

EuroMemoGroup



Tra Covid-19 e guerra in Ucraina: l'Unione Europea nel 2022

EuroMemorandum 2022

sbilibri 27 | www.sbilanciamoci.info | maggio 2022

sbilibri 27, maggio 2022

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

www.sbilanciamoci.info

Edizione italiana a cura di Sbilanciamoci! del Rapporto EuroMemorandum 2022

“Caught between the Covid-19 crisis and the war in Ukraine: the EU in 2022”

www.euromemo.eu

Questo Rapporto EuroMemorandum deriva dai dibattiti e dalle relazioni presentate al XXVII ‘Workshop on Alternative Economic Policy in Europe’, organizzato online da EuroMemo Group dal 14 al 24 settembre 2021. Il capitolo sul conflitto in Ucraina è stato scritto a marzo 2022.

Membri del Comitato Direttivo del gruppo EuroMemo:

Angela Wigger, Nijmegen (a.wigger@fm.ru.nl); Judith Dellheim, Berlin (judith.dellheim.fellow@rosalux.org); Marica Frangakis, Athens (frangaki@otenet.gr); Magnus Ryner, London (magnus.ryner@kcl.ac.uk); Laura Horn, Roskilde (lhorn@ruc.dk); Maria Karamessini, Athens (mariakarames@gmail.com); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Mahmood Messkoub, The Hague (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Brussels (ronanob@skynet.be); Heikki Patomäki, Helsinki (heikki.patomaki@helsinki.fi); Werner Raza, Vienna (werner.raza@aon.at).

La traduzione è di Giulia Carpino e Francesca Giuliani, la supervisione dei testi è di Lucrezia Fanti, Lorenzo Germani e Matteo Lucchese.

Grafica

Progetto di AnAlphabet

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

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

- versare un contributo direttamente online dalla pagina www.sbilanciamoci.info/sostieni/
- versare un contributo sul conto corrente bancario IT49E050180320000010017382, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale “Donazione Sbilanciamoci!”
- effettuare un versamento con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale “Donazione Sbilanciamoci!”.
- destinare il 5x1000 a Sbilanciamoci!, mettendo la firma sulla dichiarazione dei redditi nel riquadro “Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale...” e inserendo nello spazio “codice fiscale del beneficiario” il codice fiscale 96192500583 di Lunaria, l'Associazione di Promozione Sociale che da sempre coordina le iniziative di Sbilanciamoci!.

Contatti e informazioni

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

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

Indice

5	Sommario
13	1. Introduzione
20	2. La transizione verso un'economia post-pandemica: il macrocontesto
34	3. Politiche sociali e occupazionali
45	4. La guerra in Ucraina e il ruolo dell'UE
54	Declaration of support



Sommario

1. Introduzione

La pandemia di Covid-19 ha contrassegnato il 2021, così come era avvenuto per l'anno precedente. Il mondo ha già vissuto tre grandi ondate di diffusione del Coronavirus, e nel momento in cui scriviamo il Rapporto EuroMemorandum di quest'anno, una quarta ondata causata dalla nuova variante Omicron, con annesse sottovarianti recentemente scoperte, sta imperversando in Europa. Il Covid-19 ha avuto un profondo impatto sulle condizioni di vita globali e sull'economia europea. Mentre il PIL dell'UE si è ridotto del 5,9% nel 2020, nel 2021 il contesto macroeconomico è leggermente migliorato registrando tassi di crescita positivi in tutti gli stati membri.

Tuttavia, l'occupazione e i salari reali sono rimasti indietro a cospetto del rimbalzo nell'andamento della produzione. La disoccupazione ha raggiunto un picco dell'8,6% nel settembre 2020, rispetto al 7,4% del settembre 2019, ma da allora si registra una tendenza al ribasso. Mentre l'uso diffuso degli schemi di mantenimento dei posti di lavoro e misure simili hanno avuto un effetto contenitivo sulla disoccupazione, le conseguenti perdite di reddito sono state comunque significative. Nel 2020, la perdita del reddito medio da lavoro a livello dell'UE è stata stimata a -7,2%, con ampie eterogeneità tra i paesi ed effetti diseguali sui gruppi vulnerabili. Questo conferma la tendenza generale che vede la pandemia colpire regioni e settori diversi con forza variabile, creando o intensificando le divergenze esistenti nell'UE.

L'UE ha drammaticamente fallito nel cercare una cooperazione multilaterale per rispondere alla pandemia di Covid-19. I principali stati industrializzati, compresa l'UE, hanno invece dato priorità alla fornitura di vaccini alle proprie popolazioni. Il sostegno dell'UE di 1 miliardo di euro annunciato da Ursula von der Leyen a giugno 2021 per rafforzare la capacità di produzione di vaccini in Africa ha rappresentato per lo più un impegno simbolico. Tuttavia, il fallimento di un'efficace cooperazione multilaterale non si limita alla pandemia di Coronavirus, ma riguarda anche altre aree chiave, non ultima l'importantissima questione del clima.

