

di Alessandro Scassellati

La pandemia da CoVid-19, con i suoi drammatici impatti su salute, economia, società e politica, ha costretto l'establishment politico europeo a rivedere drasticamente le sue posizioni in materia di intervento dell'Unione Europea in campo economico e sociale. Un cambiamento che non ha solo prodotto il programma SURE e il Next Generation UE, ma ha anche rimesso al centro della politica il Pilastro europeo dei diritti sociali, portando la Commissione ad elaborare numerose direttive e un Piano d'Azione che verrà discusso nel vertice sociale di Porto del 7 maggio. La pandemia ha dunque aperto un possibile processo di revisione delle regole della governance economica e del ruolo della Banca Centrale Europea, che dovrebbe essere diretto a superare il dogma dell'austerità.

*Grande è il caos sotto il cielo. La situazione è dunque eccellente (Mao Zedong)*

### **Vivere in un mondo scosso e in subbuglio**

Nel corso del XXI secolo, la visione della fine degli anni '90 di un mondo che progredisce costantemente verso l'integrazione e l'armonia globale, verso un radioso futuro di democrazia universale, di benessere economico e di meraviglie tecnologiche, ha progressivamente lasciato il posto al pessimismo, alla sfiducia, all'ansia e alla crisi. L'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e la guerra in Iraq, la crisi finanziaria del 2008 e dell'Eurozona nel 2010, la *Brexit*, l'elezione di Donald Trump nel 2016 sono stati dei terremoti che hanno colpito duramente questa visione, ma è stata la diffusione della pandemia *coronavirus* CoVid-19 (o SARS-CoV-2) a partire dal gennaio nel 2020 che ha causato una scossa talmente potente da riuscire a far crollare l'attività economica globale nel primo e soprattutto nel secondo trimestre del 2020, quando a seguito della prima ondata della pandemia circa l'85% dell'economia globale è rimasta bloccata per diverse settimane nel "Great Lockdown" e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha stimato che si siano persi fino a 500 milioni di posti di lavoro equivalenti a tempo pieno.

La pandemia ha portato, almeno temporaneamente, alla chiusura dei confini, al congelamento delle economie (con un enorme aumento della liquidità e un crollo verticale di investimenti e consumi), alla sospensione nella bolla digitale delle vite quotidiane e delle abitudini di miliardi di persone (condannando alcuni milioni alla morte per malattia e fame), al blocco del ritmo della crescita della globalizzazione economica (commercio, catene del valore, investimenti diretti esteri, flussi finanziari, migrazioni, etc.), all'emersione di una profonda crisi antropologica (sociale, economica, politica e culturale) dei ceti medi, e forse a spegnere per sempre la speranza nella modernità e la fede del progresso liberale che il domani può essere progettato per essere migliore di oggi.

In particolare, la pandemia di Covid-19 ha messo in luce i catastrofici effetti di decenni di privatizzazioni e di concorrenza di mercato globale. Gli ospedali sono stati sopraffatti, gli operatori sanitari costretti a lavorare praticamente senza dispositivi di protezione individuali (mascherine, guanti, camici, occhiali protettivi e visiere), le case di riposo per anziani sono state trasformate in obitori, si sono formate lunghe code per accedere ai *test* e le scuole hanno lottato per connettersi con i bambini confinati nelle loro case. In molte parti del mondo, le persone sono state esortate a rimanere a casa quando molti non avevano un tetto decente sopra la testa (circa 1,6 miliardi di persone vivono in alloggi gravemente inadeguati, mentre il 2% della popolazione mondiale è senza una casa), nessun accesso all'acqua (circa 4 miliardi di persone sperimentano una grave scarsità

d'acqua durante almeno un mese dell'anno) e ai servizi igienici e nessuna protezione sociale. "Solo quando la marea si abbassa" ha osservato Warren Buffett, "scopri chi stava nuotando nudo." Ciò che il *virus* ha mostrato non è stato solo che la prosperità capitalista era costruita su fondazioni instabili, che il progresso è fragile e reversibile, che la tenuta sociale non può essere data per scontata, ma che il capitalismo è anche una forza insostenibile che crea le condizioni per la distruzione della specie umana. Il mondo si è dimostrato in gran parte impreparato ad affrontare la pandemia seppure questa fosse, prevedibilmente, un tipo di crisi a cui il capitalismo globale, con il suo costante movimento di persone e merci, è particolarmente vulnerabile<sup>1</sup>.

La globalizzazione, l'interdipendenza tra i continenti, è ormai una realtà e la distanza geografica non protegge più. La pandemia ha devastato Paesi sia aperti sia chiusi, sia ricchi sia poveri, sia ad est sia ad ovest, anche se ha colpito più duramente regioni e città centrali del sistema globale (come Wuhan, Lombardia, Londra, New York, Madrid, Parigi). Gli scienziati, l'Organizzazione Mondiale della Sanità e Bill Gates avevano avvertito del pericolo di una pandemia per anni e dal 1980 oltre 12 mila epidemie documentate nel mondo avevano contagiato e ucciso decine di milioni di persone, spesso estremamente povere, ma tutti i piani per maxi emergenze pandemiche sono risultati inesistenti o elaborati su carta e poco implementabili in concreto. Questo, mentre sempre più persone in tutto il mondo soffrono di pressione e glicemia alta, sono in sovrappeso o hanno il colesterolo alto, condizioni collegate a diete alimentari inadeguate e alla mancanza di esercizio fisico, e tutti fattori di rischio per malattie cronico-degenerative e per una pandemia. Soprattutto è mancato qualsiasi segno di una risposta globale significativa. Da questo punto di vista, la storia della diffusione della pandemia è stata in larga parte caratterizzata da autoreferenza nazionale (e sub-nazionale), compiacenza (sottovalutazione della minaccia nella fase iniziale), fiducia eccessiva, cinismo di parti delle classi dirigenti e mancanza di preparazione.

### **La pandemia e l'abbandono dei vecchi dogmi neoliberalisti**

La diffusione pandemia ha creato una situazione di emergenza che ha reso necessario un tempestivo intervento pubblico per sostenere il settore sanitario e l'economia nel suo complesso. I cittadini si sono aggrappati allo Stato come ad un salvagente in un mare in tempesta. Politici e Stati sono stati costretti a compiere una torsione violenta, ad agire in modi che solo poche settimane prima sembravano impensabili. Come ha affermato il presidente francese Emmanuel Macron il 12 marzo 2020, la pandemia ha rivelato che ci sono beni e servizi che devono essere collocati al di fuori delle leggi del mercato. L'ortodossia fiscale, la tradizionale politica neoliberalista di austerità, è stata abbandonata, almeno temporaneamente, per praticare un attivismo fiscale che ha fatto crescere il ruolo economico dello Stato con una sorta di "keynesismo di guerra". Attraverso misure di spesa d'emergenza in *deficit*, garanzie, prestiti, aiuti finanziari ed erogazioni a fondo perduto da parte dello Stato, blocco dei licenziamenti, nazionalizzazioni (tese ad evitare la bancarotta di alcune grandi aziende) e norme anti-scalate ostili di aziende nazionali considerate strategiche, si è cercato di compensare l'improvvisa e colossale crisi nell'attività economica, tentando di salvare e tutelare imprese e posti di lavoro.

Lo Stato ha cercato di tenere in coma farmacologico l'economia (con espedienti di natura monetaria e fiscale) in attesa che si ricreassero le condizioni sanitarie per farla ripartire ed è arrivato a pagare fino al 90% dei salari dei lavoratori che le aziende avevano sospeso a zero ore senza licenziarli (si stima che questi programmi di sostegno abbiano raggiunto almeno 54 milioni di lavoratori

nell'Unione Europea). Ha dovuto aiutare i salariati, i lavoratori autonomi, i contadini, le famiglie e le imprese allo scopo di evitare l'implosione del sistema ed impedire che la pandemia causasse più poveri che morti, provocando una grande esplosione di rabbia popolare. Questo anche se coloro che avevano un impiego intellettuale ben remunerato (*white collar workers*) spesso hanno dovuto affrontare solo i fastidi del telelavoro da casa (ridefinito *smart-working*), mentre i lavoratori meno pagati e tutelati, che lavoravano in settori considerati "essenziali", hanno conservato il loro impiego spesso a rischio della vita, come le badanti e gli operatori sanitari, ma anche i magazzinieri (quasi 20 mila quelli di Amazon contagiati), i camionisti, gli addetti della grande distribuzione, i lavoratori delle filiere agro-alimentari, gli addetti alle pulizie. A loro è stato chiesto di sacrificarsi in nome del primato dell'economia.

Soprattutto, la crisi ha reso evidente quanto sia importante per un Paese avere istituzioni pubbliche di qualità, un servizio sanitario pubblico territoriale universalistico robusto in grado di coprire l'intera popolazione, un sistema di *welfare* e di ammortizzatori sociali. Una parte del mondo ha saputo governare la pandemia, con l'uso della disciplina sociale, il controllo sanitario capillare, l'elaborazione in tempo reale di tutti i dati e le informazioni digitalmente disponibili, con una *mix* di fattori diversi da Paese a Paese. Cina, Germania, Nuova Zelanda, Taiwan, Corea del Sud e Australia hanno dimostrato quanto sia importante avere un governo disposto ad agire e in grado di farlo in modo efficace per proteggere i cittadini, soprattutto quelli con redditi bassi e senza sicurezza di impiego, anche dalla ricaduta economica della pandemia.

L'organizzazione sociale del capitalismo contemporaneo si è dimostrata disfunzionale e la diffusione della pandemia ha disvelato la natura ideologica e reazionaria del neoliberismo degli ultimi quattro decenni; il fatto che la pretesa illegittimità o impossibilità di alterare le dinamiche spontanee del mercato costituiva soltanto l'alibi posto a difesa degli interessi privati più retrivi del capitalismo. Gli Stati e le loro banche centrali, infatti, non hanno mostrato incertezze (*whatever it takes*) quando si è trattato di dispensare risorse senza limiti per la "salvezza dell'economia", mentre pochi giorni prima della pandemia opponevano, a tutte le richieste di aumento della forza lavoro degli ospedali e del numero di letti nei reparti di emergenza, il rispetto ossessivo dei vincoli di bilancio e dei limiti al debito pubblico. Governi e Stati hanno tutelato generosamente banche, investitori nei mercati azionari e imprese in un battito di ciglia, quando sul fronte della salute, per decenni hanno sottofinanziato e privatizzato il sistema sanitario.

L'ex presidente della BCE, Mario Draghi, in una lettera al *Financial Times* (25 marzo 2020) ha paragonato la condizione presente a una situazione di guerra, che richiedeva quindi soluzioni emergenziali e un cambiamento del ruolo dello Stato e del debito pubblico, sollecitando un aumento della spesa pubblica senza curarsi dell'aumento di *deficit* e debito. Mentre le entrate fiscali sono crollate, gli Stati hanno emesso nuovo debito, garantito prestiti erogato sovvenzioni a fondo perduto e assorbito debiti privati nei bilanci pubblici senza alcuna sostanziale condizionalità e contropartita (come, ad esempio, garantire salari più alti e maggiore potere decisionale ai lavoratori; limitare i dividendi, i riacquisti di azioni e i *bonus* dei *top managers*) e, soprattutto, senza che venisse chiarito come questi nuovi giganteschi debiti (nei primi 9 mesi del 2020 i debiti mondiali pubblici e privati sono saliti al 365% del PIL globale) sarebbero stati gestiti - chi avrebbe pagato il conto? -, con il rischio di una gigantesca operazione "gattopardesca" che avrebbe lasciato intatto (o anzi accresciuto) il potere di ricatto delle élite finanziarie verso gli Stati.

In tutti i Paesi ricchi, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) riteneva che il debito pubblico lordo sarebbe aumentato di 6 trilioni di dollari, a 66 trilioni alla fine del 2020, dal 105% del PIL al 125% (in Italia intorno al 160% del PIL dal 135% del 2019). Prevedeva anche un incremento del debito del 10% nelle economie emergenti (al 65% del PIL) e di circa il 7% nei Paesi poveri (al 50% del PIL). Aumenti che si aggiungevano ai livelli di debito che erano già storicamente elevati e, sebbene molte economie dei Paesi ricchi avevano ancora la capacità di contrarre prestiti, i Paesi emergenti e quelli poveri dovevano affrontare limiti molto più severi alla loro capacità di portare debito aggiuntivo. D'altra parte, le banche centrali, soprattutto dei Paesi ricchi, si sono sentite in dovere di adottare misure precedentemente impensabili che hanno distorto il funzionamento dei mercati finanziari, aggravando in tal modo le disparità di ricchezza e incoraggiando un'eccessiva assunzione di rischi da parte sia dei debitori che degli investitori.

Nel medio e lungo periodo, invece di essere parte della soluzione, l'iperattivismo finanziario delle banche centrali rischia di creare maggiori problemi - come errori nell'allocazione delle risorse, un'eccessiva dipendenza dal debito e una forte instabilità finanziaria - che potrebbero condizionare fortemente la successiva fase di ripresa economica. Lo stesso Draghi ha avvertito che c'è debito e debito: bisogna fare debito "buono", cioè debito che vada non in sussidi ai lavoratori e ai disoccupati, o in pensioni, ma debito che vada a sostegno degli investimenti privati, vale a dire quel debito che i mercati finanziari apprezzano e che sono disponibili a finanziare anche a tassi d'interesse più bassi. Ma, decine di Paesi poveri stavano già pagando di più per il servizio del debito che per l'assistenza sanitaria. Circa la metà dei Paesi poveri e diversi di quelli emergenti erano già a rischio o ad alto rischio di una crisi del debito prima della diffusione della pandemia e l'ulteriore aumento del debito era allarmante perché avrebbe potuto generare una nuova crisi finanziaria, innescata da insolvenze (l'incapacità di rimborsare i debiti), fughe di capitali (lo spostamento di beni e capitali da un Paese ad un altro per eludere le tasse, nascondere i soldi o evitare l'instabilità economica e politica) e politiche di austerità fiscale.

*"Mai lasciare che una buona crisi vada spreca"* dichiarò una volta Winston Churchill e per i *leader* con una mentalità autoritaria (come il russo Putin, l'ungherese Orbàn, il filippino Duterte, l'indiano Modi, il bielorusso Lukaschenko o il salvadoregno Nayib Bukele), la crisi del *coronavirus* ha offerto un comodo pretesto per mettere a tacere le voci critiche e consolidare la presa sul potere. D'altra parte, la pandemia ha richiesto l'interruzione delle relazioni faccia a faccia, quindi le persone si sono trovate sempre più isolate, con meno opportunità di connettersi tra loro e di riunirsi nelle strade, nei sindacati, nei movimenti sociali. Il caso della Cina, dove un partito comunista è stato in grado di costruire l'economia capitalista di maggior successo nella storia, ha dimostrato che un matrimonio tra democrazia liberale e capitalismo non sia una condizione obbligata. Secondo *l'Economist*, non meno di 84 Stati hanno emanato leggi di emergenza che hanno conferito maggiore autorità all'esecutivo.

