioni finanziarie. Come hanno discusso Capelli e Missaglia (2022), l'assenza di sovranità monetaria fa sì che il debito pubblico dell'AP sia essenzialmente simile a un debito privato. Non potendo emettere titoli, sebbene il debito pubblico corrisponda a circa il 50% (World Bank, 2021 e 2022), quindi ben al di sotto di Stati Uniti e paesi

UE, l'AP può solo fare ricorso al sistema bancario palestinese, indebitandosi con esso e rischiando di accumulare arretrati.

L'assenza di sovranità monetaria implica anche l'assenza di sovranità sulle politiche del tasso di cambio, il che rappresenta un considerevole limite per la politica commerciale. A ciò si aggiunge il fatto che Israele ha mantenuto con Oslo il controllo di tutti i punti internazionali di ingresso delle merci. Il Protocollo di Parigi crea *de facto* una unione doganale con Israele, per cui a importatori ed esportatori palestinesi si applicano le misure israeliane riguardanti il commercio internazionale. Si prevedono solo alcune limitate deroghe alla politica commerciale comune (Lista A1, Lista A2 e Lista B). Il Palestine Economic Policy Research Institute, o MAS, e altri economisti hanno parlato di una "quasi unione doganale" (UNCTAD, 2015), sottolineando così il limitato potere di manovra dell'AP. In primo luogo, le lunghe tempistiche e complesse procedure per ottenere permessi e documenti a fini di import/export rappresentano considerevoli costi aggiuntivi per i commercianti palestinesi, oltre a porre il problema di deterioramento dei carichi. In secondo luogo, MAS e in particolare Abdel Razek (2002) hanno evidenziato come il ricorso a considerazioni su standard fito-sanitari, ambientali e di sicurezza abbiano funto negli anni da pretesto per limitare il flusso di beni da e verso i Territori Palestinesi. Infine, con particolare riferimento alla questione securitaria, una serie di beni è soggetta a procedure speciali per l'importazione in Cisgiordania e Striscia di Gaza perché potenzialmente utilizzabile non solo a scopi civili ma anche militari, ponendo qui una minaccia per la sicurezza di Israele. Si tratta dei cosiddetti beni "*dual use*", con restrizioni (fino al divieto di importazione, almeno da paesi terzi) che si applicano a beni agricoli (per es. i fertilizzanti), chimico-farmaceutici, di ingegneria, ecc., con significative ripercussioni sulla produttività economica.

Per quanto concerne la Striscia di Gaza, il blocco terrestre, aereo e marittimo imposto dal 2007 ha implicato una serie di restrizioni ulteriori al commercio (specialmente fino al 2010, con un blocco totale dell'export e la limitazione dell'import ai soli beni umanitari), con il divieto completo dei beni *dual use* (UN, 2017). Questa situazione ha ridotto drammaticamente gli scambi tra Cisgiordania e Striscia di Gaza, di fatto approfondendo le divisioni tra le due aree quasi alla stregua di due sistemi economici distinti.

L'AP non ha inoltre controllo sulla maggior parte delle sue entrate fiscali. Oltre due terzi di queste sono le cosiddette "*clearance taxes*", ossia dazi doganali sulle importazioni da paesi terzi, accise e IVA sulle importazioni da Israele. Da Protocollo di Parigi, Israele raccoglie questi introiti fiscali per conto dell'AP e li trasferisce al Ministero delle Finanze palestinese (sottraendo il 3% per costi operativi). La United Nations Conference on Trade and Development ha ampiamente documentato le inefficienze, opacità e perdite di questo sistema (UNCTAD, 2019). Inoltre, sin dal 1997, il trasferimento delle *clearance taxes* è stato spesso sospeso o ritardato da parte di Israele in momenti di scontro e conflitto politico con i palestinesi, creando seri problemi di liquidità all'AP per il pagamento di salari pubblici, servizi pubblici e fornitori. Il Protocollo di Parigi fissa inoltre le aliquote IVA palestinesi. La raccolta delle tasse domestiche è un annoso problema per l'AP, specialmente quelle dirette; in particolare, la tassazione su ricchezza, alti redditi e profitti in Palestina è assai modesta, sia per le basse aliquote, sia per il numero di esenzioni e zone grigie nella legislazione (Iqtait, 2021). La maggior parte degli introiti fiscali è dunque da tassazione indiretta (si veda la figura 1) e - data la debolezza della produzione domestica palestinese - derivante da importazioni.

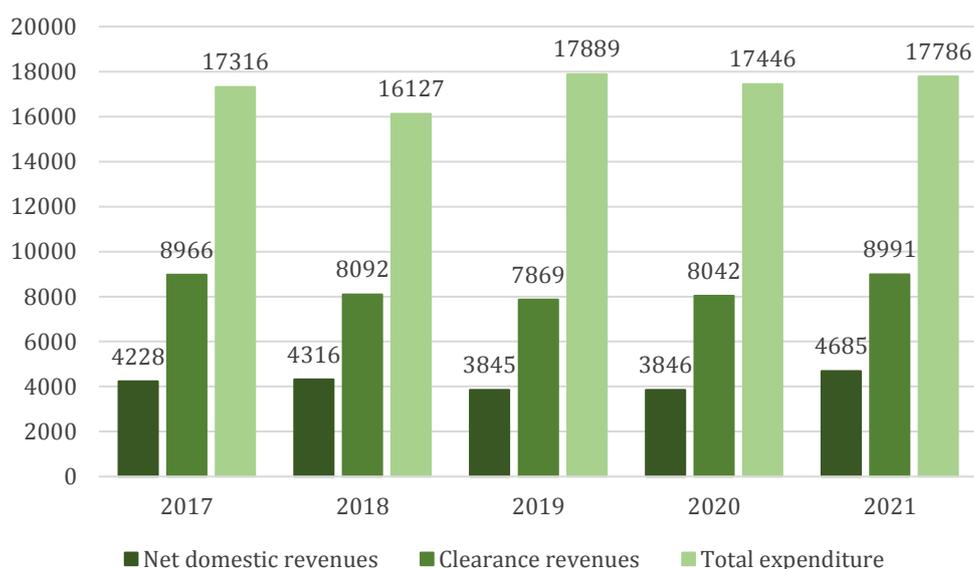
L'aiuto internazionale (più precisamente quello nella forma di trasferimento governativo come *budget support* o *grant*) è una fonte cruciale di finanziamento dell'AP, sebbene in declino dagli ultimi 15 anni. Tuttavia, questi trasferimenti servono in buona sostanza per la spesa corrente, non per investimento pubblico. In media, poco meno del 70% della spesa dell'AP è per

salari e contributi sociali (dati del Ministero delle Finanze dell'AP, si veda la figura 2). L'aiuto dei donatori all'AP rappresentava circa il 15% della spesa pubblica nel 2017, ma è progressivamente diminuito negli ultimi anni fino alla crisi finanziaria post-pandemia da COVID-19, attestandosi ad appena il 5% della spesa pubblica nel 2021. In quello stesso periodo, l'indebitamento dell'AP con le banche palestinesi è praticamente raddoppiato, così come gli arretrati da corrispondere a impiegati pubblici (già prima dell'ottobre 2023 i salari venivano spesso pagati solo parzialmente), fornitori e settore privato in generale.