La Conferenza delle parti della Convenzione quadro sui cambiamenti clima-

tici (COP-26 dal 31 ottobre all'11 novembre 2021 a Glasgow) ha prodotto risultati decisamente modesti. L'ultimo Rapporto dell'IPPC, pubblicato alla fine di febbraio 2022, sottolinea che se gli stati non rafforzeranno significativamente le misure per combattere la crisi climatica nei prossimi anni, sarà impossibile raggiungere l'obiettivo chiave di limitare il riscaldamento globale a 1,5° Celsius entro il 2100. Inoltre, il *greenwashing* di misure importanti come la recente proposta della Commissione europea di classificare il gas naturale e l'energia nucleare come tecnologie di transizione ecologica minaccia di compromettere qualsiasi progresso sostanziale.

In tutto ciò, l'invasione russa dell'Ucraina iniziata il 24 febbraio 2022 segna una svolta drammatica per lo stesso sistema internazionale e in particolare per lo sviluppo politico ed economico dell'UE. Le dure sanzioni economiche imposte alla Russia, così come il massiccio sostegno militare da parte di USA, UE e altri paesi nei confronti dell'Ucraina, potrebbero sembrare giustificati dalla flagrante violazione del diritto internazionale da parte del governo russo. Tuttavia, queste misure potrebbero contribuire a un'escalation della guerra e a esacerbare il rischio di un conflitto militare che coinvolga i paesi della NATO. Per evitare che un tale scenario si materializzi, è urgente riconsiderare l'approccio alle sanzioni e, soprattutto, intensificare gli sforzi diplomatici per una de-escalation del conflitto.

Più in generale, l'UE dovrebbe ripensare il suo orientamento strategico e resistere alla spinta al riarmo e alla militarizzazione. In un contesto globale caratterizzato da una costellazione di crisi multiple e dall'emergenza climatica, l'UE e la comunità internazionale in generale devono concentrare il loro capitale politico ed economico sulla promozione di un'efficace cooperazione internazionale e sulla costruzione della pace.

2. La transizione verso un'economia post-pandemica: il macrocontesto

A febbraio 2020, la Commissione europea ha avviato la revisione della governance economica dell'UE come stabilito nel Patto di stabilità e crescita e nelle sue successive, profonde revisioni. A causa della pandemia, il processo è stato congelato fino a ottobre 2021, momento in cui è stato rilanciato. L'attuale modello di governance economica dell'UE ha prevalso per più di 20 anni e ha dimostrato di essere largamente irrilevante. Un cambio di paradigma è

assolutamente necessario, riconoscendo che le questioni sociali, economiche ed ecologiche sono intrinsecamente interconnesse e che le soluzioni basate sul mercato fanno più male che bene.

Le direzioni chiave in cui questo nuovo paradigma di governance economica dell'UE dovrebbe muoversi sono le seguenti:

1. *Integrare la dimensione sociale in quella economica.* Il pilastro europeo dei Diritti Sociali e il suo Piano d'Azione, approvati dalla Dichiarazione di Porto il 7 maggio 2021, dovrebbero essere integrati nell'architettura della governance economica dell'UE. Questa dovrebbe essere basata sulla piena occupazione con posti di lavoro di alta qualità e una giusta transizione verso un'economia socialmente e ambientalmente sostenibile, mentre gli indicatori alternativi al PIL dovrebbero essere impiegati per misurare il benessere delle società. Le specifiche sfide socio-economiche e ambientali affrontate dai diversi stati membri devono essere prese in considerazione.

2. *Rilanciare i servizi pubblici.* Dopo anni di restrizioni di bilancio, i servizi pubblici sono stati indeboliti, oltre che ridimensionati. C'è bisogno di imparare le lezioni della pandemia e di rafforzare il ruolo dei servizi pubblici, collegandolo ai bisogni della società.

3. *La politica fiscale e quella monetaria dovrebbero essere coordinate in modo da reinserire moneta e credito all'interno delle politiche pubbliche.* Questo è particolarmente vero alla luce delle attuali sfide climatiche e sanitarie e della necessità di aumentare notevolmente gli investimenti pubblici. Quindi, è necessario un sistema coordinato di allocazione del credito e di finanziamento del bilancio, che includa l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione europea per conto dell'UE.

4. *La nuova architettura di governance deve essere resa più equa e sostenibile.* Le difficoltà dell'UE nel raggiungere un approccio coordinato alla tassazione rimangono un ostacolo decisivo per la costruzione di una solida fondazione comunitaria. Sebbene l'UE abbia accettato la raccomandazione dell'OCSE rispetto a un'aliquota minima del 15% per l'imposta sulle società, non ha fatto nulla per contrastare le pratiche diffuse di evasione fiscale e riciclaggio di denaro.