Anche in Stati con consolidate istituzioni democratiche, per motivi di sicurezza sanitaria pubblica si è governato per decreti approvati senza tante discussioni dai Parlamenti, elezioni politiche ed amministrative sono state rinviate e sono stati sospesi alcuni diritti costituzionali democratici fondamentali: il diritto al movimento, il diritto di voto, il diritto di riunione, il diritto di associazione, il diritto al lavoro e a svolgere un'attività economica, il diritto all'istruzione, il diritto di esercizio in pubblico di culto religioso. Facendo leva sulla *"responsabilità individuale"*, le libertà individuali e

civili sono state sacrificate in nome della salute pubblica (contenere la velocità del contagio, evitare il collasso dei servizi sanitari e salvare le vite dei cittadini), del *"distanziamento sociale"* e di una *"guerra contro il virus"* combattuta, in assenza di un vaccino, in modo draconiano con il confinamento in casa e i controlli di polizia e militari con il supporto di sanzioni monetarie e penali, videosorveglianza, *app* e sensori digitali di rilevazione di dati biometrici e degli spostamenti, riconoscimento facciale e droni.

Misure temporanee prese sia dagli Stati autoritari sia dalle democrazie durante uno stato di emergenza, che hanno aperto nuovi mercati redditizi per le aziende del capitalismo della sorveglianza digitale che estraggono, vendono e analizzano i dati privati, oltre a distribuire prodotti e servizi (come Google/Alphabet, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft), e con il rischio che non sarebbero sparite una volta terminata l'emergenza (in passato le leggi anti-terrorismo sono poi state inserite nel diritto comune). Che sarebbero diventate il *"new normal"*, consentendo l'istituzione di regimi tecnocratici di (bio)sorveglianza totalitaria, forme più autoritarie di capitalismo digitale controllato, in cui gli interessi dell'élite economica e finanziaria sarebbero di primaria importanza, con scuole pubbliche, ospedali, studi medici, forze di polizia e militari che esternalizzano (a costi elevati) molte delle loro funzioni principali a società tecnologiche private.

### **Verso una nuova normalità**

Allo stesso tempo, a Hong Kong, Madrid e altrove nel mondo i graffiti recitavano: *"Non si può tornare alla normalità perché il problema era innanzitutto la normalità."* La normalità aveva procurato la pandemia, la corsa verso la catastrofe climatica, la *"stagnazione secolare"*, la polarizzazione politico-culturale dei Paesi democratici, e livelli intollerabili di concentrazione della ricchezza. D'altra parte, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) ha avvertito che, a causa degli impatti economici e sanitari di CoVid-19, quasi la metà della forza lavoro formale del pianeta - circa 1,6 miliardi di persone - avrebbe potuto perdere il lavoro, ma una riapertura *"prematura"* della società e dell'economia, a seguito delle pressioni sociali e del mondo delle imprese, avrebbe potuto provocare un *"rimbalzo"* del contagio. L'immunologo Anthony Fauci, direttore dell'Istituto nazionale di allergie e malattie infettive e coordinatore della *taskforce* della Casa Bianca dedicata al *coronavirus*, ha chiesto: *"Quante morti e quanta sofferenza sei disposto ad accettare per tornare prima, piuttosto che dopo, a quella che consideri una forma di normalità?"*

La speranza di molti era che la crisi della pandemia potesse rappresentare un'opportunità unica per pensare che un altro mondo e futuro fosse possibile e che si potesse tracciare un nuovo corso, definendo *"regole del gioco"* alternative e nuovi assetti istituzionali in modo da ripristinare le economie su una base più sostenibile, meno disuguale e meno inquinante (ad esempio, niente più nuove infrastrutture basate sui combustibili fossili). D'altra parte, nel corso della storia le società hanno avuto la capacità di creare un mondo migliore per sé stesse in seguito a congiunture critiche. In molti hanno sperato che si potessero realizzare delle riforme, dei cambiamenti disperatamente necessari come un rilancio dello Stato come fornitore di beni pubblici fondamentali e tessitore di reti di sicurezza sociale; maggiori investimenti nei sistemi sanitari, nella ricerca e nell'istruzione, accompagnati da una rinnovata fiducia nella scienza e nelle competenze; una maggiore consapevolezza e resistenza dei cittadini e consumatori alle forme sempre più invasive di sorveglianza che le moderne tecnologie facilitano; l'emergere di nuovi dati e narrazioni potenti a sostegno della lotta contro il cambiamento climatico; un rinnovato senso di interdipendenza e



solidarietà - che tutti facciamo parte di un'umanità comune - che potesse consentire forme più coese ed eque di cooperazione globale, oltre ad un sistema internazionale più pluralista, multilaterale, cooperativo, pacifico, e democratico.

In particolare, il *coronavirus* ha creato un'opportunità unica per allontanare l'economia dal carbonio. La domanda di petrolio era scesa di oltre un quinto e i prezzi sono crollati. Bassi prezzi dell'energia rendevano più semplice la riduzione dei sussidi e l'introduzione di una tassa sul carbonio. Le compagnie petrolifere e del gas, i produttori di acciaio e le case automobilistiche stavano già attraversando l'agonia di una drastica contrazione di mercato. Per rimettere in piedi le economie sarebbe stato necessario un investimento rispettoso del clima che, grazie ai bassi tassi di interesse, era più conveniente. Anche il FMI, nel suo *Fiscal Monitor* dell'ottobre 2020, ha sollecitato i governi a spendere (*"saggiamente"*) e ad indebitarsi *"per proteggere vite e mezzi di sussistenza"*, creare milioni di posti di lavoro e aumentare le prospettive di ripresa utilizzando investimenti pubblici più elevati per progetti infrastrutturali a lungo termine e nella *green economy*. *"I bassi tassi di interesse a livello globale segnalano anche che è il momento giusto per investire. I risparmi sono abbondanti, il settore privato è in attesa e molte persone sono disoccupate e possono avere posti di lavoro creati grazie agli investimenti pubblici. Gli investimenti privati sono depressi, a causa della forte incertezza sul futuro della pandemia e sulle prospettive economiche. Pertanto, in molti Paesi, è giunto il momento di intraprendere investimenti pubblici di alta qualità in progetti prioritari. Può essere fatto prendendo in prestito a basso costo."* Mai in precedenza sono arrivate dal FMI simili esplicite raccomandazioni di un intervento pubblico, tra l'altro abbinate alla raccomandazione di alzare in maniera progressiva le tasse *"sugli individui più ricchi"*. Il FMI ha anche rilevato che per i Paesi più poveri sarebbe stato più difficile prendere in prestito denaro per finanziare investimenti pubblici e avrebbero avuto bisogno di più aiuti, più credito agevolato e più alleggerimento (cancellazione o sospensione del pagamento degli interessi) del debito da parte della comunità internazionale per poter essere in grado di investire in ambito sanitario, ammortizzatori sociali e progetti cruciali per la lotta contro il riscaldamento globale.

### **Il cambio di paradigma dell'Unione Europea**

La pandemia ha fortemente rivalutato il ruolo dell'intervento pubblico nell'economia e nella società, rendendo visibile quanto potere lo Stato può avere quando si rende conto che deve agire con coraggio per proteggere la salute e il benessere dei cittadini o rischiare di essere visto come fondamentalmente illegittimo. Durante la pandemia la vita pubblica è stata fermata, ma il dibattito pubblico ha accelerato, investendo moltissimi temi critici: i compromessi tra un'economia in rovina e la salute pubblica, le virtù relative dei sistemi sanitari centralizzati o regionalizzati, le fragilità della globalizzazione, il futuro dell'Unione Europea, le disuguaglianze socio-economiche (tra coloro con lavoro e reddito garantito e coloro privi di sicurezza, alla mercé dei *"capricci del mercato"*), il reddito universale di base, il populismo, il nazionalismo, il vantaggio intrinseco dell'autoritarismo. Soprattutto, sono stati messi in discussione orientamenti politico-culturali ed economici divenuti egemonici a partire dalla fine degli anni '70, allorquando partiti politici conservatori e alleanze progressiste di centro-sinistra - frutto di grandi coalizioni tra democratici *liberal*, socialdemocratici, socialisti, cristiano-sociali che avevano adottato le piattaforme politiche conservatrici cercando di dotarle di *"un volto umano"* -, avevano ottenuto il sostegno di gran parte delle classi medie nei Paesi ricchi e avevano vinto le elezioni sulla base di un chiaro programma politico *"liberale"* finalizzato a

rilanciare il capitalismo imprigionato nelle crisi del Fordismo e del Keynesismo. Partiti politici conservatori e progressisti hanno sostenuto che gli elevati tassi di crescita economica degli anni '50-'60 sarebbero stati nuovamente raggiunti se solo si fosse dato modo alle forze del libero mercato di agire più liberamente e per questo hanno combattuto le forme di potere burocratico, statalista e corporativista.

Jean Monnet, uno dei padri del progetto europeo, coordinatore del piano di ricostruzione della Francia di De Gaulle dopo il 1946 e primo presidente della CECA, sosteneva che *"l'Europa sarà forgiata dalle sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate per risolvere tali crisi"*. Le crisi avrebbero consentito a politici visionari di superare le resistenze nazionali e di portare il continente verso l'*"unione sempre più stretta"*.

Il metodo graduale *"funzionalista"* propugnato da Monnet, *secondo cui all'integrazione economica sarebbe seguita quella politica*, ha consentito il progressivo allargamento delle competenze e dei poteri sovranazionali dell'Unione sotto lo stimolo delle esigenze nuove che si sono via venute ponendo, ma non si è accompagnato ad un ripensamento effettivo della complessa architettura istituzionale né sono stati messi a punto degli efficaci meccanismi (a parte il programma Erasmus) che potessero far progredire la costruzione di un'identità culturale europea condivisa.

A Bruxelles è stato messo in piedi un embrione di Stato europeo incardinato su una tecnocrazia relativamente efficiente in grado di garantire la continuità e stabilità amministrativa. Un apparato dedito a direttive, regolamenti, parametri definiti dall'alto, in grado di gestire processi di stabilizzazione, ma in evidente difficoltà nell'interpretare ed affrontare le novità via via emergenti, a stimolare l'innovazione politica, sociale ed economica.

A partire dagli anni in cui il paradigma Fordista-Keynesiano era in via di consolidamento o egemone, si è iniziato ad avanzare passo dopo passo senza un disegno complessivo, mettendo a punto i meccanismi della cooperazione economica, nella speranza che questa avrebbe preparato il terreno per delle istituzioni politiche comuni. Il Trattato di Roma, con cui il 25 marzo 1957 si istituì la Comunità Economica Europea (CEE), si era limitato a creare un mercato unico più ampio di quelli nazionali - una zona di libero scambio per la libera circolazione dei fattori della produzione (beni, servizi, persone e capitali), e tariffe doganali comuni nei rapporti con i Paesi terzi (un obiettivo raggiunto il 1° luglio 1968), un *"liberismo temperato"* che gli stessi promotori dichiaravano del tutto compatibile con una pianificazione economica nazionale di tipo francese o italiana (il cosiddetto *"Piano Vanoni"*, ossia lo *"Schema decennale di sviluppo dei redditi e della occupazione"* del 1954, ad esempio, venne inserito nel corpo del Trattato di Roma come protocollo allegato) -, con la speranza che con il tempo un analogo processo unitario si sarebbe trasferito anche alla politica.

All'inizio questa strategia ha funzionato: l'integrazione economica è restata un passo avanti rispetto all'integrazione politica, ma non troppo avanti. Poi, dagli anni '80, allorquando l'Unione ha adottato l'ambiziosa agenda del mercato unico (con l'entrata in vigore della direttiva sulla libera circolazione dei capitali nel 1988) che ha portato al Trattato di Maastricht del 1992, scatenando una sorta di processo di iper-globalizzazione su scala europea e, quindi, indebolendo i sistemi politici nazionali, l'approccio funzionalista ha finito per mostrare i suoi limiti, perché sono emersi i conflitti tra il modo di regolazione paneuropeo, il sistema di *governance* neoliberista basato sulle regole dell'euro (dal 2001) e su una logica intergovernativa e non sovranazionale - comprendente il *"Patto di stabilità e crescita"* del 1997 e le sue successive varianti (*"Fiscal Compact"*, *"Two Pack"*, *"Six Pack"*), che

hanno reso più stringenti e centralizzati i vincoli e le procedure intergovernative di coordinamento del Patto - che ha consentito via via alla Germania e all'economia tedesca di assumere un ruolo di assoluta preminenza rispetto agli altri Stati e alle altre economie nazionali europee. Il Trattato di Maastricht (così come gli accordi intergovernativi successivi) ha incluso principalmente parametri inflattivi e fiscali (massimali per deficit, debito e inflazione), i quali hanno condotto all'austerità, ad una progressiva riduzione dello stato sociale e all'introduzione di forme di *governance* neoliberiste in tutta Europa. "Svalutazioni interne" realizzate attraverso politiche salariali restrittive (riduzione dei salari reali e nominali), tagli alla spesa pubblica e successive ondate di riforme pensionistiche, miranti a ridurre i deficit dei sistemi previdenziali (aumento dell'età pensionabile minima, riduzione dell'ammontare delle pensioni, introduzione forzata di fondi previdenziali privati, etc.) sono divenute gradualmente la norma in tutti i Paesi dell'Unione Europea, anche se con gradazioni diverse.

L'unificazione monetaria è stata vista dalle classi dirigenti europee come un corollario neo-funzionalista dell'integrazione economica europea che avrebbe portato a una crescita più veloce dell'economia e ad una più stretta integrazione politica, e al tempo stesso, come un passaggio necessario per salvaguardare l'autonomia politica europea. La creazione di una moneta europea, infatti, aveva anche l'obiettivo di proteggere gli Stati europei dall'unilateralismo statunitense e dalle turbolenze finanziarie globali, portando a costruire una "zona di stabilità monetaria" e a consolidare l'autonomia politica a livello paneuropeo. Gli Stati europei sono stati disposti a cedere la propria autonomia monetaria "nominale" nella prospettiva di ottenere una reale, e quindi "effettiva", misura di autonomia collettiva nell'ambito dell'economia globale.