Alla luce del presente quadro, è evidente come la politica fiscale palestinese non possa che essere pro-ciclica, basata sul consumo interno – a sua volta alimentato prevalentemente da fonti esterne, come si vedrà nelle pagine seguenti – e sulla disponibilità di contribuzioni internazionali. Capelli e Missaglia (2022) hanno inoltre osservato che – in assenza di sovranità monetaria – ogni politica anticiclica, anche blandamente keynesiana – non può che implicare a queste condizioni un ulteriore accumulo di arretrati, con conseguenze redistributive regressive.

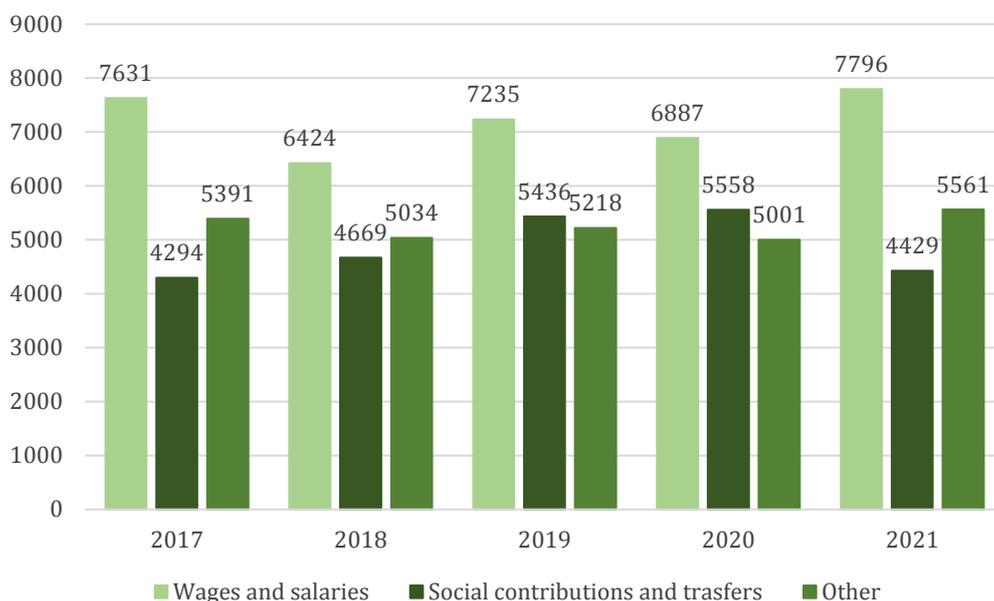
Analogamente, pro-ciclica è la capacità di spesa corrente di UNRWA per la fornitura di servizi alla popolazione rifugiata che ne necessita, così come pro-ciclica era la politica economica della *de facto authority* di Hamas a Gaza, le cui entrate per la spesa corrente (salari dei dipendenti dell'amministrazione e utenze quali elettricità e costo del carburante per alimentare l'unica centrale della Striscia) erano garantite da donazioni di alleati politici quali il Qatar e da imposte di vario tipo applicate sulle famiglie meno indigenti, beni di importazione, licenze, ecc. (Labadi, 2018 e Tannira, 2021). Si precisa nuovamente che – essendo Hamas considerata una organizzazione terrorista dai principali donatori internazionali, la *de facto authority* non poteva ricevere ODA, in linea con il principio della *no contact policy*; gli aiuti per la Striscia erano di natura umanitaria oppure, per quanto concerne lo sviluppo, erano diretti all'AP o comunque con essa concordati.

Figura 1 – Entrate fiscali vs Spese totali dell'AP, 2017-2021 (milioni di shekel)



Fonte: Ministero delle finanze dell'AP (2022).

Figura 2 – Composizione della spesa dell'AP, 2017-2021 (milioni di shekel)



Fonte: Ministero delle finanze dell'AP (2022).

2.1. Un'economia basata su fonti esterne e consumi

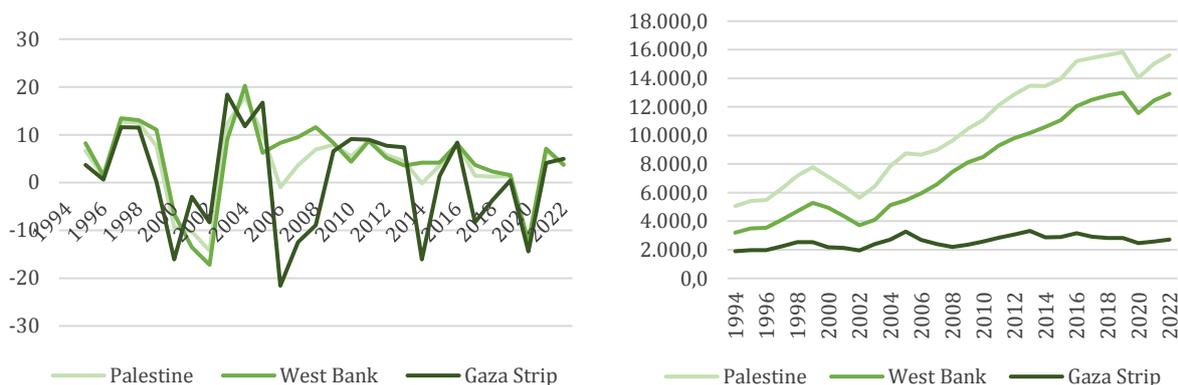
La complessità della questione economica in Palestina è tale da avere influenzato l'economia e la struttura produttiva di Cisgiordania e Striscia di Gaza in maniera assai peculiare. Khalidi (2019) ha parlato di "deformazione strutturale" per parlare dell'economia palestinese e in particolare della sua evoluzione a partire dagli Accordi di Oslo. Khalidi ha lungamente lavorato presso UNCTAD, la quale da anni pubblica rapporti sullo stato dell'economia palestinese, insistendo in particolare sulla fragilità produttiva e sulle ridotte possibilità di sviluppo macroeconomico all'interno di un quadro caratterizzato da numerose limitazioni e colli di bottiglia (es. UNCTAD, 2012, 2016, 2021).

Primo, quello palestinese è un sistema estremamente fragile di fronte agli shock esogeni, dalla sospensione delle *clearance taxes* alle fasi di escalation della violenza, dalla pandemia da COVID 19 ai blocchi alla mobilità di lavoratori e merci introdotti da Israele a seconda della situazione. Come si può osservare nella figura 3, le fluttuazioni nel PIL reale pro capite sono tendenzialmente significative e legate a shock esogeni come la Seconda Intifada, la liquidità di AP e *de facto authority*, escalation militari, ecc. Si nota inoltre come le fluttuazioni siano assai più marcate per la Striscia di Gaza, specialmente dopo l'anno 2007, a partire dal quale il reddito pro capite è rimasto essenzialmente stagnante, divergendo progressivamente da quello della Cisgiordania.