5. *Il nodo del debito sovrano accumulato in seguito alla crisi Covid-19 deve essere affrontato a livello europeo.* Alcune delle maggiori economie dell'eurozona, come l'Italia, la Spagna e la Francia, stanno sperimentando un aumento del debito partico-

larmente elevato, alla stessa stregua di paesi che sono entrati nella crisi pandemica con un tasso di debito pubblico già alto, come la Grecia. In ogni caso, il rischio di panico sul mercato obbligazionario non può essere del tutto scongiurato. A tal fine, la BCE dovrebbe comprare titoli di Stato sui mercati primari. In questo modo, la minaccia di panico degli obbligazionisti sarebbe allontanata, senza un'eredità permanente legata a livelli insostenibili di debito pubblico.

6. *L'intero processo di formulazione e attuazione delle politiche dell'UE deve essere democratizzato.* Il Parlamento europeo dovrebbe partecipare al processo decisionale per quanto riguarda la definizione dei macro-obiettivi e delle politiche, supervisionando la loro attuazione e rendendo la Commissione europea e la BCE responsabili dei risultati raggiunti. Anche il ruolo della società civile e delle parti sociali deve essere incluso nel nuovo paradigma.

3. Politiche sociali e occupazionali

La crisi del Covid-19 ha avuto ad oggi un effetto sull'occupazione molto meno pesante rispetto alla crisi finanziaria globale. Questo è il risultato della diffusione di schemi di cassa integrazione e di lavoro a orario ridotto, che coprivano il 18,4% di tutti i dipendenti dell'UE al picco della prima ondata della pandemia. L'aumento del tasso di disoccupazione è stato ridotto e temporaneo, ma i giovani sono stati colpiti in modo sproporzionato dalla perdita di posti di lavoro e da opportunità occupazionali più limitate.

Anche le donne sono state tra le maggiori vittime della crisi Covid, in quanto hanno assunto la maggior parte dell'onere aggiuntivo di lavoro non retribuito e hanno avuto maggiori difficoltà nella conciliazione vita-lavoro e maggiori rischi per la salute durante i *lockdown*, come telelavoratrici od occupate nei settori "essenziali". Soprattutto, il reddito mediano da lavoro nell'UE si è ridotto del 7,2% nel 2020, principalmente a causa della riduzione delle ore di lavoro, con grandi variazioni tra i paesi e i gruppi vulnerabili di lavoratori; anche le relazioni industriali hanno sofferto, soprattutto nei paesi con bassi tassi di sindacalizzazione e una bassa copertura da parte dei contratti collettivi.

Nel corso della crisi pandemica c'è stata un'intensa attività a livello europeo nel campo della politica sociale e occupazionale. Gli sviluppi positivi al riguardo includono l'adozione di un Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo

dei diritti sociali, la proposta da parte della Commissione europea di due direttive – una su adeguati salari minimi e un'altra sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica –, l'adozione di una Garanzia europea per l'infanzia e la creazione di un Fondo per una transizione giusta come parte dello European Green Deal (EGD).

Dall'altra parte, gli sviluppi negativi includono, in primo luogo, le nuove Linee guida di politica occupazionale per gli Stati membri dell'UE che ripetono la ricetta della *flexicurity*, chiedendo una riduzione della protezione dai licenziamenti dei dipendenti a tempo indeterminato e, in secondo luogo, il nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza, le cui risorse sono rese disponibili al compimento di riforme neoliberali del mercato del lavoro o dei prodotti imposte come condizionalità *ex-ante* e legate alle raccomandazioni del Consiglio nel quadro del Semestre europeo.

Inoltre, la giusta transizione all'interno dell'EGD è pensata all'interno di una prospettiva di modernizzazione ecologica che riproduce il modello delle misure sociali di accompagnamento ai programmi di transizione verde basati sul mercato e un modello di partenariato sociale privo di un contributo significativo da parte dei lavoratori, lasciando inalterati i rapporti di potere esistenti. Ultimo ma non meno importante, mentre la Garanzia europea per l'Infanzia è da accogliere positivamente, la riduzione della povertà nell'UE rimane un obiettivo politico sfuggente – e ancora di più nel contesto attuale di rapido aumento dei costi dell'energia, che rende quella della povertà energetica una questione politica centrale in tutta l'UE.

Proposte alternative includono: (a) l'adozione di una direttiva più ambiziosa e vincolante su adeguati salari minimi con un impegno più forte per la promozione attiva della contrattazione collettiva da parte dei governi, un prerequisito per combattere la povertà dei lavoratori e assicurare standard di vita dignitosi ai lavoratori dipendenti; (b) un'ambiziosa raccomandazione del Consiglio europeo sul reddito minimo; (c) la necessità di modificare il Patto di stabilità e crescita dell'UE, allineando i meccanismi di governance dell'UE ai suoi obiettivi sociali ed ecologici; (d) la riduzione dell'orario di lavoro; (e) un programma pubblico di garanzia del lavoro.

In generale, le politiche sociali dovrebbero essere alla base di una strategia di crescita incentrata sui bisogni umani e su un approccio solidaristico che sostenga i diritti del lavoro e la contrattazione collettiva, rispetti le istanze locali

e comunitarie della partecipazione e offra una visione forte della transizione socio-ecologica in Europa.