Ma, per garantire questa autonomia collettiva paneuropea, per gli Stati nazionali c'era un prezzo piuttosto elevato da pagare. Infatti, è a seguito della fissazione dei parametri e criteri di convergenza economica che nel corso degli anni '90 e nella prima metà degli anni 2000 in Europa sono nate le *policies* restrittive e deflattive, l'agenda delle "riforme strutturali", la filosofia dei "compiti a casa" (ad esempio, le riforme su mercato del lavoro e stato sociale portate avanti tra il 2003 e il 2005 con l'Agenda 2010 dal governo Schröder, ispirate dalla Commissione diretta da Peter Hartz, direttore del personale e membro del consiglio di amministrazione della Volkswagen), il "consenso Francoforte-Bruxelles", l'"ortodossia di Maastricht", insomma l'insieme di idee, prescrizioni, regole generalmente conosciute come il "paradigma dell'austerità", che affonda le sue radici nella teoria economica neoliberale monetarista in salsa ordoliberalista tedesca. I "parametri di Maastricht" vennero visti come un insieme di regole, un modo di regolazione neoliberista (rispetto a quello socialdemocratico dell'*economia mista*), di un "liberismo dall'alto" da "pensiero unico" che mirava a comprimere la domanda interna e a creare le condizioni per "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" sui mercati globali, mentre escludeva la tematica dei costi sociali dei processi in atto, depotenziando così il ruolo e la funzione di mediazione delle parti sociali e degli Stati nazionali.

La Germania - soprattutto durante la crisi dell'euro del 2010-2012 - ha cercato di imporre in modo rigido il proprio modo di regolazione ordoliberalista e il proprio regime di accumulazione *export-driven* sul resto dell'Unione attraverso l'applicazione delle regole e politiche dell'austerità, senza aprire come contropartita a spazi e competenze per un'azione comune flessibile per intervenire e contrastare i divari economici e sociali tra i vari Stati membri, per produrre sviluppo economico convergente. Le regole e le politiche dell'austerità hanno funzionato per la Germania perché i bassi



tassi di interesse le hanno consentito di risparmiare miliardi di euro all'anno di interessi sul debito, mentre il cambio fisso dell'euro ha funzionato come sussidio alle esportazioni, ma hanno contribuito ad indebolire e impoverire i Paesi strutturati sulla base degli altri modi di regolazione e regimi di accumulazione nazionali.

Nel giro di poche settimane, la pandemia da CoVid-19, con i suoi drammatici impatti su salute, economia, società e politica, ha fatto saltare il banco nella primavera-estate 2020. Ha costretto l'*establishment* politico europeo a rivedere drasticamente le sue posizioni in materia di intervento dell'Unione Europea in campo economico e sociale. Un cambiamento che si manifesta compiutamente nella Dichiarazione Comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa: *"L'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini. La politica europea deve fornire risposte inclusive ai compiti che la nostra generazione è chiamata a realizzare, ossia compiere la transizione verde e quella digitale, rafforzando nel contempo la resilienza dell'Europa, il suo contratto sociale e la competitività dell'industria europea. Deve affrontare le disuguaglianze e garantire che l'economia dell'Unione Europea sia equa, sostenibile, innovativa e competitiva, e che non lasci indietro nessuno."* La Conferenza dovrebbe durare due anni ed articolarsi in due fasi. La prima dedicata al *"funzionamento democratico della UE"*, in particolare *"le elezioni e la designazione delle cariche apicali"*. La seconda fase, invece, si concentrerebbe sulle *"politiche"*. I temi sottoposti all'analisi della Conferenza dovrebbero andare dagli interventi per l'ambiente e la lotta contro i cambiamenti climatici, all'immigrazione, alla sicurezza e difesa, alla digitalizzazione, a come affrontare le disuguaglianze, alla politica industriale e dell'innovazione, ad una riflessione sui diritti sociali e sull'efficacia del modello di *"economia sociale di mercato"*, all'euro, ai valori dell'Europa e dello Stato di diritto. Insomma, la Conferenza dovrebbe diventare un'arena in cui sviluppare un ripensamento a tutto tondo dell'Europa. La Conferenza vedrà la partecipazione di esperti e coinvolgerà in pieno le tre istituzioni dell'Unione: Parlamento, Commissione e Consiglio. Anche i Parlamenti e i cittadini dei Paesi membri dovrebbero essere parte del grande dibattito dell'iniziativa, attraverso la selezione di gruppi di persone con il compito di formulare proposte. La pandemia ha dunque aperto un possibile processo di revisione delle regole della *governance* economica e del ruolo della Banca Centrale Europea, che dovrebbe essere diretto a superare il dogma dell'austerità.

Con interi Paesi - Italia e Spagna - bloccati in quarantena e con la strategia *"ognuno per sé"* che ha inizialmente prevalso sulla solidarietà, la presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha assicurato che *"faremo tutto il necessario per sostenere l'economia europea"*. Ogni spesa necessaria per la risposta alla pandemia è stata esclusa per definizione dal calcolo del *deficit* strutturale. In più le regole sugli aiuti di Stato sono state congelate per consentire ai Paesi colpiti dalla pandemia di sospendere i versamenti fiscali, sostenere la liquidità delle imprese, compensare i settori fermi e garantire ammortizzatori sociali ai lavoratori.

La Commissione e l'Ecofin (il coordinamento dei ministri economici) hanno deciso la sospensione *tout court* dei vincoli di bilancio, applicando la *"clausola di salvaguardia"* (*general escape clause*) del Patto di Stabilità, prevista per casi eccezionali, consentendo ai governi di *"pompate nel sistema denaro finché serve"*. Un passo storico che ha congelato almeno temporaneamente (almeno sino al 1 gennaio 2023) il vero architrave delle politiche neoliberiste di austerità seguite nell'Unione Europea per oltre 20 anni. La Banca Europea Investimenti (BEI) ha annunciato lo stanziamento fino a 40

miliardi di euro per schemi di garanzia e linee di liquidità dedicati alle banche che garantiscono un sostegno a PMI e società a media capitalizzazione e per programmi di acquisto di titoli garantiti da attività (Abs) per consentire alle banche di trasferire il rischio sui portafogli di prestiti alle PMI. Nella notte del 18 marzo, la Banca Centrale Europea - sola istituzione sovranazionale federale con un reale potere di intervento paneuropeo, anche se limitato alla politica monetaria - ha messo in campo un nuovo programma di acquisto di titoli del settore pubblico (compreso quelli del debito greco) e privato con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro, potenziando il *quantitative easing*, già in atto da settembre 2019. Gli acquisti nell'ambito di questo nuovo Programma di Acquisto di Emergenza Pandemica (PEPP) saranno condotti almeno fino a giugno 2021 *"e in ogni caso finché non giudicherà la fase di crisi da coronavirus superata"*, e includono tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto esistente, ma permette di superare il 33% di acquisti sulle emissioni di un singolo Paese e la clausola che prevede acquisti per ciascun Paese proporzionati alla quota nel capitale della BCE (la cosiddetta *capital key*), con l'obiettivo di contenere gli *spreads* tra i Paesi dell'Eurozona. Una deroga che in parte compensa il fatto che alla BCE è vietato acquistare direttamente il debito di nuova emissione di un Paese membro (lo deve acquistare da intermediari sul mercato secondario). Il programma mira a contrastare *"i gravi rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e le prospettive per l'area dell'euro rappresentate dall'epidemia e dalla crescente diffusione del coronavirus."* *"Tempi straordinari richiedono un'azione straordinaria. Non ci sono limiti al nostro impegno nei confronti dell'euro. Come parte del nostro mandato, siamo determinati ad utilizzare tutto il potenziale dei nostri strumenti."* ha scritto Christine Lagarde su Twitter. Il *"there are no limits"* era quanto richiesto dagli operatori dei mercati e dai governi, simbolicamente simile al *"whatever it takes"* (qualsiasi cosa necessaria) pronunciato dal predecessore Mario Draghi nella crisi dell'euro del 2012. La BCE, attraverso la gestione del tasso di interesse, ha anche deciso di pagare le banche per prelevare denaro (di fatto un *helicopter money* per le banche). Considerati i programmi già in corso, la BCE ha pompato 1,1 trilioni di euro (pari al 6% del valore del PIL dell'Eurozona) nel sistema finanziario nel 2020 e continua a pompare anche nel 2021. Il bilancio della BCE è salito a quasi 7 mila miliardi (pari a quasi il 60% del PIL dell'Eurozona), arrivando a detenere circa il 30% del debito pubblico dell'Eurozona. Lagarde ha annunciato che anche la BCE, come la FED, permetterà che l'inflazione superi la soglia del 2% (fissata nel 2003): *"Tale target era adeguato a un periodo in cui la BCE stava cercando di affermare la propria credibilità e un'inflazione troppo alta era la principale preoccupazione."*

È bene ricordare che nonostante gli annunci e gli appelli, per alcune settimane è continuata a mancare una reazione coordinata e cooperativa dei Paesi dell'Eurozona sul piano fiscale. A distanza di quasi 30 anni dal Trattato di Maastricht non esisteva alcun meccanismo che consentisse ai governi della zona euro di rispondere congiuntamente ad una crisi che, come la pandemia, colpiva duramente tutti i Paesi. Il risultato è stato che per settimane le reazioni politiche alla pandemia sono state nazionali, accentuando le differenze piuttosto che riunire l'Europa in un momento di crisi. Di fronte a uno *shock* simmetrico, la zona euro ha continuato a rispondere in modo asimmetrico. L'unica istituzione comune in grado di intervenire rimaneva la BCE con le sue politiche monetarie. Esistevano notevoli differenze nelle condizioni fiscali dei diversi Paesi e questo stava causando delle forti divergenze nelle risposte politiche. Ad esempio, la Germania (con un debito intorno al 60% del

PIL) aveva messo in campo un pacchetto di misure d'emergenza da 750 miliardi di euro (tra aiuti, crediti e garanzie), mentre quello dell'Italia (con un debito intorno al 135% del PIL) si limitava ad uno stanziamento di 25 miliardi (meno del 4% di quello tedesco). Più sarebbe durata la crisi, più visibili sarebbero diventate queste differenze (evidenziate anche dalla crescita degli *spreads* tra i titoli pubblici nazionali). Non tutti i Paesi sarebbero stati in grado di mantenere il supporto vitale necessario per le loro economie. Senza la solidarietà dei *partner* dell'Eurozona, l'Italia (ma anche Spagna, Francia, Grecia, Croazia e altri Paesi) non sarebbe stata in grado di rispondere alla crisi allo stesso modo di altri Paesi, rischiando una depressione economica e sociale a seguito di una catastrofe umanitaria. Il rischio di una ripresa economica disuguale dopo la crisi del *coronavirus* costituiva, secondo molti osservatori, una "minaccia esistenziale" per l'Unione Europea. Una evoluzione caratterizzata dalla crescita dei divari economici tra i Paesi avrebbe potuto scatenare in breve tempo una dinamica politica fortemente conflittuale, spingendo l'Eurozona verso una rottura, come già era in parte avvenuto dopo la crisi finanziaria del 2008 quando la risposta prevalente fu quella dell'austerità. Il primo ministro italiano, Giuseppe Conte, ha dichiarato: *"Se l'Europa non affronta questa sfida senza precedenti, l'intera struttura europea perde la sua ragion d'essere per il popolo. Siamo in un punto critico della storia europea."*

L'Eurozona aveva bisogno di una risposta fiscale congiunta da 1.000-1.500 miliardi di euro (in linea con quelle messe in campo negli USA, Giappone e Gran Bretagna) alla crisi di CoVid-19 in modo che tutti i Paesi dell'Unione Monetaria potessero essere in grado di fare tutto il necessario per rispondere alla catastrofe della sanità pubblica e, una volta passata la fase del *lockdown*, ricostruire le economie nazionali. Una situazione drammatica nuova che richiedeva nuove ambiziose risposte comuni. Per giorni si è discusso di tre principali opzioni - l'emissione congiunta di obbligazioni garantite dalla BCE e con lunghe scadenze; l'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e l'utilizzo della Banca Europea degli Investimenti (BEI). Per settimane si è assistito alla contrapposizione tra Olanda, Germania, Austria e Finlandia - i cosiddetti "quattro frugali" (tutti con debiti pubblici poco sotto o poco sopra al 60% del PIL) - e i capi di governo di nove Paesi (Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna, quasi tutti con debiti pubblici vicini o superiori al 100% del PIL). Questi ultimi hanno chiesto l'emissione di "uno strumento di debito comune", un *eurobond* definito nell'occasione *coronabond*, per raccogliere fondi sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati membri per combattere la pandemia (25 marzo 2020). *"La pandemia non conosce confini, la risposta economico-finanziaria dev'essere poderosa, coesa e tempestiva"*, hanno scritto. Ma, i primi erano nettamente contrari ad ipotesi di messa in comune del debito e favorevoli solo all'utilizzazione del MES. Hanno sostenuto che l'emissione di uno strumento di debito comune avrebbe punito i Paesi che avevano risparmiato in vista di tempi difficili e avrebbe incoraggiato un'ulteriore cattiva gestione fiscale da parte di coloro che non lo facevano. Il ministro tedesco Altmeir ha detto che *"la discussione sugli eurobond è un dibattito sui fantasmi"*. I Paesi "frugali" scommettevano sulla loro capacità di "fare da soli" e di uscire dalla crisi ulteriormente rafforzati, in termini relativi, nella loro egemonia economica. Al vertice *online* del Consiglio Europeo del 26 marzo lo scontro diretto tra i due fronti è stato evidente, ma la spaccatura Nord-Sud è stata evitata: eventuali decisioni su nuove proposte da parte dell'Eurogruppo sono state rinviate al 23 aprile. Intanto, ai 9 Paesi degli *eurobond* se ne sono aggiunti altri 5: Estonia, Lituania, Lettonia, Slovacchia e Cipro.

## Il programma SURE

Nel tentativo di rompere lo stallo e forgiare la solidarietà europea, il 2 aprile la Commissione Europea ha messo in campo la proposta di istituire un regime paneuropeo di sussidi contro la disoccupazione, di cui si discuteva da anni, da finanziare con 100 miliardi di euro. I Paesi dell'UE hanno fornito garanzie per un valore complessivo di 25 miliardi in modo che la Commissione ha potuto emettere un debito fino a 100 miliardi di euro che vengono prestati agli Stati che poi dovranno restituirli (seppure con scadenze prolungate). Risorse che integrano le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per tali scopi nel quadro del Fondo Sociale Europeo (FSE). Il programma *SURE* ("*Temporary support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*") ha funzionato in modo simile agli schemi della *Cassa Integrazione* italiana e del *Kurzarbeit* (lavoro ad orario ridotto) tedesco, in cui il governo fornisce almeno il 60% della retribuzione persa ai lavoratori le cui ore sono state ridotte, attenuando le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia ed evitando la disoccupazione di massa di Paesi come gli Stati Uniti. Il programma riguarda sia i lavoratori dipendenti sia quelli autonomi e consente l'adozione di un ventaglio molto ampio di misure, finalizzate però alla conservazione dei posti di lavoro, soprattutto attraverso percorsi di formazione e le cosiddette politiche attive, pur parlandosi nelle delibere di adozione di un rafforzamento anche dei meccanismi di contrasto alla povertà.