Secondo, l'economia palestinese è marcatamente *consumption-driven* (UNCTAD, 2012; Khalidi, 2019), come suggerito dalla figura 4. Nel 2023, il consumo corrispondeva al 121,9% del PIL, mentre l'investimento ammontava al 26,3% del PIL. Si tratta di un trend consolidato sin dalla nascita dell'AP, con il consumo totale (privato e pubblico) ampiamente superiore al PIL domestico

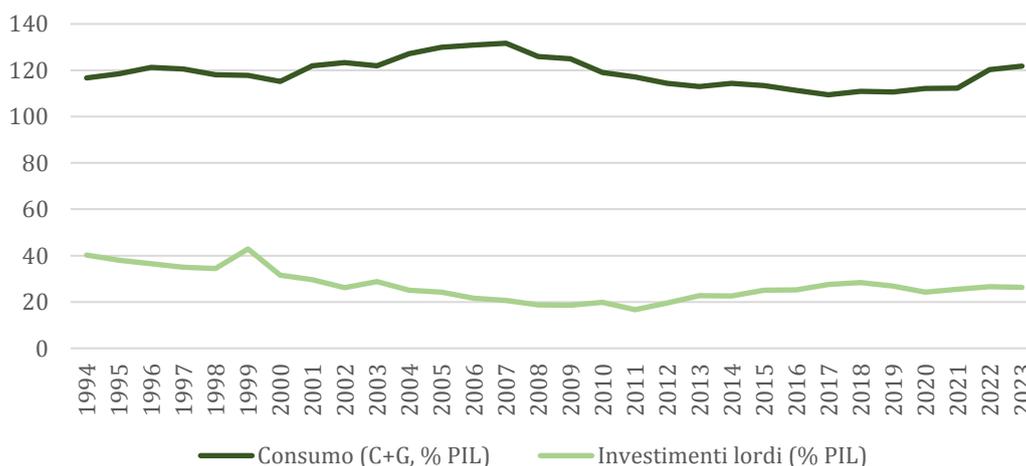
e l'investimento che, con l'eccezione dei primi anni post-Oslo, si è tradizionalmente mantenuto intorno al 25% del PIL. L'investimento pubblico, come si può evincere da quanto illustrato nella sezione precedente, è pressoché inesistente, con l'AP unicamente impegnata nella spesa corrente (di fatto in maniera non dissimile da UNRWA e dalla *de facto authority* a Gaza).

Figura 3 – Crescita del PIL reale pro capite (% e USD, 2015 anno base)



Fonte: Palestinian Central Bureau of Statistics, National Accounts.³

Figura 4 – Consumo e investimento in Cisgiordania e Striscia di Gaza dal 1994 (% PIL)

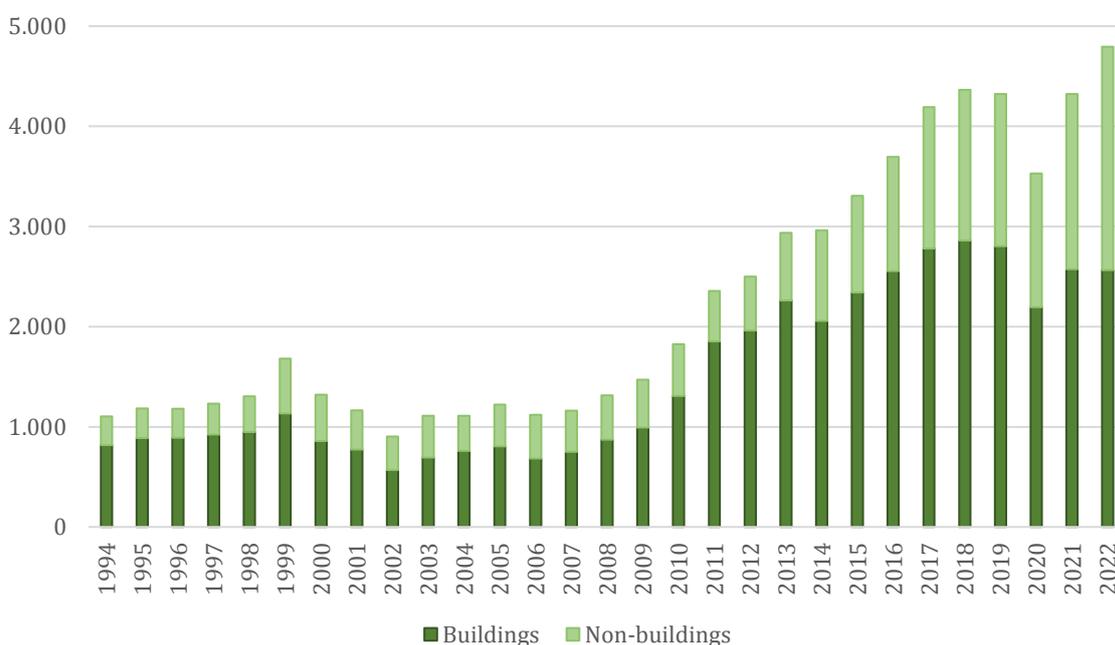


Fonte: World Bank Database.

³ https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=2244

La formazione di capitale nei Territori palestinesi è circoscritta al settore privato e sostanzialmente limitata per molteplici ragioni legate al rischio economico e alla profittabilità delle operazioni al settore immobiliare (MAS, 2019). La figura 5 illustra questa tendenza. Dal 1994 a oggi, l'investimento nel settore immobiliare ha rappresentato in media circa il 68% dell'investimento totale in Palestina; se in Cisgiordania la media si attesta intorno al 64%, la percentuale media di investimento immobiliare nella Striscia di Gaza è superiore all'85%.

Figura 5 – *Composizione dell'investimento dal 1994 al 2022 (milioni di dollari US correnti)*



Fonte: Palestinian Central Bureau of Statistics, National Accounts.⁴

Guardando ai dati del PCBS, è interessante rilevare quali siano le fonti che consentono tali livelli di consumo rispetto al PIL. Nel 2022, il PIL di Cisgiordania e Gaza era di 19.165,5 milioni di dollari americani, il reddito nazionale lordo (RNL) corrispondeva a 23.693 milioni di dollari e il reddito nazionale lordo disponibile era di 25.854,8 milioni di dollari. A rendere possibile un certo standard di consumo medio sono infatti *i*) il reddito primario netto e nello specifico i salari percepiti dai lavoratori palestinesi (oltre 190.000 nel 2022 secondo la relativa Labour Survey di PCBS)⁵ che ogni giorno o comunque regolarmente si recano in Israele e negli insediamenti israeliani; *ii*) il reddito secondario netto, ossia le rimesse della diaspora e l'aiuto internazionale.

⁴ https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=2243

⁵ Sostanzialmente della Cisgiordania, dal 2007 al 2022 infatti i lavoratori di Gaza non hanno di fatto avuto permessi di lavoro, fino all'emissione di circa 20.000 permessi, poi revocati dopo il 7 ottobre 2023. I lavoratori cisgiordani senza permesso sono stimati tra i 30.000 e i 40.000 (ILO, 2022). Nel 2021 erano circa 37.000.

Come si può osservare dalla tabella 1, la differenza fra PIL, RNL e reddito nazionale lordo disponibile è assai più marcata nel caso della Cisgiordania, sostanzialmente per i salari dei lavoratori cisgiordani in Israele e negli insediamenti. I trasferimenti diretti, ossia le rimesse della diaspora e l'aiuto internazionale rappresentano ancora una fonte economica rilevante, sebbene i contributi diretti alla AP si siano progressivamente ridotti rispetto al passato, in particolare rispetto al periodo tra il 2007 e il 2010 – essenzialmente gli anni del mandato del primo ministro Salam Fayyad, ex funzionario dell'IMF che segnò alcuni significativi cambiamenti nella politica economica palestinese.