4. La guerra in Ucraina e il ruolo dell'UE

A febbraio 2022, il lungo conflitto tra Russia e Ucraina è degenerato in una vera e propria guerra. L'Occidente ha risposto duramente in termini di sanzioni economiche e aiuti militari. La Russia ha risposto mettendo il suo deterrente nucleare in stato massima allerta. Il mondo non è stato così vicino ad una guerra termonucleare dalla crisi dei missili di Cuba nel 1962.

La decisione russa di invadere l'Ucraina viola le norme morali e legali stabilite, eppure non nasce dal nulla. Dalle guerre in Kosovo e in Iraq, e soprattutto dalle “rivoluzioni colorate”, la Russia ha osservato con preoccupazione la strategia statunitense e occidentale di destabilizzazione degli avversari, compresa la stessa Russia. A tutto ciò si somma l'incompatibilità tra la strategia di fondo statunitense – o gli interessi e le idee professate dall'UE – e gli obiettivi mutevoli dello Stato russo. Con la continua espansione dell'UE e della NATO verso la Russia, quest'ultima ha avviato una politica di “securitizzazione” e si è sempre più concentrata sul “marcare i confini”, atteggiamento che a sua volta si contrappone agli interessi e ai fini universalizzanti dell'Occidente.

Il contesto della crisi comprende gli sviluppi sul fronte della politica economica. Sconfessando le aspettative neoliberali, la “terapia d'urto” (“*shock therapy*” somministrata in Russia nei primi anni '90 si è tradotta in un disastro con due periodi di iperinflazione, un drastico declino della produzione industriale e un rapido aumento delle disuguaglianze. Durante questo periodo, i cambiamenti hanno portato anche a un significativo deterioramento della qualità della vita e hanno contribuito alla diffusione della povertà di massa tra la popolazione, anche tra i lavoratori istruiti e qualificati. Nel corso dei caotici anni '90, questi sviluppi negativi hanno aperto la strada a un contro-movimento a favore di un forte capitalismo di Stato semi-autoritario – anche se formalmente all'interno di una costituzione liberale – guidato dall'interconnessione tra un élite politica e un'oligarchia economica.

Come la Russia, l'Ucraina ha sofferto i costi economici e sociali della terapia d'urto dei primi anni '90. Il periodo di rapida crescita economica nel 2000-

2008 ha sollevato molte persone dalla povertà e più in generale ha migliorato le condizioni socio-economiche. Il conflitto sociale antecedente la rivoluzione di Euromaidan è esploso nel contesto della crisi finanziaria globale e di un calo del 15% del PIL ucraino. Ben presto l'Ucraina si è così trovata alle prese con le condizionalità dei prestiti del FMI e con quelle del Programma europeo di vicinato (PEV). Dopo una breve e parziale ripresa nel 2010-11, la recessione economica è continuata in parallelo con la crisi dell'euro – e in parte a causa di tale crisi.

Le prescrizioni di policy avanzate nei precedenti rapporti EuroMemorandum potrebbero contribuire a una pace più duratura, sostituendo il dilemma della sicurezza con una logica di interdipendenza reciprocamente vantaggiosa. L'integrazione economica potrebbe essere facilitata in Ucraina, Russia e negli altri stati post-sovietici attraverso investimenti pubblici e non militari. Oltre a riconoscere i problemi causati dall'imposizione della terapia d'urto o dell'austerità, l'UE dovrebbe permettere e incoraggiare la sperimentazione di nuovi assetti istituzionali e politiche macroeconomiche – come ha fatto essa stessa con politiche monetarie non convenzionali e nuovi pacchetti fiscali.

Un punto chiave consiste nel fatto che gli attori devono imparare ad accettare il pluralismo e a risolvere i conflitti per mezzo di cambiamenti pacifici. Un'UE trasformata dovrebbe muoversi lungo queste direttrici sul piano della politica estera: (1) resistere alle tendenze alla securitizzazione e alla militarizzazione, e concentrarsi su programmi sociali ed ecologici; (2) aumentare significativamente gli aiuti umanitari e il sostegno ai rifugiati ucraini nell'UE e sostenere la cancellazione del debito per l'Ucraina (compresa l'applicazione del condono sui suoi prestiti), ma non darle sostegno militare; (3) sebbene siano necessarie sanzioni contro la Russia, facciamo appello alla moderazione, alla riflessione razionale sulla pericolosa situazione attuale, e alla de-escalation del conflitto.