SURE è collegato a una delle iniziative della Commissione guidata da Ursula von der Leyen, che ne parla nel suo programma per l'Europa *Un'Unione più ambiziosa*, dove dice: "*Per questo motivo proporrò un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, che tutelerà i nostri cittadini e ridurrà la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni*". Sempre nel suo programma, von der Leyen si era dichiarata in favore di un uso di "*tutta la flessibilità concessa dalle regole*", di un maggior potere di iniziativa legislativa del Parlamento, di un impegno sulla questione ambientale ("*voglio che l'Europa sia il primo continente a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050*"), di iniziative legislative per potenziare la dimensione sociale della UE ("*voglio un'economia che lavori per le persone*") a partire dal salario minimo europeo, di far pagare le tasse alle multinazionali del digitale, di difendere lo Stato di diritto e il diritto d'asilo ("*in mare c'è l'obbligo di salvare le vite*"), rilanciando la riforma dell'accordo di Dublino.

Nel programma di lavoro della Commissione per il 2020, questa iniziativa doveva essere avviata nel quarto trimestre del 2020 e SURE, infatti, si presenta come uno strumento temporaneo di attuazione di emergenza di un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione (coerente con il punto n. 4 del Pilastro europeo dei diritti sociali) nel contesto specifico della crisi dovuta a Covid-19, fatta salva la possibile successiva creazione di uno strumento permanente in forza di una diversa base giuridica del TFUE.

A questo proposito, i Commissari per l'Economia e per il Lavoro e gli Affari Sociali stanno lavorando insieme per progettare tale regime, volto a tutelare i cittadini e a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di *shock* esterni. L'ipotesi di ricorrere ad una forma di indennità di disoccupazione unionale è stata da tempo oggetto di dibattito al livello europeo. I termini essenziali del dibattito sono riassunti nelle motivazioni della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro, in cui è stato illustrato un duplice possibile approccio all'assicurazione contro la disoccupazione, distinguendo tra le seguenti due possibilità:

1. un sistema di sussidio di disoccupazione diretto che copra l'intera Unione economica e monetaria. In

questo caso, una certa quantità di contributi all'assicurazione contro la disoccupazione verrebbe versata ad un Fondo europeo, che fornirebbe un'assicurazione basilare ai disoccupati di breve termine. Un tale approccio da un lato assicurerebbe un legame diretto tra istituzioni europee e cittadini, dall'altro implicherebbe un alto grado di armonizzazione economica e del mercato del lavoro;

2. un sistema di riassicurazione dei regimi di disoccupazione nazionali, finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero livelli pre-determinati. Tale opzione, non richiedendo alcuna forma di armonizzazione, sarebbe di più semplice attuazione.

Per quanto riguarda la dimensione sociale, il programma di lavoro della Commissione per il periodo 2019-2024 prevede anche di:

- sostenere l'attività della nuova Autorità europea del lavoro;
- promuovere il dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati;
- assicurare che sia sfruttato al massimo il potenziale del FSE+ al fine di contribuire a creare occupazione, migliorare la produttività sul lavoro e migliorare la mobilità dei lavoratori. Il FSE+, con 88 miliardi di euro, continuerà a essere il principale strumento dell'UE per sostenere l'attuazione del Pilastro sociale e conseguire i tre obiettivi principali proposti dall'UE. L'attuazione dei principi del Pilastro sociale e le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese adottate nel contesto del semestre europeo costituiranno la base per la preparazione dei programmi operativi del FSE+ da parte degli Stati membri. Con questo nuovo strumento:
- almeno il 25% delle risorse del FSE+ a livello nazionale dovrebbe essere speso per combattere la povertà e l'esclusione sociale, di cui gli Stati membri maggiormente colpiti dalla povertà infantile dovrebbero investire almeno il 5% in misure di lotta contro la povertà infantile. Tutti gli altri dovrebbero ugualmente stanziare importi adeguati per l'attuazione della futura garanzia per l'infanzia. Inoltre, tutti gli Stati membri dovranno destinare almeno il 3% della loro quota del FSE+ alla lotta contro la deprivazione materiale;
- per combattere la disoccupazione giovanile, gli Stati membri dovranno destinare almeno il 12,5% delle risorse ai giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico e formativo (NEET), laddove la percentuale relativa che rientra in questo gruppo è superiore alla media dell'UE, mentre tutti gli altri Stati membri dovranno destinare un importo adeguato all'attuazione della garanzia per i giovani rafforzata;
- gli Stati membri devono destinare una quota adeguata allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile; qualora gli Stati membri abbiano una raccomandazione specifica per paese in questo ambito, è opportuno programmare lo 0,25% delle risorse del FSE+.
- collaborare con gli Stati membri per rafforzare i sistemi di protezione sociale in Europa, utilizzando in particolare il Semestre europeo per monitorare i progressi e identificare le aree da migliorare;
- rafforzare la Garanzia per i giovani e sviluppare una Garanzia europea per l'infanzia come strumento combattere la povertà e garantire l'accesso dei minori ai servizi di base;
- sviluppare un piano d'azione europeo per l'economia sociale per migliorare l'innovazione sociale;
- dirigere i lavori della Commissione europea per l'attuazione e l'aggiornamento dell'Agenda per le competenze.



## Il compromesso sul Recovery Fund

Nella riunione in videoconferenza dell'Eurogruppo del 7 aprile 2020 si è dovuto prendere atto, dopo una drammatica sessione maratona di 16 ore, che non era possibile alcun accordo sulla questione cruciale dei *coronabonds*. Il negoziato è stato rinviato di 24 ore nel corso di un nuovo *meeting online* in cui l'Eurogruppo ha trovato un accordo di compromesso sulle misure da 540 miliardi di euro per reagire alla recessione scatenata dalla pandemia. Un compromesso però ambiguo, che non scioglieva del tutto i nodi: l'accesso al MES per 240 miliardi (con un tetto per Paese pari al 2% del proprio PIL, pari a circa 70 miliardi totali per Italia, Spagna, Grecia e Portogallo) per fare fronte alle spese sanitarie dirette ed indirette è stato slegato da qualsiasi imposizione di austerità (rimanevano invece condizionalità per il sostegno economico); non sono stati esplicitamente previsti gli *eurobond*, ma i Paesi nordici hanno accettato la proposta francese di un "*Fondo per la ripresa*", collegato al *budget* dell'UE, da finanziare "*con strumenti innovativi*" (quindi con un *European bond* emesso dalla stessa Unione Europea), ma i tempi del *Recovery Fund* sono restati nel limbo. È stato inoltre raggiunto un accordo sull'aumento della capacità di prestito della BEI (con un fondo da 200 miliardi) e sul nuovo piano SURE da 100 miliardi di euro proposto dalla Commissione Europea per sostenere gli stipendi dei dipendenti ai quali vengono ridotte le ore di lavoro.

Il 17 aprile l'Europarlamento ha approvato una risoluzione sulle misure per far fronte alla crisi, chiedendo la creazione di "*recovery bond*" garantiti dal bilancio UE e esortando ad usare i 410 miliardi del MES a condizioni favorevoli (quindi senza condizionalità e con restituzione a 10 anni, come già ipotizzato dall'Eurogruppo). Non è passata invece la proposta degli *eurobond*: l'emendamento dei Verdi che ne chiedeva l'introduzione è stato bocciato (con anche i voti di Lega e Forza Italia, ma non Fratelli d'Italia che invece ha votato a favore con PD e M5S). L'atto era di semplice indirizzo politico, però permetteva di fornire una chiara fotografia delle dinamiche europee al momento. Il documento è stato approvato con 395 voti a favore, 171 contrari e 128 astenuti. Enormi erano le attese per le decisioni che avrebbe preso il Consiglio Europeo del 23 aprile. La mancata realizzazione di una visione più collettiva e più audace per la ripresa economica europea avrebbe potuto minare la credibilità interna ed esterna dell'UE e il sostegno dei suoi Stati membri e cittadini. Il mercato unico europeo può funzionare e assicurare la prosperità economica in tutta Europa solo se tutti i Paesi sono in grado di acquistare e vendere beni e servizi oltre i loro confini, consentendo ai vantaggi dell'adesione all'UE e all'euro di superare i costi. Se i Paesi più colpiti dagli effetti della pandemia fossero stati lasciati a subire i propri tristi destini economici e finanziari (con probabili *defaults* sui loro debiti e distruzioni di aziende e posti di lavoro), le economie più ricche non sarebbero rimaste isolate dalle conseguenze negative, in quanto avrebbero visto una contrazione della domanda per le loro esportazioni di merci e servizi. Inoltre, la frammentazione interna avrebbe potuto indebolire il potere negoziale dell'UE con altri Paesi, mentre i Paesi più colpiti - sotto la pressione di forze politiche populiste e nazionaliste - avrebbero messo in discussione la loro partecipazione dall'Unione Europea, arrivando anche a rivolgersi a Paesi terzi, come la Cina o la Russia, per perseguire opportunità economiche disperatamente necessarie e investimenti diretti esteri per riavviare le loro economie. Ci si aspettava che i *leader* europei trovassero un modo collettivo per concordare un approccio globale e di lungo periodo per aiutare tutti gli Stati membri a emergere più forti da questa crisi, altrimenti, l'idea di "*Europa*" avrebbe continuato a declinare agli occhi dei cittadini europei, con o senza la pressione di nazionalisti o

populisti.

Alla riunione del Consiglio Europeo, c'è stato l'ennesimo rinvio di una decisione chiara e puntuale, anche se la Germania ha appoggiato la proposta di creare un *Recovery Fund* (definito "*necessario e urgente*") collegato al bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea da finanziare con titoli comuni UE emessi dalla Commissione (sulla base dell'articolo 122 del Trattato UE e già usati in altre occasioni), che quindi è passata con il consenso di tutti. Ma, molte differenze sono rimaste riguardo alle dimensioni (1 o 2 trilioni di euro?), alla forma (sovvenzioni a fondo perduto o prestiti da restituire?) e ai tempi di attivazione. *"Tutti - ha affermato la cancelliera Angela Merkel - hanno concordato sul fatto che serve un piano congiunturale, o come viene chiamato un fondo di ripresa. Voglio dire in modo molto chiaro che una risposta comune del genere è anche nell'interesse tedesco. La Germania sta bene solo se l'Europa sta bene. È nell'interesse della Germania avere un forte mercato interno e far sì che l'Unione Europea cresca tutta insieme, non si disgreghi. Come sempre, ciò che è buono per l'Europa è buono per noi."* Lagarde ha parlato di una possibile contrazione del PIL dell'Eurozona del -5% in uno scenario più moderato, del -9%, in uno intermedio e del -15% in quello più drammatico. *"Attenti a non fare troppo poco troppo tardi - ha avvertito Lagarde - un fondo di ripresa deve essere veloce, saldo e flessibile. Dobbiamo assicurare tutti insieme che tutti gli Stati membri possano prendere le necessarie misure di bilancio per superare la crisi."* Alla Commissione era stato affidato il compito di preparare un piano dettagliato entro il 6 maggio, termine poi slittato al 27 maggio. Intanto, l'Eurogruppo è stato incaricato di "*rendere operativo*" entro il primo giugno il pacchetto da 540 miliardi (con il piano SURE per le casse integrazioni da 100 miliardi di euro, il piano da investimenti da 200 miliardi della BEI e la linea di credito da 240 miliardi del MES).

L'accordo politico raggiunto nel Consiglio Europeo sul *Recovery Fund* aveva implicazioni importanti: il debito pregresso non veniva condiviso, ma gran parte dell'indebitamento futuro, necessario per rilanciare l'economia, era destinato ad essere sostenuto da un bilancio europeo raddoppiato grazie alle garanzie fornite dagli Stati membri in proporzione al loro PIL. Di fatto, attraverso un nuovo bilancio comunitario, è stato accettato il principio del trasferimento di risorse dai Paesi fiscalmente più forti a quelli più deboli. Il bilancio comunitario finanzia in modo asimmetrico i Paesi che hanno più bisogno, con prestiti a basso tasso (*loans*) e con capitali a fondo perduto (*grants*).

Soprattutto si è fatto un passo verso una gestione federale: il *Recovery Fund* viene gestito dalla Commissione Europea (l'unico organismo sovranazionale, insieme alla BCE e al Parlamento Europeo) attraverso il bilancio dell'Unione che viene co-gestito con il Parlamento Europeo sulla base delle priorità europee (non di quelle nazionali). Un inizio di politica economica comune che potrebbe aprire la strada per un ribilanciamento del rapporto tra la Commissione (sovranazionale) e il Consiglio dei capi di Stato e di governo (intergovernativo). Nel 2007, il Trattato di Lisbona ha assegnato al Consiglio il ruolo di indirizzo politico e in pochissimo tempo, è stato il Consiglio a diventare il vero centro decisionale della complessa architettura istituzionale dell'Unione e questo benché, in virtù della stessa Carta di Lisbona, venisse rafforzato tanto il ruolo del Parlamento quanto il legame di fiducia tra questo e la Commissione. Il predominio della linea intergovernativa emerso con prepotenza negli ultimi anni rappresenta perciò uno squilibrio che mette a repentaglio l'intera complessa architettura istituzionale europea.

I primi dati sugli aiuti alle imprese (sovvenzioni dirette a fondo perduto, prestiti e garanzie) autorizzati DG Concorrenza della Commissione Europea evidenziavano le enormi differenze

nell'ammontare di quelli concessi dagli Stati membri. Dei circa 1.900 miliardi di euro concessi al 30 aprile in 127 misure nazionali, il 52% (quasi mille miliardi) ha riguardato la Germania, mentre il 17% (320 miliardi) ciascuno Italia e Francia, il 3% il Belgio, con tutti gli altri sotto il 2%. Esisteva il rischio concreto che la crisi sanitaria simmetrica si stesse trasformando in una crisi economica asimmetrica, al termine della quale l'Unione Europea si sarebbe trovata con divari tra i Paesi molto maggiori.