Tabella 1 – *PIL, RNL e Reddito Nazionale Lordo Disponibile in Palestina, 2022*

Palestina (milioni USD correnti)	
Prodotto Interno Lordo (PIL)	19.165,5
Reddito netto da fattori dall'estero	4.527,5
- <i>Retribuzione netta dei lavoratori dipendenti</i>	4.380,0
- <i>Reddito netto da proprietà</i>	147,5
Reddito Nazionale Lordo (RNL)	23.693,0
Trasferimenti correnti netti dall'estero	2.161,8
Reddito Nazionale Lordo Disponibile	25.854,8
Indicatori pro capite (USD correnti)	
PIL pro capite	
Palestina	3.800,0
Cisgiordania	5.525,2
Striscia di Gaza	1.508,3
RNL pro capite	
Palestina	4.697,6
Cisgiordania	7.053,1
Striscia di Gaza	1.569,0
Reddito nazionale lordo disponibile pro capite	
Palestina	5.126,2
Cisgiordania	7.480,9
Striscia di Gaza	1.998,7

Fonte: Palestinian Central Bureau of Statistics, National Accounts.⁶

Come mostra la figura 6, nel 1995, l'aiuto internazionale allo sviluppo rappresentava il 16,5% del PIL, raggiungendo appunto i livelli più elevati tra il 2007 e il 2010 (nel 2009 corrispondeva al 32,1% del PIL palestinese), per poi declinare negli anni con il mutare delle priorità politiche dei donatori, fino all'11,7% del PIL nel 2022. Il flusso di reddito dall'estero (Israele e resto del mondo) consente dunque a molte famiglie palestinesi di sostenere un certo livello di consumo che – considerata la debole struttura produttiva di Cisgiordania e Gaza – si traduce in una considerevole domanda di importazioni, sia da Israele sia dal resto del mondo. La capacità esportativa (almeno per quanto riguarda la Cisgiordania, alla luce del fatto che il movimento di merci da Gaza era

⁶ https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=2243

fortemente vincolato) è strutturalmente debole, stagnante e poco competitiva. Si tratta in buona sostanza di un esempio di Dutch Disease, in cui i flussi dall'estero rendono sì possibili migliori standard di vita rispetto alla capacità produttiva interna, ma a detrimento del deficit commerciale e della produttività domestica. Questa dinamica è ulteriormente acuita dal fatto che l'economia palestinese è profondamente intrecciata e subordinata al sistema economico israeliano, anch'esso fortemente influenzato da flussi esteri che hanno significativamente apprezzato lo shekel nel corso degli ultimi 10-15 anni (Nitzan e Bichler, 2002; Krampf, 2018). Infine, per quanto riguarda il mercato del lavoro, la struttura produttiva interna palestinese soffre fortemente della competizione con i salari israeliani corrisposti ai lavoratori palestinesi, il che influenza in maniera ulteriormente negativa le prospettive dei potenziali investitori palestinesi nei settori produttivi (Shikaki, 2021a e 2021b).

Figura 6– *Flussi di aiuti netti, 1994-2023, milioni dollari US correnti*



Fonte: World Bank Database.

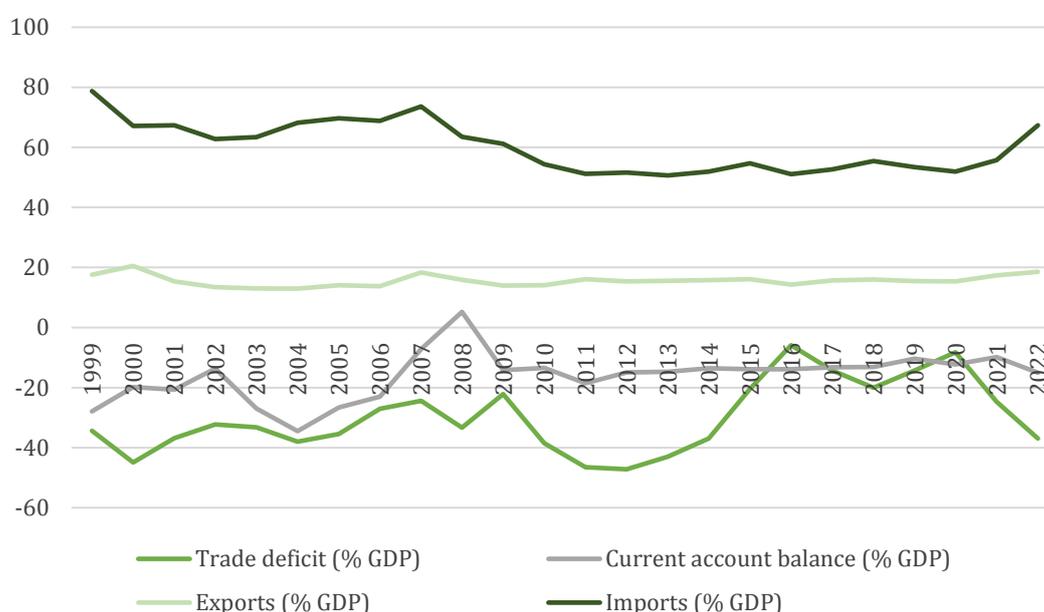
Come si osserva dalla figura 7 e come per esempio analizzato da UNCTAD (2012, 2016 e 2022), la Palestina ha un deficit commerciale strutturale assai elevato, risultato della debolezza di un settore produttivo il cui sviluppo è stato reso di fatto impossibile dalle numerose restrizioni legate al sistema di occupazione (Shikaki 2021a, 2021b, 2023), il che si è appunto tradotto in una combinazione di dipendenza dalle importazioni dall'estero e di ridotta competitività (senza menzionare i costi di transazione e le varie restrizioni derivanti dalla struttura del Protocollo di Parigi), sia con Israele, sia sui mercati internazionali.

Per quanto concerne la composizione, infatti, le importazioni sono sostanzialmente variegate nelle categorie merceologiche, mentre le esportazioni sono in buona sostanza limitate a prodotti agricoli (nel caso di Gaza essi rappresentano la quasi totalità dell'export), alimentari e di piccola

manifattura a basso valore aggiunto. Alla luce di quanto discusso sino a qui, non sorprende che il principale partner commerciale della Palestina sia Israele. Nel 2022, il 57% delle importazioni proveniva da Israele, risultato di una serie di politiche da parte dell'AP che non hanno ridotto la dipendenza dalle importazioni in generale, ma hanno permesso di diversificare le fonti; la maggior parte delle esportazioni (88% nel 2022) continua invece a essere diretta in Israele, per una combinazione di regolamentazioni restrittive derivanti dal Protocollo di Parigi e di limitato potenziale competitivo sui mercati esteri.

Infine, nonostante gli elevati flussi esteri che ne alimentano le dinamiche di Dutch Disease, è interessante notare che, a parte gli anni di Salam Fayyad, la bilancia di parte corrente è anch'essa tendenzialmente in deficit.