1. Introduzione

Le conseguenze della crisi Covid-19

La pandemia di Covid-19 ha contrassegnato l'andamento del 2021, così come era avvenuto per l'anno precedente. Il mondo ha già vissuto tre grandi ondate di diffusione del Coronavirus, e nel momento in cui scriviamo il Rapporto EuroMemorandum di quest'anno, una quarta ondata causata dalla nuova variante Omicron, con annesse sottovarianti recentemente scoperte, sta imperversando in Europa. Alla fine di gennaio 2021, 376 milioni di casi di Covid-19 sono stati registrati a livello globale, con 5,68 milioni di decessi.¹ In Europa ci sono stati 140 milioni di casi e 1,74 milioni di decessi, corrispondenti rispettivamente a quasi il 37% e il 31% del totale a livello globale. I cinque paesi europei che sono stati colpiti maggiormente in termini di numeri assoluti sono Francia, Regno Unito, Russia, Turchia e Italia.

Anche a causa delle drammatiche perdite in termini di biodiversità globale, il Covid-19 ha avuto un profondo impatto sulle condizioni di vita globali e sull'economia europea. Mentre il PIL dell'UE ha subito una contrazione del 5,9% nel 2020, nel 2021 il contesto macroeconomico è leggermente migliorato registrando tassi di crescita positivi in tutti gli stati membri. Tuttavia, l'occupazione e i salari reali sono rimasti indietro a cospetto del rimbalzo nell'andamento della produzione. La disoccupazione ha raggiunto un picco dell'8,6% nel settembre 2020, rispetto al 7,4% del settembre 2019, ma da allora si registra una tendenza al ribasso. Al contrario, il tasso di disoccupazione giovanile ha fatto registrare un aumento rilevante, dal 15% nel settembre 2019 al 18% nel settembre 2020, dal momento che i giovani sono stati colpiti in modo sproporzionato dalla crisi pandemica.

Mentre l'uso diffuso degli schemi di mantenimento dei posti di lavoro e di misure simili ha avuto un effetto contenitivo sulla disoccupazione, le perdite di reddito sono state comunque significative. Nel 2020, la perdita del reddito medio da lavoro a livello dell'UE è stata stimata a -7,2%, con ampie eterogeneità

1 Secondo l'Institute for Health Metrics and Evaluation, i decessi totali dovuti alla pandemia di Covid-19 sono addirittura stimati intorno ai 16 milioni. Si veda: <https://covid19.healthdata.org/global?view=cumulative-deaths&tab=trend> (consultato il 16 marzo 2022).

tra i paesi ed effetti diseguali sui gruppi sociali vulnerabili. Questo conferma la tendenza generale che vede la pandemia colpire regioni e settori diversi con forza variabile, creando o intensificando le divergenze esistenti nell'UE.

Nel complesso, sebbene l'arrivo dei vaccini e la loro diffusione relativamente rapida in tutta l'UE abbia ridotto i tassi di mortalità, il Covid-19 continua a rappresentare una minaccia. La presenza di miliardi di persone ancora non vaccinate in tutto il mondo – perché non hanno accesso ai vaccini oppure perché non vogliono riceverli – rende di fatto la ripresa dalla pandemia dell'economia e delle società europee ancora vulnerabile e soggetta a battute d'arresto, come ha dimostrato la recente ondata scatenata dalla nuova variante Omicron.

L'UE ha drammaticamente fallito nell'implementare una strategia di cooperazione multilaterale incisiva contro la pandemia di Covid-19. La crisi pandemica può essere affrontata efficacemente solo a livello globale, e il Nord più ricco deve necessariamente svolgere un ruolo di primo piano nel rafforzamento dei sistemi sanitari e nella rapida vaccinazione delle popolazioni del Sud. Finora, il Nord del mondo non ha avviato le misure e i programmi di aiuto necessari. Il sostegno finanziario per il programma multilaterale di vaccinazione COVAX e per le donazioni bilaterali di vaccini da parte degli Stati Uniti o dell'UE, per esempio, sono stati troppo esigui, sono arrivati troppo tardi e sono stati implementati lentamente.

I principali stati industrializzati, compresa l'UE, hanno invece dato priorità alla vaccinazione delle rispettive popolazioni. Il sostegno dell'UE di 1 miliardo di euro annunciato da Ursula von der Leyen a giugno 2021 per rafforzare la capacità di produzione di vaccini in Africa ha rappresentato per lo più un impegno simbolico. Nel migliore dei casi, tale sostegno può essere visto come una debole concessione in risposta alle insistenti critiche della società civile sul rifiuto dell'UE di sospendere i diritti di brevetto sui vaccini nell'Organizzazione Mondiale del Commercio ("*TRIPS Waiver*").

Il fallimento di un'efficace cooperazione multilaterale non si limita tuttavia alla pandemia di Coronavirus, ma riguarda anche altre questioni cruciali, non ultima quella del clima. La Conferenza delle parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (COP-26 dal 31 ottobre all'11 novembre 2021 a Glasgow) ha prodotto risultati decisamente modesti. L'ultimo Rapporto dell'IPPC, pubblicato alla fine di febbraio 2022, sottolinea che se gli stati non aumenteranno in modo significativo nei prossimi anni le loro misure per combattere la crisi clima-

tica, sarà impossibile raggiungere l'obiettivo chiave di limitare il riscaldamento globale a 1,5° Celsius entro il 2100.² Al contrario, un aumento della temperatura media globale di 3° Celsius o più rappresenta uno scenario probabile.