Mentre molti Paesi europei cominciavano ad uscire dal *lockdown*, Macron e Merkel hanno proposto che il *Recovery Fund* europeo potesse disporre di 500 miliardi di euro (al posto dei 1.000 ipotizzati dalla von der Leyen) da utilizzare come trasferimenti diretti a fondo perduto e non prestiti agli Stati più colpiti dalla crisi pandemica (18 maggio), con l'emissione di debito a lungo termine da parte della Commissione Europea. Il denaro verrebbe distribuito dalla Commissione Europea sotto forma di sovvenzioni nell'ambito del normale bilancio del blocco e rimborsato a lungo termine dall'UE. Nel documento franco-tedesco si afferma che vi sarebbero dei vincoli per le sovvenzioni: "*basarsi su un chiaro impegno degli Stati membri a seguire politiche economiche sane e un'agenda di riforme ambiziosa*". In particolare, i soldi devono essere spesi per gli investimenti nella transizione dell'UE verso un'economia più "verde" e digitale e promuovere la ricerca e l'innovazione.

Pur nella limitatezza dei fondi proposti, per la prima volta è passato il principio di un trasferimento di risorse. "*Circostanze straordinarie richiedono misure straordinarie. [...] La Germania uscirà bene da questa crisi solo se l'Europa interna ne uscirà bene*", ha detto la Merkel che con l'accordo franco-tedesco ha cercato di disinnescare il siluro lanciato dalla sentenza della Corte Costituzionale tedesca contro la *governance* europea e la dipendenza dell'UE dal pompaggio di denaro della BCE per mantenere a galla le economie dei suoi membri più deboli. Rimaneva ancora in piedi la resistenza di Austria, Olanda, Svezia e Danimarca, contrari ad un forte aumento del bilancio UE e disponibili alla formula austeritaria dei prestiti vincolati alle riforme, senza aiuti, mentre Italia, Spagna e Portogallo continuavano a chiedere di più. Si apriva una difficile trattativa intergovernativa, con anche la possibilità di aperture verso una tassazione europea per imprese ed economia digitale, e un giro di vite contro i paradisi fiscali.

Sull'onda dell'accordo franco-tedesco, il 27 maggio la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo un piano di raccolta sul mercato con titoli a lunga scadenza da 750 miliardi di euro da erogare poi ai Paesi dell'UE in sovvenzioni (500 milioni) e prestiti (250 milioni) per aiutarli a riprendersi dal crollo del *coronavirus*. Gran parte del denaro è destinato a Italia (81,8 di aiuti e 90,9 come prestiti) e Spagna, le più colpite dalla pandemia, che insieme riceverebbero 313 miliardi di euro in sovvenzioni e prestiti. Il pacchetto del *Recovery Fund* (denominato *Next Generation EU*), attivo dal 2021, si aggiunge al bilancio a lungo termine dell'UE per il 2021-27, che la Commissione aveva proposto di fissare a 1,1 trilioni di euro. Inoltre, la Commissione ha proposto nuove entrate sotto forma di un'imposta sulla plastica, alcuni fondi provenienti dal sistema di scambio di quote di emissioni di CO2, un'imposta sui servizi digitali, una parte delle imposte nazionali sulle società e un prelievo all'importazione per i beni prodotti in Paesi con *standard* di emissioni di CO2 inferiori rispetto all'UE. Ha anche proposto che il bilancio dell'UE dovrebbe ottenere una quota maggiore dell'imposta sul valore aggiunto versata dai governi all'UE.

Se il *Recovery Fund* è stato caratterizzato da molti politici ed osservatori come un "*momento hamiltoniano*" - in relazione al riuscito sforzo nel 1790 di Alexander Hamilton, segretario del Tesoro

USA dal 1789 al 1795, di far sì che il governo federale statunitense di recente formazione si assumesse tutti i debiti esistenti dei singoli 13 Stati che avevano firmato la dichiarazione d'indipendenza, creando così un'unica unione fiscale -, questa, come tutte le misure proposte dalla Commissione dovevano essere approvate dai governi al Consiglio Europeo del 18 giugno, con una trattativa serrata per arrivare ad un compromesso tra i Paesi favorevoli e i cosiddetti *frugali*, rafforzati da Finlandia, Ungheria e dagli altri Paesi del Gruppo di Visegrád (questi ultimi, in realtà, desiderosi di ottenere una fetta maggiore di risorse sia dal *Recovery Fund* sia dal bilancio UE). Il Consiglio Europeo del 19 giugno ha registrato la tenuta del fronte dei Paesi *“frugali”* e di Visegrád (anche se Slovacchia e Polonia erano più morbide) e Finlandia schierato contro Francia, Germania, Italia e Spagna, sostenuti dai vertici del Parlamento e della Commissione, che chiedevano un via libera rapido (prima della pausa estiva) al piano per il *Recovery Fund*. Angela Merkel ha messo tutto il suo peso politico sul tavolo affermando che l'Unione Europea sta affrontando la recessione più grave dalla Seconda Guerra Mondiale e, insieme a Macron, ha chiesto un vertice fisico a Bruxelles per il 17-18 luglio per chiudere l'accordo. Anche Lagarde ha chiesto di fare presto: *“Senza il via libera al Recovery, gli umori dei mercati cambieranno. Prima si fa l'accordo e meglio è”*. Al Consiglio Europeo del 17-18 luglio, i 27 capi di governo europei, incontrandosi in presenza a Bruxelles, dopo una maratona negoziale durata quasi cinque giorni hanno raggiunto un compromesso sulla dimensione complessiva del pacchetto (750 miliardi di euro), sulla divisione tra sovvenzioni (390 miliardi) e prestiti rimborsabili (360 miliardi) nel *Recovery Fund* e i vincoli ad esso collegati (21 luglio). Il principale ostacolo ha riguardato le procedure di controllo per accedere agli aiuti, con il primo ministro olandese Mark Rutte che chiedeva che un Paese potesse bloccare i pagamenti dal Fondo se gli Stati beneficiari non avessero implementato in modo adeguato un piano nazionale di riforme economiche. *“Se vogliono prestiti e persino sovvenzioni, penso che sia logico che io possa spiegare alla gente nei Paesi Bassi ... che in cambio quelle riforme hanno avuto luogo”*, ha detto Rutte. I piccoli Paesi *“frugali”* si sono battuti per mantenere una *governance* pienamente intergovernativa: avere *“il diritto di veto”* sui piani nazionali per accedere ai fondi, non lasciare che fosse solo la Commissione UE a giudicarli, temendo che si consolidasse un asse egemonico formato da 4 grandi Paesi, Germania, Francia, Italia e Spagna (che pesano per tre quarti della popolazione e del reddito dell'Eurozona). Hanno dato battaglia per rendere un *“Mes 2.0”* il *Recovery Fund*, teoricamente uno strumento *“solidale”* con cui l'Unione Europea dovrebbe affrontare la sfida della ricostruzione una volta vinta la lotta al *coronavirus*, e alla fine hanno dovuto accettare il principio dell'indebitamento congiunto a lungo termine (2058), la più importante decisione sul piano economico dall'introduzione dell'euro. I 750 miliardi saranno reperiti sui mercati tramite *“titoli europei”*, garantiti dai singoli Stati pro quota, in percentuale sul PIL. In questo senso, si tratta di una *“condivisione del debito”* che, come affermato da Mario Draghi in agosto, può *“diventare il principio di un disegno che porterà a un Ministero del Tesoro comunitario la cui funzione nel conferire stabilità all'area euro è stata affermata da tempo.”* Questo, anche se, l'austriaco Kurz, ha ribadito che *“non consentiremo mai”* che l'accordo sul *Recovery Fund* diventi *“l'avvio di un'unione dei debiti a lungo termine”*, si tratta di *“una misura d'emergenza irripetibile, contro la pandemia”*. *“Sarebbe fatale perché causerebbe una riduzione della responsabilità e inibirebbe la spinta per le riforme strutturali”*<sup>2</sup>.

Il risultato finale dell'estenuante negoziato è stato un insieme piuttosto disordinato di compromessi.

I “*frugali*” e la Germania hanno ricevuto aumenti significativi degli sconti che ricevono sui loro contributi di bilancio, come nel 1984 quando Margaret Thatcher si assicurò forti sconti sui contributi di bilancio del Regno Unito. La Polonia ha ottenuto anche un annacquamento della richiesta di collegare i fondi verdi di transizione alla sottoscrizione dell’obiettivo per il clima del 2050. La Polonia, che ha ottenuto 37 miliardi in sovvenzioni dal *Recovery Fund*, oltre che altri miliardi da un “*fondo di transizione giusto*” per dismettere il carbone, è l’unico Stato membro dell’UE a non aver sottoscritto l’impegno ambientale del 2050. Circa 209 miliardi sono andati all’Italia (81,4 di sovvenzioni e 127 di prestiti), 35 in più della proposta iniziale della Commissione, mentre 140 alla Spagna (72,2 di sovvenzioni) e 72 alla Grecia. L’erogazione dei fondi del *Recovery Fund* richiederà l’approvazione da parte di una maggioranza qualificata dei governi dell’UE (ovvero con il 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione della UE) e sarà collegata al raggiungimento di traguardi e obiettivi. Laddove ci sia il timore che le riforme non vengano attuate dagli Stati membri che ricevono denaro può essere attivato il cosiddetto “*emergency brake*”, ogni *leader* dell’UE può fermare l’erogazione di denaro per consentire al Consiglio Europeo di discutere “*esaurientemente*” della situazione. Per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto, Francia, Germania e altri Paesi volevano un collegamento con i fondi dell’UE, ma i governi di Ungheria e Polonia, accusati di minare l’indipendenza della magistratura e i diritti delle minoranze, hanno respinto questo piano. Il compromesso concordato dai *leader* ha rimandato la definizione di un meccanismo per lo stato di diritto ad un successivo Consiglio e a un accordo con il Parlamento che ha stabilito la possibilità per la Commissione di bloccare i pagamenti del bilancio ai governi con decisioni raggiunte dalla maggioranza qualificata (e non dall’unanimità) degli Stati membri. Una soluzione non gradita a Polonia ed Ungheria che ne hanno chiesto la cancellazione e hanno posto il loro veto all’approvazione di bilancio e *Recovery Fund*, costringendo a nuove trattative per cercare di diluire il meccanismo.

Oltre al *Recovery Fund* per i Paesi più colpiti dalla pandemia di *coronavirus*, i *leader* hanno dovuto negoziare il bilancio settennale dell’UE, il quadro finanziario 2021-2027. Il presidente della Commissione Michel ha ottenuto un accordo su 1.074 miliardi per i programmi dell’UE. Un bilancio che era destinato ad incontrare una forte opposizione nel Parlamento. Von der Leyen ha definito “*deplorabili*” i tagli apportati dai *leader* alla più ampia proposta originale della Commissione. Si è tagliato sui fondi alla sanità, al *Green Deal*, alla ricerca, al programma Erasmus e ad investimenti a livello europeo. Inoltre, sono state stanziati meno risorse per gli aiuti umanitari e per la cooperazione internazionale, mentre sono stati aumentati i fondi per la difesa. La Merkel ha detto ai giornalisti che sperava che i deputati notassero come i *leader* avevano “*lottato*” per trovare una soluzione. Quasi un terzo (30%) del bilancio e del piano di risanamento sarà destinato all’obiettivo dell’UE di ridurre le emissioni di carbonio a zero entro il 2050. L’accordo tra Consiglio, Commissione e Parlamento è stato trovato il 10 novembre con l’impegno di destinare altri 15 miliardi di euro a programmi in settori come la salute, la ricerca e l’istruzione, oltre agli importi concordati per i programmi dai *leader* dell’UE a luglio.

Con il *Next Generation UE* e il bilancio settennale la Commissione è convinta di poter guidare i Paesi dell’Unione Europea nella duplice transizione verde e digitale ed avviare un nuovo ciclo di crescita economica, con l’obiettivo di far diventare il continente a zero emissioni di carbonio nel 2050. Risorse e programmi che dovrebbero consentire di finanziare anche progetti a largo raggio a



carattere sociale. I 4 obiettivi prioritari del NGUE sono: 1) promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione; 2) rafforzamento economico e resilienza sociale; 3) mitigare l'impatto sociale ed economico della crisi; 4) sostenere transizioni verde e digitale.

C'è da sperare che la Commissione sappia quello che sta facendo, perché è bene ricordare che un'altra Commissione, forte della cosiddetta "*Strategia di Lisbona*", lanciata nel 2000, mirava a fare dell'UE "*l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di raggiungere la crescita economica insieme a migliori opportunità di impiego e maggiore coesione sociale*". Ma, già a metà degli anni 2000, il suo insuccesso era ormai evidente, anche se alcuni Paesi, come la Germania, manifestavano una maggiore competitività, specialmente all'interno dell'Unione Europea. Poco o nulla di costruttivo si è fatto rispetto a quanto si era proclamato a Lisbona per rilanciare la competitività economica europea. I grandi Paesi industriali europei - Germania, Italia, Francia - sono rimasti inchiodati al modello industriale tradizionale, centrato soprattutto sull'automobile, che poi dal 2015 è rimasto intrappolato nello scandalo delle emissioni del gas di scarico dei motori *diesel* (*dieselgate*).

### **L'Unione Europea e il sociale**

È nel quadro del nuovo scenario politico-culturale revisionista ed interventista indotto dalla crisi determinata dalla pandemia da CoVid-19, che Commissione e Parlamento Europeo sono tornati ad occuparsi intensamente del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali. Seppure con qualche resistenza, sta acquisendo consenso l'idea che per contrastare la crisi e stagnazione economica, il declassamento di interi settori della popolazione e le disuguaglianze crescenti che stanno minacciando le democrazie rappresentative dei Paesi europei, sia indispensabile rilanciare a livello di Unione Europea una crescita economica inclusiva e sostenibile che vada oltre le politiche di consolidamento fiscale e lo sviluppo basato su esportazioni, bassi salari e avanzi commerciali seguite negli ultimi due decenni, per comprendere un rilancio del mercato interno attraverso la *green economy*, come capitalismo che incorpora il limite ambientale nel suo processo di accumulazione, più elevati salari, un'occupazione più qualificata e stabile, l'adeguamento e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture realizzate dal dopoguerra in poi, la messa in sicurezza e manutenzione del territorio, gli alloggi popolari, il *welfare*, la modernizzazione e il rafforzamento dei sistemi sanitari e, soprattutto, un rafforzamento dei sistemi scolastici, della formazione e della produzione e diffusione della cultura che restano gli strumenti più validi per promuovere l'occupazione, far ripartire l'ascensore sociale, "*educare il popolo*" e, quindi, preparare cittadini responsabili, resilienti e consapevoli.