Figura 7 – La dinamica del commercio palestinese, 1999-2022



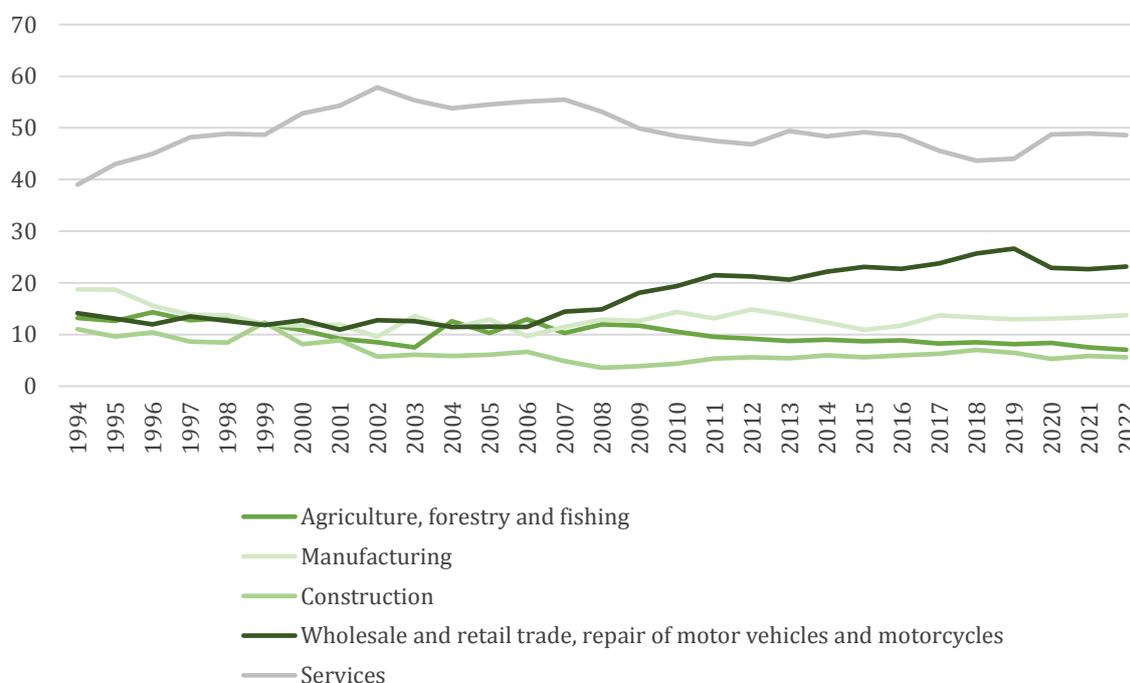
Fonte: Calcoli dell'autrice su dati del Palestinian Central Bureau of Statistics, National Accounts.⁷

L'indebolimento del potenziale produttivo palestinese è un processo che inizia prima del 1948 (Shikaki, 2021b), con le prime ondate di immigrazione di ebrei nella Palestina del mandato britannico. Tuttavia – come osservato da UNCTAD (2012, 2016) – un punto di svolta significativo può essere individuato nella Seconda Intifada, durante la quale le chiusure e le rigide regolamentazioni della mobilità di lavoratori e merci infersero un ulteriore duro colpo ai settori produttivi, ovvero agricoltura e manifattura. All'indomani degli Accordi di Oslo l'economia palestinese già esibiva le tipiche criticità dei sistemi economici colonizzati (bassa produttività, dipendenza quando non subordinazione economica nei confronti del sistema economico

⁷ https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=2243

dominante, ecc.) e già si caratterizzava per il ruolo dominante dei servizi come principale settore economico. Tuttavia, è interessante notare come nel corso di questi quasi trent'anni a essere aumentato in maniera considerevole (a scapito del declino di agricoltura e manifattura, tanto che UNCTAD nel 2016 ha parlato di *de-agriculturalization* e *de-industrialization*) è nello specifico il settore dei servizi commerciali (all'ingrosso e al dettaglio), la cui rilevanza è tale che PCBS ne riporta le dinamiche come voce distinta dal resto dei servizi. Come mostra la figura 8, nel 1994 il settore commerciale rappresentava circa il 15% (e il resto dei servizi il 40%), nel 2022 esso corrispondeva al 24% (e il resto dei servizi era circa il 50%). Nel 1994, il contributo di manifattura e agricoltura era circa del 20% e 14% del PIL, rispettivamente, poi declinato progressivamente al 14% (gran parte del declino avviene tra la Seconda Intifada e l'inizio del blocco di Gaza) e al 7%.

Figura 8 – Contributo settoriale al PIL palestinese, 1994-2022



Fonte: Calcoli dell'autrice su dati del Palestinian Central Bureau of Statistics, National Accounts⁸.

Il ruolo del commercio è dominante in un'economia produttivamente fragile come quella palestinese, resa incapace di produrre e dipendente da flussi esteri che le consentono di acquisire e consumare beni dall'estero. Shikaki (2024), calcola che il settore rappresenti oltre il 40% del PIL generato dal settore privato, più di un terzo dei lavoratori del settore privato e il 20-25% dei prestiti bancari (più o meno come il settore immobiliare).

⁸ https://www.pcbs.gov.ps/statisticsIndicatorsTables.aspx?lang=en&table_id=2243

Tale rilevanza è particolarmente forte soprattutto nella Striscia di Gaza, dove la limitazione delle importazioni a partire dal 2007 ha alimentato il sistema di tunnel con l'Egitto, durato fino intorno al 2014 con la presa del potere da parte del presidente Abdelfattah al-Sisi e la caduta politica dei Fratelli Musulmani. In quel periodo, i tunnel rappresentarono la principale rotta commerciale con Gaza arrivando a costituire circa l'80% dei flussi commerciali tra il 2009-2012 e creando una classe di nuovi ricchi vicini a Hamas, commercianti e trafficanti in competizione con la tradizione classe di commercianti importatori da Israele (Tannira, 2021). Le tasse imposte dalla *de facto authority* sulle importazioni dai tunnel rappresentarono una importante entrata fiscale per le numerose spese correnti. Tuttavia, nonostante il grande impatto sull'immaginario collettivo che l'"economia dei tunnel" ebbe (e ancora ha), da un punto di vista economico essa non è poi dissimile dalle attività delle grandi famiglie di commercianti di Gaza (e Cisgiordania) arricchitesi grazie alle rendite generate dalle restrizioni sui movimenti di merci, in un contesto di consumo rigido che non può ricorrere ad alternative prodotte internamente. Nonostante le specificità storiche e di contesto, le deformazioni convergono verso elementi ricorrenti quali: l'appiattimento sul presente e la spesa corrente e di consumo; lo strozzamento delle possibilità di investimento e sviluppo; la dipendenza da flussi di denaro estero che mantengono un certo livello di standard di vita ma al tempo stesso contribuiscono a perpetuare lo stato di ristagno e subordinazione.

3. *De-development* e dipendenza. L'impossibilità dello sviluppo palestinese

Nella sezione precedente, si è illustrato nel dettaglio come l'architettura di Oslo renda di fatto impraticabile lo sviluppo macroeconomico della Palestina, sia per l'assenza delle leve della politica economica, sia per una serie di restrizioni e limitazioni che riducono ulteriormente ogni possibilità di miglioramento produttivo. L'arricchimento o il benessere economico sono possibili di fatto grazie a fonti di reddito esterne (es. salari israeliani, rimesse della diaspora, aiuto internazionale) – tendenzialmente instabili – oppure sfruttando posizioni di rendita, per esempio attraverso pratiche clientelari nel business o nel commercio.