Gli impegni climatici dell'UE di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, e fino allo zero netto entro il 2050, potrebbero sembrare ambiziosi se paragonati a quelli dei suoi pari internazionali, compresi Stati Uniti e Cina; tuttavia, l'attuazione di questi obiettivi sta procedendo – nel migliore dei casi – lentamente. Il riscaldamento globale, la perdita di biodiversità e l'emergere di pandemie e altre malattie sono interconnessi. Inoltre, il *greenwashing* di misure importanti come la recente proposta della Commissione Europea di classificare il gas naturale e l'energia nucleare come tecnologie di transizione ecologica, minaccia di compromettere qualsiasi progresso sostanziale.³

La guerra in Ucraina: una svolta pericolosa per il futuro dell'Europa

L'invasione russa dell'Ucraina, iniziata il 24 febbraio 2022, sta causando terribili sofferenze umane, aggravando il problema alimentare globale e peggiorando la situazione ecologica. Essa segna una svolta drammatica per lo stesso sistema internazionale e in particolare per lo sviluppo politico ed economico dell'UE. Date le numerose vittime tra la popolazione ucraina e la crescente minaccia di una guerra termonucleare, l'obiettivo più immediato deve ovviamente essere quello di ridurre le tensioni facendo un passo indietro per arrestare l'escalation.

Le dure sanzioni economiche imposte alla Russia, così come il massiccio sostegno militare degli Stati Uniti, dell'UE e di altri paesi nei confronti dell'Ucraina potrebbero sembrare giustificate dalla flagrante violazione del diritto internazionale da parte del governo russo. Tuttavia, queste misure potrebbero contribuire a un'escalation della guerra e a esacerbare il rischio di

2 Si veda *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change, febbraio 2022: https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf (consultato l'8 marzo 2022).

3 Si veda la proposta di regolamento delegato della Commissione Europea all'indirizzo <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/01/draft-CDA-31-12-2021.pdf> (consultato il 9 gennaio 2022).

un conflitto militare che coinvolga i paesi della NATO, compreso l'eventuale, anche se improbabile, utilizzo di armi nucleari. Per evitare che un simile scenario si materializzi, è urgente riconsiderare l'approccio alle sanzioni e, soprattutto, intensificare gli sforzi diplomatici per fermare un'ulteriore escalation della guerra.

Sul piano interno, i paesi dell'UE e la Germania in particolare hanno risposto annunciando massicci programmi finanziari di spesa per la difesa e il riarmo, ulteriormente rafforzati dalla Dichiarazione di Versailles al vertice dei leader dell'UE dell'11 marzo 2022. Con un repentino cambio di mentalità, l'UE vuole ora perseguire proattivamente una strategia di autonomia energetica, contemplando sia una diversificazione delle forniture di gas naturale e petrolio, sia un'offensiva incentrata su investimenti accelerati per le energie rinnovabili. Inoltre, si discute di una successiva eliminazione del carbone, di un aumento delle importazioni di gas liquido e di nuove centrali nucleari. Tutto ciò è in netto contrasto con il dibattito finora tiepido sull'"autonomia strategica" nell'UE.

Mentre il conflitto in Ucraina ha drammaticamente esposto le dipendenze strategiche riguardo alle importazioni dell'UE, resta da vedere se questo porterà ad accelerare l'implementazione dello European Green Deal, oppure se la risposta politica comunitaria si concentrerà sull'estensione dell'uso dei combustibili fossili (cioè carbone e gas da fonti alternative) e dell'energia nucleare. Ciò che è chiaro è che le ripercussioni economiche e sociali della crisi sull'UE saranno significative, con una stima prudente del costo di bilancio a breve termine nel 2022 pari all'1,25% del PIL europeo, circa 175 miliardi di euro.⁴

Considerando lo shock economico, la maggiore avversione al rischio sui mercati finanziari e un probabile deprezzamento degli asset europei, non sono da escludere ripercussioni sulla sostenibilità del debito pubblico negli stati membri più fragili. La riforma in corso del Patto di stabilità e crescita e delle normative fiscali nazionali, come lo *Schuldenbremse* ("freno al debito")⁵ tedesco, dovrà adattarsi alla nuova situazione ed essere resa sufficientemente

4 Si veda Jean Pisany-Ferry "The economic policy consequences of the war", 8 marzo 2022, *Bruegel Blog Post*: <https://www.bruegel.org/2022/03/the-economic-policy-consequences-of-the-war/> (consultato il 9 marzo 2022).

5 Lo *Schuldenbremse* (freno al debito), sancito dalla costituzione tedesca, è una regola fiscale introdotta nel 2009, sulla scia della crisi finanziaria globale, che limita fortemente i poteri fiscali del governo. È stata sospesa nel 2020 per permettere una risposta robusta alla pandemia di Coronavirus. Si veda The Economist Intelligence Unit, 1 marzo 2021, https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1650762548&Country=Germany&topic=Economy_1 (consultato il 13 marzo 2022).

flessibile per consentire di attutire l'impatto della crisi, da un lato attraverso una massiccia assistenza umanitaria ai milioni di rifugiati ucraini che fuggono nei paesi dell'UE, e dall'altro lato attraverso programmi di assistenza sociale per mitigare le conseguenze dell'aumento dei costi energetici, alimentari e degli alloggi sulle famiglie.