Da questo punto di vista, una buona pratica dell'Unione Europea è senz'altro rappresentata dal programma Erasmus (che costa solo 2 miliardi di euro all'anno) che dalla sua istituzione nel 1987 ha permesso a oltre 9 milioni di cittadini europei di studiare o lavorare in un Paese diverso dal proprio per un periodo che va dai pochi mesi ai tre anni (con l'Erasmus Mundus). L'Erasmus è un potente strumento per favorire l'integrazione intereuropea e far crescere delle opinioni pubbliche che si sentano europee. Non a caso un politico europeista come Macron preconizza un ampliamento del programma in modo che entro il 2024 ogni studente conosca almeno due lingue europee e trascorra almeno 6 mesi in un altro Paese d'Europa.

L'articolo 3 (TFUE, comma 3) stabilisce che l'Unione "*instaura un mercato interno*" e si adopera per uno sviluppo sostenibile, una crescita equilibrata e un'economia sociale di mercato altamente

competitiva, mirando *“alla piena occupazione e al progresso sociale”*. Fra i suoi obiettivi sostantivi vi sono poi la lotta all’esclusione sociale e alle discriminazioni e la promozione della giustizia e della protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori. Ricordiamo che secondo l’articolo 2 (TFUE), i valori su cui poggia la UE sono: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani. Questi valori sono riconosciuti come condivisi da tutti gli Stati membri *“in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”*. Sono state anche previste una serie di norme e misure volte a promuovere l’occupazione e l’inclusione e ad arricchire i sistemi nazionali di protezione con politiche di *“investimento sociale”* (politiche per l’infanzia, per la conciliazione, per l’istruzione e la formazione, per l’impiego, etc.).

Il problema è che l’Unione Europea, così come ha funzionato fino a prima della pandemia, con la sua enfasi pressoché esclusiva sulle questioni economiche e monetarie risolte in chiave neoliberista, non ha consentito il necessario rilancio di una crescita inclusiva e sostenibile, lasciando aperta solo la strada per politiche che vanno nella direzione opposta agli obiettivi previsti dagli articoli 2 e 3 del TFUE. Ma, la pandemia ha reso evidente che non è più possibile continuare a vivere in un’Unione che ha un mercato unico e una moneta comune, ma un accesso diverso all’istruzione, all’assistenza sanitaria e agli aiuti sociali tra un Paese e l’altro.

Sebbene le politiche economiche siano di competenza nazionale, come confermato dal Trattato di Lisbona del 2009 (art. 5 TFUE), il *“vincolo esterno”* neoliberista posto dall’Unione è diventato una gabbia di ferro che ha imprigionato tutti gli Stati nazionali<sup>3</sup>, li ha resi impotenti e ha contribuito a delegittimarli agli occhi dei propri cittadini: ha posto dei vincoli fiscali, sul debito e sul deficit, che molto spesso sono stati troppo rigidi e hanno precluso agli Stati politiche redistributive incentrate sul sostegno della domanda, mentre hanno offerto loro poche opportunità e sostegni per programmi e politiche industriali che prevedono rilevanti investimenti pubblico-privati.

L’omogeneizzazione delle diverse economie nazionali, la riduzione degli squilibri strutturali, dovrebbe essere compito dell’Unione Europea, ma il sistema di funzioni istituzionali e regole economiche fissate dai trattati, in realtà non lo ha consentito. E questo è stato difficile da realizzare anche attraverso i poteri residui di sovranità economica che sono rimasti agli Stati nazionali che teoricamente potrebbero ricorrere alla leva fiscale, ma la libera circolazione dei capitali impone loro di non farlo, pena l’ulteriore decremento delle entrate fiscali e la cancellazione di posti di lavoro.

I vincoli alle politiche di bilancio e la perdita di sovranità monetaria, la cessata determinazione del tasso di inflazione a livello nazionale, hanno impedito politiche di sostegno della domanda e reso difficile, a livello di singolo Stato, realizzare un nuovo ciclo di investimenti necessario alla crescita del sistema produttivo e all’adeguamento dei servizi essenziali allo sviluppo e al benessere sociale.

Né, d’altra parte, il Trattato Europeo ha previsto che il bilancio della UE svolga un ruolo di contrasto alle recessioni (ossia per scopi anticiclici). Il Parlamento europeo non ha risorse economiche comunitarie da poter allocare, mentre l’Eurozona ha una moneta comune, ma non una fiscalità comune. Il *budget* europeo ha continuato ad essere basato per più del 90% sui trasferimenti finanziari nazionali e ad essere intorno all’1% del PIL UE<sup>4</sup>.

Pertanto, nell’Eurozona gli investimenti sono stati in caduta libera per molti anni. In particolare, gli investimenti netti, cioè quelli che contribuiscono alla crescita del capitale di un Paese: dal 2007 al

2013 sono scesi del 75%, trascinati dal crollo degli investimenti nel settore delle costruzioni, a loro volta congelati dalla caduta dei valori immobiliari. Dal 2010 al 2015 la riduzione degli investimenti pubblici netti ha contato per circa il 20% del totale delle manovre di consolidamento fiscale attuate nei 12 Paesi fondatori dell'area Euro entrati in austerità, con punte del 33% in Spagna e del 27,5% in Portogallo. In Spagna, gli investimenti pubblici hanno subito un crollo annuale quasi dell'11% fino al 2013. In Francia, il rapporto investimenti pubblici/PIL è tornato al livello degli anni '50 (3,5%) dopo aver toccato il 5,5% negli anni '70. In Italia, gli investimenti fissi netti complessivi (anche quelli pubblici) sono addirittura stati negativi per tre anni consecutivi, dal 2013 al 2015. In quasi tutti i Paesi dell'Eurozona il rapporto tra investimenti pubblici e totale degli investimenti era di molto inferiore nel 2013 rispetto a quanto fosse nel 1999, quando la moneta unica fu avviata. Solo a partire dal 2018 si era registrato un primo lieve aumento.

Sono stati soprattutto gli investimenti pubblici a rimetterci, perché per far quadrare il bilancio, la spesa per investimenti può essere tagliata più rapidamente della spesa sociale e con minori costi politici nel breve periodo. Ma, questi tagli hanno portato ad una drastica restrizione del capitale pubblico, mettendo anche a rischio la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali di trasporto che richiedono una spesa costante e prolungata nel tempo.

Gli stessi vincoli alle politiche di bilancio hanno fatto sì che i sistemi di *welfare* che hanno caratterizzato l'Europa occidentale dal dopoguerra, costituendone un cruciale fattore di aggregazione sociale, tra i più avanzati rispetto alle altre democrazie, siano stati ridimensionati negli ultimi anni, anche se in modo molto meno radicale rispetto, ad esempio, a quanto avvenuto negli Stati Uniti e anche se dagli anni '90 sono stati estesi nuovi tipi di prestazioni assistenziali (in particolare per quanto riguarda la politica attiva del mercato del lavoro, i diritti dei genitori e l'assistenza all'infanzia). In particolare, gli stretti vincoli fiscali hanno reso le politiche di investimento sociale difficilmente praticabili proprio nei Paesi periferici e più deboli sul piano economico-produttivo che più ne avrebbero avuto bisogno. In ogni caso, il taglio della spesa sociale ha caratterizzato tutti i Paesi europei, così come le politiche salariali restrittive. Tutto ciò ha colpito ovunque interessi sociali che parevano consolidati e fatto crescere all'interno dei diversi Paesi disuguaglianze, povertà e un'opposizione crescente al processo di integrazione europea.

Nel nuovo clima politico-culturale post-pandemico l'*establishment* europeo si spinge ad affermare di volere un'Unione Europea che sia capace di assumere gli obiettivi sociali e il cosiddetto "*modello sociale europeo*" (in grado di coniugare la crescita economica con la sicurezza sociale), inteso come combinazione di *economia mista* (con il mercato sì, ma regolato e integrato dal pubblico) e di *welfare state*, come centrali nella sua missione, così come lo sono stati fino ad oggi gli obiettivi fiscali e macroeconomici. Un'Unione Europea che sia in grado di rilanciare la collaborazione e l'interazione tra settore pubblico e settore privato per rilanciare gli investimenti nell'innovazione tecnologica e sociale, nell'interesse pubblico generale, per creare nuovi scenari e aspettative di crescita. Un'economia ecologicamente compatibile richiede non solo energia rinnovabile, ma anche materiali diversi, infrastrutture moderne, più rispettose dell'ambiente. Vuol dire pensare a come trasformare tutti i settori dell'economia, inclusi i servizi.

### **Il Pilastro Sociale Europeo**

È importante evidenziare che un primo segnale di un cambiamento di orientamento rispetto alle questioni sociali era emerso già con la Dichiarazione sul futuro dell'Europa, firmata dai 27 il 25

marzo 2017 a Roma, in cui si affermava che nei prossimi anni occorresse impegnarsi per costruire: *“Un’Europa sociale, un’Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza. Un’Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo delle parti sociali, che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti e che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l’esclusione sociale, la povertà e dove i giovani ricevano l’istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente.”*

La delusione che si è percepita verso l’UE da parte di molti cittadini europei è stata data da una grande distanza tra le promesse e quanto viene realizzato. Passare dalle parole ai fatti con alcune azioni concrete significa investire nell’Europa sociale. Questo è particolarmente importante in un momento storico in cui la pandemia ha mostrato tutte le debolezze e inadeguatezze dei sistemi socio-sanitari nazionali, si registra una tendenza negativa sulle proiezioni demografia (vedi denatalità e invecchiamento della popolazione) ed è necessario fronteggiare radicali mutamenti nel mercato del lavoro. Per essere all’altezza della sfida occorre prospettare la creazione di un sistema unico di *welfare*, un *social compact*, un patto sociale e istituzionale in grado di intervenire sui bisogni più urgenti delle persone a cominciare da un’assicurazione europea (non temporanea, come il SURE) contro la disoccupazione a un maggior sostegno all’occupazione femminile.

È tempo, quindi, che alcune regole siano riformate e che la stessa missione dell’Unione sia ridefinita ed ampliata in modo da poter effettivamente perseguire questi obiettivi sociali. Occorre dotare la UE di strumenti adeguati per il governo dell’interdipendenza fra Paesi e delle sue conseguenze, spesso inattese e imprevedibili, soprattutto sul terreno sociale. Più flessibilità responsabile nella scelta delle politiche nazionali e, al tempo stesso, più politiche comuni. Nel periodo 2014-2020, l’Unione Europea ha disposto di un bilancio proprio molto limitato, ridicolo rispetto alle ambizioni che la UE esibisce ad ogni occasione, che rappresentava circa l’0,9% (circa 160 miliardi di euro all’anno) del PIL complessivo - mentre quelli dei Paesi membri oscillano tra il 45 e il 55% e quello del governo federale USA rappresenta circa il 25% -, e le risorse disponibili a livello europeo in campo sociale rappresentavano solo lo 0,3% di ciò che gli Stati membri spendevano complessivamente in quell’area.

Oltre al funzionamento amministrativo, le due principali voci di spesa sono state le politiche agricole e ambientali (39%) e le politiche di coesione (34%). Queste ultime furono notevolmente rafforzate a cavallo degli anni ’80 e ’90, a seguito dell’allargamento a Sud (Grecia nel 1981 e Spagna e Portogallo nel 1986) e del completamento del mercato interno. La coesione territoriale era un importante ingrediente della dimensione sociale voluta dal presidente della Commissione Jacques Delors (un socialista cattolico). Nel settembre 1988, Delors si recò a Bournemouth per parlare al British Trades Union Congress, sostenendo che una *“Europa sociale”* in grado di proteggere i deboli e costruire la solidarietà era un aspetto *“vitale”* del *“modello europeo”* che avrebbe *“migliorato le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori”* ed esteso *“la contrattazione collettiva”*, in un discorso che ha contribuito a far cambiare l’orientamento della sinistra britannica, a lungo dubbiosa sul progetto europeo perché temeva che sarebbe diventato un *“club dei capitalisti”*. Delors ricevette una *standing ovation* e i sindacati inglesi salirono a bordo della nave europea. E nel dicembre 1989, su proposta della Commissione delle Comunità Europee, i capi di Stato o di governo degli 11 Paesi membri adottarono anche la *“Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori”*.

Ma, il discorso di Delors ebbe conseguenze non intenzionali. Margaret Thatcher due settimane dopo rispose con un discorso a Bruges, esponendo una visione di un'Europa basata sulla *"cooperazione volontaria tra Stati sovrani"* che si contrapponeva a quella di un *"superstato europeo che esercita un nuovo dominio da Bruxelles"* e che avrebbe potuto imporre il *"socialismo attraverso la porta sul retro"*. Il discorso della Thatcher ha segnalato l'esistenza di un euroscetticismo conservatore che via via si è consolidato fino a diventare prevalente con il referendum sulla *Brexit* del 2016.

Lo scopo della linea Delors era quello di promuovere la solidarietà transnazionale fra i popoli e favorire la convergenza o, quantomeno, di attenuare i divari di sviluppo fra Paesi e regioni che inevitabilmente si sarebbero prodotti a seguito della completa realizzazione del mercato unico. Per Delors, i Fondi di coesione dovevano essere usati selettivamente, erogando più contributi ai Paesi deboli e poveri e meno contributi o nessuno ai Paesi più forti e ricchi. Un principio di solidarietà messo in discussione dalla signora Thatcher (che esigeva *"my money back"*) e da tutti i successivi *premier* conservatori inglesi, così come hanno sempre contrattato l'*opting out*, ossia un regime speciale di esenzioni dalle politiche più integrative come quelle del *"capitolo sociale"* del Trattato UE, di Schengen, della moneta unica e della sicurezza e difesa comune, oppure posto il veto a decisioni europee che potessero danneggiare gli interessi britannici, quali ad esempio l'armonizzazione fiscale, maggiori imposte sui flussi internazionali di capitali e sui *"trust limited"* o sulla politica estera dell'Unione.

Nell'ultimo decennio, l'approccio inglese è diventato quello dominante con il risultato di bloccare l'avvio del cosiddetto *"bacino comune"*. Il cosiddetto *"gruppo dei frugali"* - Danimarca, Austria, Svezia e Olanda, tutti contributori netti e che per questo ottengono dei *"ribassi"* -, spalleggiato dalla Germania, non vuole versare più soldi alla UE. Ogni Stato ha iniziato a chiedere che quanto veniva investito tornasse indietro pari pari e questo ha reso impossibile creare un vero *budget* comunitario per progetti transnazionali. È così venuta a mancare una vera politica di coesione. Tutti dicono che l'Unione Europea deve fare di più, ma se la Commissione chiede un euro di più, gli Stati fanno resistenza e opposizione. L'avvento dei nazionalisti sovranisti in alcuni Paesi ha reso tutto ancora più complicato.