La letteratura sull'economia palestinese si caratterizza però per un concetto chiave che la definisce e distingue da altri casi di sistemi economici dipendenti, periferici e subordinati. Si tratta del concetto di "de-sviluppo" (*de-development*), formulato dalla studiosa Sara Roy (1987) alla fine degli anni ottanta con specifico riferimento alla Striscia di Gaza. Roy ha poi aggiornato e riadattato la sua analisi all'evoluzione del contesto negli anni, che si può riassumere con una definizione da lei fornita nel 2016 come "la deliberata e sistematica decostruzione dell'economia indigena da parte della potenza dominante" (Roy, 2016), insistendo sull'impossibilità (un'idea molto più forte della mera difficoltà o limitatezza di possibilità) di una qualunque prospettiva di sviluppo e sull'esistenza di un sistema di politiche e regolamentazioni funzionali agli interessi della potenza dominante.

Altra idea centrale all'interno di questa teoria è quella della *closure* (Roy, 1999). A seconda delle necessità del momento, Israele apre e chiude spazi di opportunità per l'economia palestinese, che si tratti di flussi di merci o lavoratori. Ben prima di Oslo, la storia economica di Israele e Palestina è segnata da momenti in cui il paradigma militare e securitario prevaleva con blocchi e sospensioni di permessi e altre fasi di maggiore apertura, caratterizzati dal rilascio di permessi di lavoro, commesse di subappalto a produttori palestinesi, o maggiori importazioni israeliane di prodotti palestinesi (es. i prodotti agricoli palestinesi negli anni *shmita* del calendario ebraico, che richiedono di lasciare a riposo i campi). Tuttavia, si tratta di situazioni strutturalmente fragili e precarie. Tali aumenti di reddito si sono sì tradotti in maggiori consumi, ma a fronte di

una struttura produttiva che non vedeva migliorare significativamente la propria produttività, né esprimere alternative ai prodotti israeliani. La forza lavoro di ogni qualifica si è orientata verso il mercato israeliano per i salari più elevati (spesso accettando posizioni inferiori rispetto alla propria formazione), sottraendo risorse umane ad agricoltura e industria palestinesi, settori impossibilitati a competere con l'economia israeliana e da essa dipendenti per l'esportazione così come per l'importazione di beni intermedi e di consumo.

Nella concettualizzazione di Roy e nel suo lavoro di ricerca e documentazione che dura dalla fine degli anni ottanta, il de-sviluppo si caratterizza essenzialmente per tre aspetti: *i*) sistematica appropriazione di risorse palestinesi; *ii*) integrazione dipendente e subordinata all'economia israeliana ed "esternalizzazione", ossia dipendenza del sistema economico palestinese dalla domanda israeliana e da fonti di denaro provenienti da Israele o dall'estero; *iii*) de-istituzionalizzazione, ossia svuotamento di sovranità delle varie forme di organizzazione amministrativa e governo palestinesi. Ciò che secondo Roy rende il caso palestinese unico nel suo genere, fino a necessitare un concetto a sé per la sua situazione in termini di sviluppo, è l'*intenzionalità* del centro (Israele) non solo a perpetuare la dipendenza e la subordinazione della periferia (come riserva di manodopera a minor costo, ma anche come settore imprenditoriale per la delocalizzazione), ma anche ad appropriarsi delle sue risorse (terra, acqua, proprietà immobiliari, ecc.) attraverso confische e acquisizioni (Roy, 1999 e 2016).

Nell'ambito dell'economia dello sviluppo, alcune similarità possono essere tracciate con le varie scuole teoriche cosiddette della "dipendenza". Shikaki (2021b) ha discusso la relazione tra de-sviluppo e dipendenza, evidenziando in particolare l'elemento della difficoltà di avviare (e mantenere) un percorso di sviluppo in un contesto di drammatica disparità tra 'centro' e 'periferia'. Il divario fra Israele e Palestina in termini di PIL pro capite è di quasi 15 volte (54.931 dollari contro 3.789 nel 2022), uno dei più elevati al mondo fra economie confinanti (ad es. nel 2022 il PIL pro capite della Germania era poco più di 2,5 volte quello della Polonia, e quello degli Stati Uniti era circa 6,5 volte quello del Messico).

Le varie teorie della dipendenza analizzano radici e cause della subordinazione economico-politica della periferia, ma propongono anche politiche e misure per mitigare tale sistema di subordinazione e rendere praticabile un qualsivoglia percorso dello sviluppo, possibilmente intenso come *cambiamento strutturale* della periferia (ossia la transizione della produzione e dell'impiego della forza lavoro verso settori a più alta produttività e contenuto tecnologico). I numerosi rapporti prodotti da UNCTAD in questi anni, già citati nella precedente sezione, guardano alla questione economica palestinese cercando eventuali spazi per una qualche forma di cambiamento strutturale, con un approccio simile a quello di molti contributi della teoria della dipendenza, in particolare Prebisch, Singer e Furtado. Tuttavia, i vincoli, le restrizioni e le privazioni di cui hanno continuato a essere oggetto Cisgiordania e Striscia di Gaza sono tali da rendere l'investimento pubblico di fatto impraticabile, mentre l'investimento privato è eccessivamente rischioso e costoso, cosa che depotenzia nei fatti ogni possibilità di miglioramento produttivo e limita l'economia palestinese a uno stato di inesorabile deterioramento produttivo. All'interno di un tale assetto istituzionale e di frammentazione geografica, nessun programma di sviluppo, né pubblico né privato, può rendere più produttive agricoltura e industria: input e macchinari devono essere importati e sono spesso troppo costosi (senza contare i costi di trasporto e logistica), le condizioni troppo incerte e volatili, le prospettive di mercato, specialmente estero, assai limitate. Sono essenzialmente le fonti esterne (salari israeliani, rimesse, aiuto internazionale) a garantire un certo livello di condizioni di vita e consumo, non l'economia interna.