L'internazionalismo cooperativo come compito centrale dell'UE

Con lo scoppio della guerra in Ucraina, i principi dell'ordine di sicurezza europeo sanciti dagli accordi di Helsinki del 1975 sono stati gravemente violati. Il profondo shock che la guerra ha inflitto ai cittadini dell'UE ha innescato un dibattito carico di emozioni, che a sua volta ha provocato annunci avventati negli stati membri rivolti all'aumento della spesa per la difesa e il riarmo. La resistenza della cittadinanza e della società civile a questo slancio verso la militarizzazione è rimasta finora contenuta.

Le implicazioni più ampie dei recenti eventi sia per la sicurezza europea sia per la traiettoria di sviluppo dell'integrazione europea rimangono da valutare, anche se alcune tendenze sono già visibili. In termini strategici, la NATO sta chiaramente vivendo una fase di rinascita e la posizione di leadership degli Stati Uniti si è rafforzata. Questo a sua volta ha favorito gli interessi statunitensi rivolti alla subordinazione dell'UE ai suoi obiettivi geopolitici, in particolare per quanto riguarda il contenimento non solo della Russia, ma anche e soprattutto della Cina come rivale in ascesa.

Sempre da un punto di vista strategico, l'UE si trova in una posizione difficile. Per prima cosa è chiaro che i costi economici e sociali della guerra – così come della futura ricostruzione dell'Ucraina – ricadranno principalmente su di essa, oltre che naturalmente sull'Ucraina stessa e su una popolazione che sta già soffrendo terribilmente. Nel caso di un conflitto militare prolungato con un'Ucraina massicciamente danneggiata e una Russia isolata a livello internazionale, non solo sarà impossibile ristabilire un ordine di sicurezza durevole per l'Europa, ma le relazioni economiche con la Russia – e quindi l'accesso al mercato russo e alla sua vasta disponibilità di risorse naturali e materie prime – saranno permanentemente ridimensionate. Aumenterà la dipendenza economica dell'UE dagli Stati Uniti e da altre regioni, come i paesi mediorientali esportatori di

petrolio, mentre il rapporto con la Cina in quanto alleato strategico della Russia probabilmente si deteriorerà ulteriormente.

Questa situazione avrà gravi conseguenze, considerando il prevalente orientamento all'esportazione dell'economia UE e l'importanza della Cina sia come mercato per i prodotti dell'UE, sia come fornitore di materie prime fondamentali e di una vasta gamma di beni e prodotti intermedi, come i pannelli solari per la transizione verde. Anche se la globalizzazione economica ha già subito un rallentamento prima della crisi pandemica, nel prossimo futuro emergerà probabilmente una tendenza ancora più marcata verso la regionalizzazione economica.

In questo contesto, la massima priorità dell'UE deve essere quella di fermare un'ulteriore escalation, se non di porre fine al conflitto in Ucraina e favorire una soluzione politica durevole che contempili sia i legittimi interessi dell'Ucraina rispetto alla sua sovranità territoriale sia le preoccupazioni della Russia dal punto di vista della sua sicurezza nazionale. Una politica sostenuta dall'UE e incentrata su sanzioni crescenti e a tutto campo alla Russia e su massicce forniture di armamenti alle forze militari ucraine appare controproducente, poiché rischia di prolungare e brutalizzare la guerra.

Più in generale, l'UE dovrebbe ripensare il suo orientamento strategico e resistere alla spinta al riarmo e alla militarizzazione. Un conflitto geopolitico tra le grandi potenze nel contesto di un emergente mondo multipolare non è un risultato necessario né auspicabile, ma tutto ciò dipende dalle decisioni politiche che i popoli e i loro leader prenderanno. In un contesto globale caratterizzato da una costellazione di crisi multiple e dall'emergenza climatica, l'UE e la comunità internazionale in generale devono concentrare il loro capitale politico ed economico sulla promozione di un'efficace cooperazione internazionale e sulla costruzione della pace.

Per poter diventare un promotore credibile ed efficace di un rinnovato internazionalismo cooperativo, l'UE dovrebbe dare l'esempio accelerando la trasformazione socio-ecologica dell'economia europea. Per cominciare, ciò richiede l'abbandono dei dogmi politici neoliberali degli ultimi 30 anni, volti a promuovere privatizzazioni, finanziarizzazione e un dannoso neo mercantilismo basato sulle esportazioni. Queste politiche hanno aumentato gli squilibri verso l'estero e spinto i paesi, in particolare nel Sud del mondo, a cercare rifugio nella concorrenza fiscale e nella concorrenza locale incentrata su bassi salari

e standard ambientali permissivi. Attraverso gli accordi commerciali e di investimento, ad esempio, l'UE ha spesso ostacolato in modo diretto lo sviluppo di forme inclusive di statualità e causato una marcata instabilità macroeconomica.