I limiti di questo approccio *"economicistico"* sono visibili oggi, allorquando la capacità di integrare il mondo rurale, ad esempio, è diventata una delle principali condizioni perché la UE possa continuare ad esistere e a crescere. Il peso della popolazione rurale nella UE è ancora rilevante: secondo Eurostat, il 28% della popolazione dell'Unione abita in zone rurali, il 31,6% in piccole città periferiche e il 40% nelle grandi aree metropolitane. Per cui, circa il 60% della popolazione europea subisce i disagi di chi si sente abbandonato dai servizi pubblici. Le *"aree interne"* di Italia, Francia e Spagna stanno vivendo un grave problema di spopolamento delle zone rurali. Questo in Paesi dove il mondo contadino e rurale ha un grande peso nella cultura popolare, ma da decenni si sente, a regione, quasi del tutto ignorato.

La globalizzazione economica - con il sopravvento delle filiere lunghe di approvvigionamento - ha ridotto l'interdipendenza a km zero tra le campagne e le città. Il movimento dei *gilet gialli* in Francia ha dimostrato che non si può costruire l'Europa senza gli abitanti del mondo rurale e provinciale. Occorrono nuove attenzioni e nuove politiche in grado di elevare le condizioni di vita di queste popolazioni e territori e far progredire la costruzione di una vera coscienza europea.

Dal 2007-2008 ad oggi sono cresciute non solo povertà, disuguaglianza e disoccupazione, ma anche i



divari fra generazioni, fra profili occupazionali, fra *insiders* e *outsiders* all'interno di ciascun Paese. Inoltre, si è creata anche *una Europa con differenti velocità*, con una polarizzazione molto marcata tra Paesi del Nord e del Sud Europa, invertendo un *trend* storico di convergenza verso livelli di vita più elevati, mentre si è apparentemente interrotto il percorso di avvicinamento fra Europa occidentale e orientale. In passato, la convergenza verso l'alto è avvenuta quasi automaticamente attraverso il mercato interno e il sostegno da fondi dell'UE, tanto che la Banca Mondiale aveva definito l'UE come "*macchina di convergenza*". Nell'ultimo decennio, gli effetti della crisi e stagnazione economica, insieme agli effetti delle riforme strutturali (realizzate o mancate) e alla stagnazione del progetto politico europeo, hanno rallentato notevolmente e arrestato la convergenza e generato disaffezione, delusione, sfiducia e finanche antipatia e repulsione verso l'Unione Europea. La sfida dei prossimi anni dovrebbe essere quella di usare in modo creativo il potere politico per bilanciare domande di protezione sociale e imperativi economici. Il Trattato di Lisbona colloca la politica sociale fra le competenze concorrenti: gli Stati membri possono legiferare autonomamente nella misura in cui l'Unione non esercita le proprie prerogative. Occorre riequilibrare dimensione economica e dimensione sociale, riconoscendo loro pari dignità come missioni generali dell'Unione e allineandone, ove ragionevole, le modalità di *governance* e le procedure decisionali. Occorre uscire da quell'ambito ristretto in cui le politiche sociali sono state finora relegate, poiché, erroneamente, si continua a considerarle quell'insieme di servizi e interventi rivolti a uno strato "*marginale*" della popolazione, alla sola area dell'esclusione e del disagio, e pertanto qualificate meramente come voce di spesa (alla quale si preferisce anteporre politiche di *risanamento economico* o di investimenti produttivi o in infrastrutture), più che di investimento.

Le politiche sociali sono, invece, investimenti per lo sviluppo e la competitività, in quanto creano, al pari della ricerca scientifica o delle politiche educative e formative, i presupposti al progresso sociale e civile di un Paese. Come le altre politiche, infatti, quelle sociali sono generatrici di sviluppo economico, potenziale di impresa e di incremento della base occupazionale. In particolare, i servizi sociali producono saperi, attivano essi stessi l'economia e l'occupazione, rendono fruibili risorse altrimenti non utilizzabili e sono un contesto e uno strumento di *governance* territoriale.

Investire sulla persona, sulle sue capacità, sulla sua autonomia, sulla capacità di autorganizzarsi, significa produrre ricchezza economica e sociale indispensabile allo sviluppo (le "*dimensioni sociali della competitività*"). Non solo lo sviluppo economico dei Paesi e dell'Unione, ma anche il necessario rinnovamento del rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini e lo stretto legame di solidarietà, sicurezza e legalità, si realizzano con l'affermazione dei diritti fondamentali e, quindi, di politiche orientate alla riduzione delle disuguaglianze, che garantiscano diritti e tutele e incrementino la qualità sociale, la capacità cooperativa e il grado di coesione.

A dicembre 2020 si contavano 16 milioni di persone senza lavoro e la disoccupazione giovanile era pari al 17,8%, molto più elevata della disoccupazione generale. I lavoratori scarsamente qualificati, scarsamente retribuiti e a tempo determinato sono stati i primi a essere licenziati a causa della pandemia di CoVid-19. Anche la partecipazione dei migranti al mercato del lavoro ha risentito in modo sproporzionato della pandemia. Sebbene le competenze siano essenziali per preparare i lavoratori ai nuovi posti di lavoro verdi e digitali e contribuiscano a proteggerli dalla disoccupazione, meno del 40% degli adulti partecipa annualmente ad attività formative di qualsiasi tipo e sono ancora troppi i giovani con competenze scarse o che non raggiungono il livello di istruzione

secondaria superiore. Le donne, che nel 2018 guadagnavano ancora in media il 14% in meno degli uomini, continuano a farsi carico delle responsabilità di cura familiare e hanno difficoltà a entrare e rimanere nel mercato del lavoro, con conseguenze che si ripercuotono anche a livello pensionistico. Prima della pandemia, 91 milioni di persone erano a rischio di povertà o di esclusione sociale e il 22,2 % dei bambini viveva in famiglie povere. Si stima che siano circa 700 mila le persone che dormono per strada in tutta Europa ogni notte.

Secondo la Commissione e il Parlamento Europeo, una strada possibile da perseguire è quella della implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali - approvato dai capi di governo (in via inter-istituzionale e, quindi, privo di valore normativo) al vertice di novembre 2017 a Göteborg, con la proclamazione del Pilastro, senza però aver fissato una dotazione di strumenti normativi e finanziari per realizzarlo, né indicato chiaramente chi fosse tenuto a garantirlo, se cioè l'UE o gli Stati nazionali - che identifica 20 principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del XXI secolo. La struttura del pilastro ruota attorno a tre categorie: 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (4 principi); 2) condizioni di lavoro eque (6 principi); 3) protezione sociale e inclusione (10 principi).

L'adozione del Pilastro nel 2017 senza che venissero definiti strumenti normativi e finanziari ha fatto ritenere a molti osservatori che potesse fare la stessa fine della *"Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori"*, proposta dalla Commissione delle Comunità Europee presieduta da Jacques Delors e adottata dai capi di Stato o di governo di 11 Paesi della Comunità europea, riuniti a Strasburgo in sede di Consiglio Europeo l'8 e 9 dicembre 1989. La Carta era frutto di un impegno assunto da Delors nel maggio 1988 a Stoccolma, dinanzi al congresso della Confederazione Europea dei Sindacati. Ispirato a vari testi-quadro, come la Carta sociale del Consiglio d'Europa e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, secondo Delors questo documento avrebbe dovuto costituire *"uno dei pilastri della dimensione sociale dell'edificio europeo"*, secondo lo spirito del trattato di Roma completato dall'Atto unico europeo. Redatta in forma di dichiarazione solenne, la Carta sancisce i principi fondamentali su cui poggia il modello europeo di diritto del lavoro e, più in generale, del ruolo del lavoro nella società. Ha definito una *"piattaforma"* di diritti sociali, che avrebbero dovuto essere garantiti ed attuati, a seconda dei casi, a livello di Stati membri o della Comunità Europea, nell'ambito delle sue competenze. Tuttavia, proprio a causa dell'indeterminatezza degli strumenti normativi e finanziari, oltre che di una mancanza di una volontà politica, la Carta non ha avuto alcuna incidenza sostanziale nell'implementazione delle politiche dell'Unione Europea.

Gli anni finali della Commissione Juncker e soprattutto l'anno e mezzo della nuova Commissione von der Leyen, invece, hanno visto un proliferare di iniziative legislative tese a potenziare la dimensione sociale della UE, con un esplicito richiamo alle categorie e ai principi definiti nel Pilastro europeo dei diritti sociali. Nel 2019 si è concluso il processo di generalizzazione della misura del reddito minimo garantito (uno dei diritti sanciti nel Pilastro sociale e nella Carta di Nizza) che oggi, sia pure in forme molto dissimili ed in molti casi inadeguate, è un istituto presente in tutti i 27 Stati UE, quasi a suggellare la tutela della dignità delle persone intesa come una tradizione costituzionale comune. Sempre nel 2019 si è completata la procedura della ricezione della nuova direttiva sul distacco transnazionale che ha regolamentato in modo molto incisivo l'insidioso fenomeno del distacco a catena, allargando di molto il campo di applicazione del principio di parità di trattamento tra

lavoratori distaccati e non. Su questo tema, una recente sentenza della Corte di Giustizia UE ha valorizzato tale direttiva, alla luce del principio della proibizione di ogni forma di “*frode alla legge comunitaria*”: giurisprudenza e legislatore UE stanno demolendo alcuni santuari di *social dumping* tra Stati.

La Commissione von der Leyen ha già presentato una serie di azioni derivanti dal Pilastro su cui può richiedere l’impegno degli Stati nazionali, quali l’agenda per le competenze per l’Europa (principio 1), la strategia per la parità di genere (principio 2), una direttiva sulla trasparenza retributiva (principio 2), il piano d’azione dell’UE contro il razzismo (principio 3), il pacchetto a sostegno dell’occupazione giovanile (principio 4) e la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati (principio 6), una nuova strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 (principio 17). Sempre nel quadro del Pilastro, sono state già approvate diverse altre iniziative, tra cui: la direttiva relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’UE; il regolamento per l’istituzione di un’Autorità europea del lavoro; la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un’esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

Nel 2021 è inoltre previsto il varo di altre azioni della Commissione, tra cui la garanzia europea per l’infanzia (principio 11), un nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro (principio 10), e una proposta di direttiva per migliorare le condizioni di lavoro delle persone che lavorano attraverso le piattaforme digitali (principi 5 e 12) presentata il 25 febbraio e un Piano d’Azione per l’economia sociale. Il 27 gennaio è stato reso pubblico il libro verde sull’invecchiamento.

Il 4 marzo è stato presentato il Piano d’Azione per l’attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali da Nicolas Schmit (Lussemburgo), Commissario per il Lavoro e gli Affari Sociali che lavora sotto la guida del Vicepresidente esecutivo per un’economia al servizio delle persone, Valdis Dombrovskis, e a stretto contatto con gli Stati membri, dovendo rispettare il principio di sussidiarietà. L’effettiva attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali dipende in larga misura dalla determinazione e dall’azione degli Stati membri, che sono i principali responsabili in tema di occupazione, competenze e politiche sociali. Le azioni a livello dell’UE possono integrare le azioni nazionali e questo Piano d’Azione costituisce il contributo della Commissione all’attuazione dei principi del Pilastro sociale, in linea con gli inviti dei leader europei e del Parlamento europeo<sup>5</sup>.

Nel Piano d’Azione la Commissione ha proposto tre obiettivi principali dell’UE da raggiungere entro la fine di questo decennio nei settori dell’occupazione, delle competenze e della protezione sociale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Insieme a quanto sancito nei principi del Pilastro, al sostegno finanziario del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 e al programma Next Generation EU, gli obiettivi dovranno guidare gli sforzi congiunti verso un’Europa sociale forte e il raggiungimento di un impatto sostenibile. Gli obiettivi fissati sono i seguenti:

1. Almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro entro il 2030. Con un tasso di occupazione nell’UE che nel 2019 raggiungeva il 73,1%, l’obiettivo relativo al tasso di occupazione di Europa 2020 del 75% è stato quasi raggiunto. Nonostante gli sforzi dell’UE, la crisi COVID-19 ha arrestato l’andamento positivo in materia di occupazione degli ultimi 6 anni, con un tasso di occupazione pari al 78,3% per gli uomini e al 66,6% per le donne nel terzo

trimestre del 2020. Fissando un nuovo obiettivo principale per il 2030, l'UE ribadisce il suo impegno a favore di un tasso di occupazione alto e inclusivo. Per raggiungere questo traguardo globale, l'Europa deve puntare a:

- almeno dimezzare il divario di genere a livello occupazionale rispetto al 2019. Ciò sarà di fondamentale importanza per compiere progressi in materia di parità di genere e conseguire l'obiettivo occupazionale per l'intera popolazione in età lavorativa;
  - aumentare l'offerta di servizi formali di educazione e cura della prima infanzia (ECEC), contribuendo in tal modo a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e favorendo una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
  - ridurre il tasso di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6 % (2019) al 9 %, migliorando in particolare le loro prospettive occupazionali.
2. Almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione. Nel contesto della ripresa e della duplice transizione verde e digitale, aumentare al 60% la partecipazione degli adulti alla formazione è fondamentale per favorire l'occupabilità, stimolare l'innovazione, garantire l'equità sociale e colmare il divario nel campo delle competenze digitali. Tuttavia fino al 2016 solo il 37% degli adulti partecipava ogni anno ad attività di apprendimento. Per gli adulti scarsamente qualificati tale tasso raggiungeva solo il 18%. In particolare:
- almeno l'80% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni dovrebbe possedere competenze digitali di base, che sono una condizione preliminare per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro e alla società in un'Europa digitalmente trasformata;
  - l'abbandono scolastico precoce dovrebbe essere ulteriormente ridotto e la partecipazione all'istruzione secondaria superiore dovrebbe essere aumentata.
3. Il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni entro il 2030. Secondo i dati ufficiali, negli ultimi dieci anni la povertà e l'esclusione sociale nell'UE sono diminuite. Nel 2019 circa 91 milioni di persone (di cui 17,9 milioni erano minori di età compresa tra 0 e 17 anni) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE, quasi 12 milioni in meno rispetto al 2008 e circa 17 milioni in meno rispetto al picco raggiunto nel 2012. Tuttavia l'ambizioso obiettivo sociale di Europa 2020, ossia una riduzione di 20 milioni di persone, non è stato raggiunto. Si prevede che la pandemia di CoVid-19 peggiorerà la situazione, aumentando l'insicurezza finanziaria, la povertà e la disparità di reddito nel breve termine. Dei 15 milioni di persone da sottrarre allo stato di povertà o di esclusione sociale, almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini. L'attenzione rivolta ai bambini consentirà non solo di offrire loro l'accesso a nuove opportunità, ma contribuirà anche a spezzare il circolo vizioso intergenerazionale della povertà, evitando che diventino adulti a rischio di povertà o di esclusione sociale con conseguenti effetti sistemici a lungo termine.