Lo spazio del possibile può allora essere ricercato nelle opportunità di iniziativa privata, abbandonando la questione del cambiamento strutturale? Un altro ampio filone di letteratura sul tema si concentra sull'impianto ideologico e di forze economico-politiche del periodo post-Oslo, caratterizzato da misure di disciplina fiscale, sviluppo del settore privato e liberalizzazioni. Tartir (2015) insiste ad esempio sulla natura intrinsecamente neoliberale del progetto politico ed economico palestinese, portando fra gli altri l'esempio dell'articolo 21.1 della Palestinian Basic Law (il quadro legale e *de facto* costituzionale dell'AP), secondo il quale "il sistema economico della Palestina sarà basato sui principi dell'economia di libero mercato". Analoghe sono le considerazioni di Haddad (2016), Farsakh (2016b) e Khalidi (2018), che documentano come il post-Oslo abbia messo da parte le istanze relative all'accesso ai diritti e alla liberazione dei palestinesi per promuovere a varie fasi il consolidamento di un'economia capitalista basata soprattutto su principi di libero mercato e iniziativa imprenditoriale privata. La Palestina nata da Oslo avrebbe offerto condizioni economiche e di business favorevoli (anche grazie all'aiuto internazionale), tali da attirare investimenti esteri e della diaspora palestinese, promuovendo così la crescita, la creazione di impiego e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Khalidi (2019) parla addirittura di "un'economia di libero mercato sotto dominio coloniale". Da una parte, lo studioso si allinea con Roy e la teoria del de-sviluppo nell'insistere sull'elemento della subordinazione e dello sfruttamento. Dall'altro, ribadisce come il dibattito sull'assetto dell'economia palestinese si sia concentrato sin da Oslo sulla necessità di adottare ricette ascrivibili al Washington Consensus. La teorizzazione di Khalidi insiste inoltre – in questo caso come gli studi di UNCTAD – sulle criticità strutturali dell'economia palestinese: la bassa produttività di agricoltura e industria, il ruolo dominante del settore commerciale, l'indebitamento della classe media, la scarsità di impiego e le numerose sacche di povertà, soprattutto a Gaza; tuttavia per lo studioso esse si combinano con pratiche delle élite economiche e politiche palestinesi a favore delle proprie rendite e ricchezze (es. tassazione bassa e regressiva o gli emendamenti del 2011 e 2014 alla Legge sull'Investimento del 1998 che ha introdotto una serie di agevolazioni ed esenzioni a vantaggio di numerose società, ecc.). All'interno di un tale quadro economico, che si tratti della Cisgiordania o della Gaza precedente al 7 ottobre 2023, a prevalere sono i gruppi economici legati al commercio, all'immobiliare e alla finanza, sovente basati sulle rendite che si originano delle numerose strozzature del sistema.

Per quando riguarda il tema dell'aiuto internazionale in questo processo, esso si è essenzialmente focalizzato sui paradigmi della sicurezza, della *good governance* dell'AP e dello sviluppo del settore privato (Khalidi e Taghdisi-Rad, 2009; Taghdisi-Rad 2010). Un momento chiave in questo processo è rappresentato dal mandato di Salam Fayyad come Primo Ministro, fortemente improntato a rilanciare l'investimento privato, possibilmente attirando flussi esteri (episodio iconico fu indubbiamente la Palestine Investment Conference del 2008 a Betlemme) e a riformare il settore bancario e finanziario. Il credito al consumo è significativamente aumentato con l'era del "fayyadismo" (Harker, 2020), passando dall'8% nel 2008 al 22% nel 2021, sfiorando quasi il 30% negli anni precedenti (Shikaki, 2024). Alla Palestine Investment Conference fu invece presentato il progetto, da parte del potente uomo d'affari Bashar al-Masri, di Rawabi, una città "privata" a nord di Ramallah. Essa appartiene alla Bayti Real Estate Investment, una partnership tra la società di Masri, Massar International, e Qatari Diar Real Estate Investment Company, braccio immobiliare del governo qatarino; il consiglio municipale è nominato da Bayti. Definita come una "McCity", essa somiglia piuttosto a un centro commerciale e le unità abitative servono più a fini di investimento immobiliare che non a scopi residenziali (Tayeb, 2019). Rawabi è diventata di fatto il simbolo della neoliberalizzazione dell'economia palestinese che si accentua con Fayyad e dell'approfondimento delle sue disuguaglianze, specialmente in Cisgiordania.

Mentre una serie di imprenditori si arricchisce alimentando dinamiche da *rentier* (Farsakh, 2016; Haddad, 2016), oltre che di clientelismo o *crony capitalism* (Dana, 2020), la politica economica e le agende dei donatori cercano di promuovere la crescita economica ignorando e aggirando il conflitto e l'occupazione.

Sebbene, come appunto riportato in questa sede, la letteratura sull'economia palestinese abbia ampiamente discusso l'impianto ideologico neoliberale di Oslo – inteso come perseguimento di principi di libero mercato sulla scorta di quanto prescritto dal Washington Consensus – e delle agende economiche a esso accompagnatesi, è importante rilevare un paradosso che origina dalla natura stessa dell'occupazione. In un tale contesto, non vi è di fatto spazio per l'attuazione effettiva della dottrina cosiddetta *mainstream*. Khalidi e Samour (2011) e prima ancora Kanafani e Cobham (2007), per esempio, hanno evidenziato come gran parte dei punti del Washington Consensus siano sostanzialmente irrealizzabili in Palestina. Le privatizzazioni sono di fatto impraticabili per la mancanza di asset da privatizzare. Il commercio non può essere liberalizzato per via del Protocollo di Parigi. Il *business environment* non può essere migliorato né reso attrattivo in un contesto di violenza, incertezza e volatilità intrinseche, come puntualizzato in più passaggi. L'assenza di una banca centrale non permette alcun tipo di politica monetaria, non solo quella espansiva. L'austerità fiscale è sostanzialmente imposta dalla struttura dell'AP e dalla sua assenza di controllo su gran parte delle proprie entrate: non si tratta di una scelta politica.

Nella sua complessità, la Palestina rappresenta un caso di grande interesse per la disciplina economica e il dibattito sullo sviluppo, poiché le sue caratteristiche strutturali e le condizioni in cui versa fanno sì che le prospettive di trasformazione siano limitate se non nulle indipendentemente dall'approccio economico adottato.

4. Conclusione

Alla luce di quanto illustrato e discusso in questa sede, lo sviluppo macroeconomico palestinese non risulta possibile né tantomeno praticabile, non per una innata incapacità degli attori menzionati, ma per lo sbilanciamento di poteri all'interno di una situazione geografica e politica profondamente frammentata e un quadro istituzionale fortemente limitante. Se la ricchezza si individua soprattutto nella rendita e in pratiche clientelari negli spazi creati dalle restrizioni dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita si osserva sostanzialmente solo in fase di apertura e di rilassamento di queste restrizioni e nelle (volatili) fonte di reddito esterne.

Tra il 2002 e il 2012 un gruppo di economisti israeliani, palestinesi e internazionali, noto come il Gruppo di Aix, produsse una serie di proposte per il superamento del Protocollo di Parigi e in buona sostanza degli Accordi di Oslo, immaginando una fase successiva del processo di pace per la costituzione di uno Stato palestinese sovrano con confini ben definiti. Elemento essenziale di questa esperienza fu appunto la constatazione che le ricette economiche, di qualunque approccio teorico, non possano prescindere da una strategia politica volta a costruire uno spazio di sovranità economica. Ciò differisce profondamente da quanto invece si è fatto soprattutto dopo la Seconda Intifada, in cui la politica economica è stata condotta ai margini e negli spazi residuali lasciati dall'occupazione, in balia delle dinamiche esogene dettate dalle scelte politiche e dai flussi esteri.

Le condizioni sul campo sono profondamente mutate da allora, ma, indipendentemente da ciò che sarà dei palestinesi di Striscia di Gaza e Cisgiordania alla fine della presente fase di ostilità militari e di distruzione senza precedenti, qualunque riflessione futura dovrà necessariamente

passare dalla constatazione che la “questione palestinese” non può trovare risposta nella mera gestione a breve termine dei livelli privati di consumo, reddito e ricchezza.

Riferimenti bibliografici

- Abdel Razek O. (2002), “Assessment of the Palestinian-international economic and trade agreements”, *MAS Studies & Papers*, Jerusalem e Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute.
- Capelli C. e Missaglia M. (2022), “Palestine: The Pandemic Between Occupation and Neoliberalism”, in A. Lazzarini e D. Melnik (eds.), *Economists and COVID-19. Ideas, Theories and Policies During the Pandemic* (pp. 47-65), Cham: Palgrave Macmillan.
- Dana T. (2020), “Crony capitalism in the Palestinian authority: A deal among friends”, *Third World Quarterly*, 41(2), pp. 247-263.
- Farsakh L. (2016a), “Palestinian economic development: Paradigm shifts since the first Intifada”, *Journal of Palestine Studies*, 45(2), pp. 55-71.
- Farsakh L. (2016b), “Undermining democracy in Palestine: The politics of international aid since Oslo”, *Journal of Palestine Studies*, 45(4), pp. 48-63.
- Furtado C. (1965), “Development and stagnation in Latin America: a structuralist approach”, *Studies in Comparative International Development*, 1(11), pp. 159-175.
- Haddad T. (2016), *Palestine Ltd. Neoliberalism and nationalism in the occupied territory*, London: I.B. Tauris.
- Harker C. (2020), *Spacing Debt: Obligations, violence and endurance in Ramallah, Palestine*, Darham (NC): Duke University Press.
- Iqtait A. (2021), “The Palestinian Authority Political Economy: The Architecture of Fiscal Control”, in A. Tartir, T. Dana, e T. Seidel (eds.), *Political economy of Palestine: Critical, interdisciplinary, and decolonial perspectives* (pp. 49-80), Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Irfan A. (2023), *Refuge and Resistance. Palestinians and the international refugee system*, New York: Columbia University Press.
- Kanafani N. e Cobham D. (2007), “The economic record of the World Bank and the International Monetary Fund in the West Bank and Gaza: An assessment”, in *Proceedings of MAS Annual Conference 2007. Palestinian Economy: Forty Years of Occupation...Forty Years of Arrested Development* (pp. 33-80), Jerusalem e Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute.
- Khalidi R. (1988), *The Arab Economy in Israel: The Dynamics of a Region's Development*, London: Croom Helm.
- Khalidi R. (2016), “Twenty-first century Palestinian development studies”, *Journal of Palestine Studies*, 45(4), pp. 7-15.
- Khalidi R. (2018), “National and Class: Generations of Palestinian Liberation”, *Rethinking Marxism*, 30(3), pp. 368-392.
- Khalidi R. (2019), “The structural transformation of the Palestinian economy after Oslo”, in M. Turner (ed.), *From the River to the Sea: Palestine and Israel in the shadow of peace* (pp. 95-123), Lanham: Rowman & Littlefield.
- Khalidi R. e Samour S. (2011), “Neoliberalism as liberation: The statehood program and the remaking of the Palestinian movement”, *Journal of Palestine Studies*, 40(2), pp. 6-25.
- Khalidi R. e Taghdisi-Rad S. (2009), *The economic dimensions of prolonged occupation; continuity and change in Israeli policy towards the Palestinian economy. A Special Report Commemorating Twenty-Five Years of UNCTAD's Programme of Assistance to the Palestinian People*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online](#).
- Krampf A. (2018), *The Israeli Path to Neoliberalism. The State, Continuity and Change*, Abingdon (UK): Routledge.
- ILO – International Labour Office (2022), *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Ginevra: ILO. [Disponibile online](#).
- Labadi T. (2018), “L'expérience économique du gouvernement Hamas sous blocus dans la bande de Gaza”, *Critique internationale*, 80(3), pp. 23-43.
- MAS – Palestine Economic Policy Research Institute (2019), “Political economy analysis of the Palestinian Private Sector”, *MAS Studies & Papers*, Jerusalem e Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute. [Disponibile online](#).
- Ministero delle Finanze palestinese (2022), *Fiscal Developments & Macroeconomic Performance: First Quarter 2022*. [Disponibile online](#).
- Nitzan J. e Bichler S. (2002), *The Global Political Economy of Israel*, London: Pluto Press.
- PCBS – Palestinian Central Bureau of Statistics (2023), Labour force survey 2022. [Disponibile online](#).
- Prebisch R. (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, Santiago de Chile: UN Economic Commission for Latin America. [Disponibile online](#).
- Roy S. (1987), “The Gaza Strip: A Case of Economic De-Development”, *Journal of Palestine Studies*, 17(1), pp. 56-88.

- Roy S. (1999), "De-development revisited: Palestinian economy and society after Oslo", *Journal of Palestinian Studies*, 28(3), pp. 64-82.
- Roy S. (2016), *The Gaza Strip: The political economy of de-development*, 3rd ed., Washington (DC): Institute for Palestine Studies.
- Shikaki I. (2021a), "The demise of Palestinian productive sectors: Internal trade as a microcosm of the impact of occupation", *Al-Shabaka Policy Briefs*, 7 febbraio. [Disponibile online.](#)
- Shikaki I. (2021b), "The political economy of dependency and class formation", in A. Tartir, T. Dana e T. Seidel (eds.), *Political economy of Palestine: Critical, interdisciplinary, and decolonial perspectives* (pp. 49-80), Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Shikaki I. (2023), "A Structuralist Model of the Palestinian Economy: Who Bears the Economic Burden of the Israeli Occupation?", *Review of Political Economy*, 36(4), pp. 1582-1612.
- Shikaki I. (2024), "Heterodox Economics and the Political Economy of Palestine", presentazione per Association for Heterodox Economics e Union for Radical Political Economics, 19 febbraio 2024. [Disponibile online.](#)
- Singer H.W. (1950), "US Foreign Investment in Underdeveloped Areas: The Distribution of Gain Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 40, pp. 473-485.
- Taghdisi-Rad S. (2010), "The political economy of aid in Palestine: Relief from conflict or development delayed?", Abingdon (UK): Routledge.
- Taha H. (2021), "Palestinian in Israel: Neoliberal contestations and class formation", in A. Tartir, T. Dana e T. Seidel (eds.), *Political economy of Palestine: Critical, interdisciplinary, and decolonial perspectives* (pp. 155-176), Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Tannira A. (2021), "The political economy of the Gaza Strip under Hamas", in A. Tartir, T. Dana e T. Seidel (eds.), *Political economy of Palestine: Critical, interdisciplinary, and decolonial perspectives* (pp. 135-154), Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Tartir A. (2015), "Contentious economics in occupied Palestine", in G. Fawaz (ed.), *Contentious politics in the Middle East* (pp. 467-499), Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.
- Tayeb S. (2019), "The Palestinian McCity in the Neoliberal Era", *MERIP*, n. 290, Spring. [Disponibile online.](#)
- UN - United Nations (2017), *Gaza Ten Years Later*, New York e Ginevra: United Nations. [Disponibile online.](#)
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2012), *The Palestinian economy: Macroeconomic and trade policymaking under occupation*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online.](#)
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2015), *The 2013 World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation: Israel's obligations towards Palestinian Trade*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online.](#)
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2016), *Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online.](#)
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2019), *The economic costs of the Israeli occupation for the Palestinian people: Cumulative fiscal costs*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online.](#)
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2021), *Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian Territory*, New York e Ginevra: UNCTAD. [Disponibile online.](#)
- World Bank (2021), *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Washington (DC): World Bank Group. [Disponibile online.](#)
- World Bank (2022), *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Washington (DC): World Bank Group. [Disponibile online.](#)
- Zureik E. (1979), *Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism*, Abingdon (UK): Routledge & Kegan Paul.