Nelle intenzioni della Commissione, la realizzazione degli obiettivi del Piano d'Azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali è un impegno politico e una responsabilità che condividono le istituzioni dell'UE, le autorità nazionali, regionali e locali, le parti sociali e la società civile, tutti chiamati a svolgere un ruolo in linea con le rispettive competenze. La Commissione sostiene di avere l'intenzione di sostenere questo sforzo con tutti gli strumenti disponibili: sostegno finanziario attraverso vari fondi dell'UE per investire in una ripresa equa e nella duplice transizione

verde e digitale; promuovendo l'impegno di tutti gli attori; fornendo orientamenti e coordinamento delle politiche economiche e sociali nazionali attraverso il semestre europeo; attuando la legislazione dell'UE; sfruttando il suo ruolo di *leader* globale in campo economico.

A questo proposito, secondo la Commissione, gli Stati membri dovrebbero utilizzare appieno i fondi senza precedenti che l'UE ha messo a disposizione per sostenere le riforme e gli investimenti in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali. Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, unitamente allo strumento per la ripresa Next Generation EU, è il più grande pacchetto di incentivi mai finanziato dal bilancio dell'UE. Un totale di 1.800 miliardi di euro (di cui 88 per il FSE+) che dovrebbe aiutare l'Europa a riprendersi dalla crisi CoVid-19 e a diventare più verde, più digitale e socialmente giusta.

Contestualmente alla presentazione del Piano d'Azione, Schmit ha presentato una raccomandazione relativa a un sostegno attivo all'occupazione (EASE), quale azione concreta nel quadro del principio 4 del pilastro, tramite la quale fornisce agli Stati membri orientamenti concreti sulle misure strategiche, sostenute dalle opportunità di finanziamento dell'UE, per passare gradualmente dalle misure di emergenza adottate per mantenere i posti di lavoro durante la crisi in corso alle nuove misure necessarie per una ripresa che sia fonte di occupazione. Questa raccomandazione promuove la creazione di posti di lavoro e le transizioni professionali dai settori in declino a quelli in espansione, in particolare i settori verde e digitale. Le nuove misure degli Stati nazionali dovrebbero prevedere tre elementi: 1) incentivi all'assunzione e sostegno all'imprenditorialità; 2) opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione; 3) maggiore sostegno da parte dei servizi per l'impiego, comprendente consulenza, orientamento e *mentoring*, valutazione e convalida delle competenze, assistenza alla ricerca lavoro. I fondi UE, tra cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il FSE+, sono disponibili per aiutare gli Stati membri a finanziare le loro misure EASE. Il vertice sociale a Porto il 7 maggio 2021, organizzato dal primo ministro portoghese António Costa, che presiede il Consiglio UE nel primo semestre 2021, e dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, sarà incentrato sulle modalità atte a rafforzare la dimensione sociale dell'Europa per far fronte alle sfide connesse all'esigenza di una ripresa equa, inclusiva e resiliente e alla transizione verde e digitale. Il vertice dovrebbe rappresentare un'opportunità per mobilitare le forze - capi di Stato o di governo dell'UE, istituzioni dell'UE, parti sociali e altre parti interessate - al fine di rinnovare, al più alto livello politico, l'impegno relativo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il Piano d'Azione sul Pilastro costituisce il contributo della Commissione al vertice sociale di Porto.

Gran parte del vertice sociale sarà trasmesso in *live streaming*, offrendo alle persone in tutta Europa l'opportunità di sintonizzarsi per discussioni che avranno un impatto sulla loro vita quotidiana, come posti di lavoro, condizioni di lavoro eque, pari opportunità, migliore assistenza sanitaria e protezione sociale. La Commissione si aspetta che il vertice sia il momento in cui, finalmente, l'Europa indica chiaramente di voler puntare sulla combinazione di un'economia efficiente, competitiva e innovativa - economia di mercato - e di un'economia sociale, un'economia con obiettivi sociali molto chiari. Si tratta di convincere gli scettici che ritengono che il Pilastro sociale resterà solo una buona intenzione fino a quando non si stabiliranno nel Trattato le competenze esclusive degli Stati membri e quelle esclusive dell'Unione. I diritti sociali hanno un costo in termini di intervento pubblico, per cui bisogna stabilire in modo chiaro le politiche che si devono fare a livello di UE e con quali risorse



autonome e quali politiche devono fare gli Stati con le risorse dei loro bilanci. Da questo punto di vista, per dare un contenuto concreto al Pilastro dei diritti sociali sarebbe necessaria una riforma dell'architettura istituzionale.

Le resistenze a questo tipo di percorso ci sono. Alla vigilia del vertice di Porto, 11 Paesi membri - Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Olanda e Svezia - hanno rilasciato una dichiarazione congiunta in cui avvertono Lisbona - e la Commissione di Bruxelles - di rispettare l'autorità nazionale sulla definizione delle politiche in settori come il lavoro e l'occupazione, le pensioni, l'istruzione e l'assistenza all'infanzia. *"Qualsiasi iniziativa dell'UE in questi settori dovrebbe essere in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità e necessita di un'attenta considerazione di diversi punti di partenza nazionali, sfide e assetti istituzionali. La definizione di obiettivi principali a livello di UE potrebbe aiutare a guidare i dibattiti, le politiche e le riforme."* Alcuni di questi Stati sono sinceramente preoccupati di salvaguardare sistemi di *welfare* pubblici relativamente efficienti che sono stati costruiti in decenni di politiche socialdemocratiche. Temono che un protagonismo della Commissione possa essere diventare una sorta di cavallo di Troia utilizzato per imporre *standard* inferiori rispetto a quelli esistenti a livello nazionale, contribuendo quindi ad erodere legittimazione, consenso politico e risorse finanziarie ai rispettivi sistemi pubblici di *welfare*.

### **L'Unione Sociale Europea**

Oltre alla strada indicata dalla Commissione con il Piano d'Azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, c'è anche la strada forse più ambiziosa e coerente su un piano istituzionale sovranazionale a vocazione federalista, indicata qualche anno fa dall'ex ministro belga Frank Vandenbrouke di una *Unione Sociale Europea* (USE), come unione dei *welfare state* nazionali, che dovrebbe poggiare (come nella Unione Economica e Monetaria - UEM) su alcune regole e principi comuni, volti a promuovere due tipi di solidarietà: una solidarietà paneuropea fra Paesi, fra popoli e fra individui, a cura delle istituzioni sovranazionali, e la più tradizionale solidarietà nazionale, in carico a ciascun Paese membro<sup>6</sup>. La missione istituzionale della USE dovrebbe essere quella di orientare e sostenere le politiche dei *welfare state* nazionali sulla base di *standard* e obiettivi condivisi, lasciando però ai Paesi membri ampi margini di autonomia nella definizione di schemi e misure specifiche (come oggi accade con *"garanzia giovani"*, un programma finanziato dal Fondo Sociale Europeo).

La pandemia da CoVid-19 ha portato la Commissione Europea a firmare contratti di fornitura con le aziende che hanno sviluppato dei vaccini, riuscendo a contrattare prezzi molto più bassi (anche se poi i contratti hanno lasciato ampi margini discrezionali alle *Big Pharma* in materia di consegne) perché si è presentata come un solo grande acquirente con un mercato di 450 milioni di consumatori. Dal punto di vista sanitario, un grande progetto su cui l'Unione Europea potrebbe investire sarebbe quello di mettere insieme i sistemi sanitari di Francia, Germania, Italia e Spagna che condividono un modello molto simile di assistenza universale pubblica, finanziato dalla fiscalità generale. Basterebbe creare dei sistemi collegati per la gestione delle malattie - facendo comunicare le banche dati dei sistemi sanitari nazionali e i relativi modelli gestionali della salute attraverso la gestione dei *big data* -, mettendo a fattore comune i servizi per la cura della persona e gli investimenti per la ricerca scientifica, la produzione e l'acquisto di farmaci. Oltre a dare ad una quantità enorme di informazioni a costo zero, spingerebbe la ricerca medica e farmacologica sul lato della domanda dei pazienti.

L'Unione Sociale potrebbe incentivare e sostenere politiche pubbliche di contrasto alla vulnerabilità e alla povertà, lanciando una sfida anche ambiziosa per un rinnovamento e ampliamento del *welfare* locale, per sperimentare - valorizzando, attraverso il principio della sussidiarietà, il ruolo, i saperi e le risorse dei territori, degli attori sociali, delle amministrazioni locali - nuove forme di *welfare collaborativo e partecipato* e nuove innovative misure, quali il micro-credito, l'*asset building*, il sostegno al consumo critico e responsabile, le politiche attive del lavoro, dell'istruzione e dell'educazione degli adulti, della salute e della casa. Interventi che siano in grado di fornire le reti inclusive di sicurezza e nuove protezioni per aiutare gli individui ad utilizzare tutte le loro capacità per vivere la loro vita e per far funzionare le loro famiglie e la società. Reti di protezione che siano in grado di fronteggiare e intervenire sui nuovi bisogni, sulle condizioni di vulnerabilità e fragilità che colpiscono le persone, con un investimento sulla capacità di recuperare il carattere relazionale del sistema di *welfare*, sull'attività ricostruttiva dei legami sociali per contrastare la solitudine e l'individualismo consumistico, riscoprendo e rilanciando, dentro e a partire dalle comunità locali, una nuova moderna idea di mutualità e reciprocità.

Le classi dirigenti europee devono uscire dalla condizione di stagnazione politica in cui sono state impantanate per oltre un decennio per dimostrare di avere contemporaneamente grandi visioni e senso della realtà, di riuscire a consolidare la stabilità delle istituzioni europee, riformandone l'architettura in modo da aprire effettivi spazi di partecipazione e controllo democratico in alternativa alla logica intergovernativa (per cui i singoli Paesi negoziano tra loro bypassando le istituzioni sovranazionali europee e facendo prevalere i propri interessi particolari) seguita negli ultimi due decenni, di costruire percorsi che consentano di integrare all'interno della società europea i nuovi cittadini migranti di prima e seconda generazione, di saper difendere all'esterno valori e tradizioni senza pretendere che gli altri popoli li facciano propri se non per libera scelta, di saper respingere le suggestioni delle destre autoritarie nazionaliste e le rassegnazioni fataliste, di saper orientare le energie delle società europee verso i grandi obiettivi della giustizia sociale, della giustizia ambientale, dell'estensione dei diritti e del dialogo interculturale che possono diventare patrimonio dell'intera umanità, a cominciare dalla sponda sud del Mediterraneo. L'Unione non deve essere solo un mercato unico e un'organizzazione di Stati (governi) nazionali, ma anche di cittadini europei rappresentati dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo.

Simone Veil, una sopravvissuta all'Olocausto che divenne il primo presidente del Parlamento europeo, al momento del suo insediamento disse: *"Imponendosi grandi ambizioni, l'Europa sarà in grado di far sentire la propria voce e di difendere valori forti: pace, difesa dei diritti umani, più solidarietà tra ricchi e poveri. L'Europa è il grande progetto del XXI secolo."* Sicuramente, è tempo di rilanciarlo attraverso la capacità di costruire ed attuare azioni pubbliche e collettive radicali che perseguano assieme giustizia sociale e giustizia ambientale. L'Unione Europea, spronata dal suo Parlamento, deve saper dare un contributo decisivo in questa direzione.

1. M. Davis, "The monster enters", *The New left Review*, 2020, <https://newleftreview.org/issues/II122/articles/mike-davis-in-a-plague-year>; The monster at our door. The global threat of avian flu, The New Press, New York, NY, 2005.[←]
2. Mastrobuoni T., Kurz: "No all'Europa dei debiti. Il Recovery ci sarà una volta sola. L'Italia lo investa sul futuro", *La Repubblica*, 7 settembre 2020, p. 9.[←]
3. D. Moro, *La gabbia dell'euro. Perché uscirne è internazionalista e di sinistra*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2018.[←]
4. In assenza di adeguate risorse le risposte europee saranno sempre insufficienti. Per il Rapporto McDougall, elaborato nel

periodo aprile 1975-marzo 1977 per la Commissione Europea, un'unione economico-monetaria avrebbe richiesto un bilancio del 5-7% del PIL per garantire la convergenza e far fronte a *shock* asimmetrici. Ora, nel periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto di dotarsi di nuove risorse proprie, come una tassa sulle *web companies* e gli imballaggi di plastica non riciclabili, un'armonizzazione sull'IVA e i proventi sullo scambio dei certificati per le emissioni di CO2. Un'evoluzione incoraggiante, ma che appare del tutto insufficiente per dare risposte adeguate ai cittadini in tempi di euroscetticismo e considerati i problemi economici e sociali con cui le società europee si trovano a doversi confrontare. Per poter dare risposte ai cittadini occorre andare oltre il compromesso su cui è stata costruita la *governance* dell'Eurozona, quello costituito da un'unica politica monetaria e da 19 politiche fiscali. Occorre fornire all'Eurozona un suo *budget*, ossia una capacità fiscale autonoma, separata dalle politiche di bilancio degli Stati membri, come proposto da Macron e Merkel nella "*Dichiarazione di Meseberg*" del 19 giugno 2018. Solamente attraverso un'autonoma capacità fiscale di Bruxelles sarà possibile avviare politiche anticicliche tese "*a stimolare la crescita attraverso investimenti, ricerca e sviluppo, innovazione e capitale umano*", che aiutino la crescita sostenibile dal versante della domanda. Questo significa dover rivedere l'idea nazionalista della sovranità fiscale che ha giustificato il compromesso dell'Eurozona. Con il risultato che gli Stati membri hanno preservato formalmente la loro sovranità fiscale, ma hanno dovuto accettare di regolamentarne l'uso per renderla compatibile con la gestione di una moneta comune.[↔]

5. Il Piano d'Azione sul Pilastro è basato su una consultazione pubblica di ampia portata, con cui sono stati raccolti oltre mille contributi scritti di Stati membri, istituzioni e organi dell'UE, regioni, città, parti sociali, organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali, gruppi di riflessione e cittadini. La Commissione ha inoltre organizzato seminari online ad hoc con oltre 1.500 portatori di interessi.[↔]
6. F. Vanderbrouke, "L'Unione Sociale Europea: idealismo ingiustificato o esito inevitabile?", *Eticaeconomia*, 2015, <https://www.eticaeconomia.it/lunione-sociale-europea-idealismo-ingiustificato-o-esito-inevitabile/>. [↔]