Gli effetti combinati della pandemia di Coronavirus e della guerra in Ucraina sembrano destinati a generare ulteriori instabilità economiche e politiche nel Sud del mondo. Sia l'Ucraina che la Russia sono grandi produttori ed esportatori agricoli. Dall'inizio della guerra, le loro esportazioni si sono fortemente ridotte e il conseguente impatto si è manifestato in tutto il mondo con l'aumento dei prezzi degli alimenti e la riduzione delle scorte.⁶ Di fronte alla minaccia di un'ulteriore escalation, questa situazione deve essere affrontata urgentemente dall'UE. Realizzare un internazionalismo cooperativo richiede la chiara consapevolezza da parte delle élite politiche ed economiche dell'UE che le crisi e le divisioni dell'età contemporanea non possono essere risolte con il conflitto e la guerra, ma solo promuovendo uno sviluppo sostenibile e inclusivo in patria e all'estero.

Alla luce dei recenti avvenimenti, resta da vedere se l'UE sarà in grado di far emergere la volontà politica di fornire una spinta decisiva per la cooperazione internazionale. Ci troviamo chiaramente ad un punto di svolta cruciale nella storia dell'Unione europea: le decisioni di oggi determineranno i suoi sviluppi futuri, nel bene e nel male. Scelte politiche sbagliate comporteranno il rischio di un mondo post-pandemico in cui sarà di fatto impossibile raggiungere degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile entro il 2030; un mondo in cui le molteplici crisi di oggi – alimentare, sociale, ecologica, migratoria – saranno ulteriormente aggravate da crescenti minacce militari. Per i leader politici così come per la società civile, questo significa che l'attivismo ecologico e sociale deve potersi coniugare con la costruzione di un nuovo movimento per la pace.

⁶ Si veda, ad esempio, il *Bloomberg Report*, disponibile all'indirizzo: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-08/war-in-ukraine-compounds-global-food-inflation-hunger-crisis>

2. La transizione verso un'economia post-pandemica: il macrocontesto

La pandemia di Covid-19 un anno dopo

La pandemia di Covid-19 ha contrassegnato l'andamento del 2021, così come era avvenuto per l'anno precedente. Il mondo ha già vissuto tre grandi ondate di diffusione del Coronavirus, mentre gli scienziati avvertono che "il mondo affronta il chiaro pericolo di focolai di malattie infettive più frequenti e più letali. L'attuale pandemia non è stata un evento del tipo 'cigno nero'" (G20:1)⁷. Infatti, l'emergere di una nuova variante indicata come BA.1 e denominata "Omicron" è stato registrato verso la fine del 2021, dando inizio a una nuova ondata di contagi e morti.

Dal 31 dicembre 2019 al 31 gennaio 2022, sono stati segnalati 376.229.546 casi di Covid-19 a livello globale, con 5.681.828 decessi.⁸ In Europa ci sono stati 140.263.613 casi e 1.739.661 decessi, corrispondenti rispettivamente a circa il 37% e il 31% del totale a livello globale. I cinque paesi in cima alla lista europea sono Francia, Regno Unito, Russia, Turchia e Italia. Tra gli stati membri dell'UE, Francia, Spagna, Italia, Germania e Polonia sono stati i più colpiti.

Dopo un inizio problematico, la campagna di vaccinazione è decollata nell'UE. All'inizio di febbraio 2022, l'81,8% della popolazione adulta aveva ricevuto due dosi di vaccino. Il tasso di vaccinazione è variato in tutta l'UE, con i CEEC (paesi dell'Europa centro-orientale) che hanno tassi nettamente più bassi, al contrario dei paesi dell'Europa settentrionale e meridionale (tabella 1, colonna 1). Secondo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), "i paesi con un tasso di vaccinazione più basso continuano ad essere i più gravemente colpiti" dalla recrudescenza del Coronavirus. È da notare che l'ultima variante "Omicron" e le sue sottovarianti sembrano essere in grado di eludere alcuni livelli di immunità esistenti, causando così un'ondata di reinfezioni.

7 G20 High Level Independent Panel, 2021, "A Global Deal for our Pandemic Age", www.pandemic-financing.org

8 European Centre for Disease Prevention and Control: <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases> (consultato il 5 febbraio 2022).

Nel complesso, sebbene l'arrivo dei vaccini abbia ridotto i tassi di mortalità in tutto il mondo, il Covid-19 continua a rappresentare una grave minaccia per la società. Miliardi di persone sono attualmente non vaccinate, o perché non hanno accesso ai vaccini o perché sono state persuase a sospettare di questi o altri vaccini. Si stima che più della metà dei paesi del mondo non siano stati in grado di vaccinare più del 40% della loro popolazione entro la fine del 2021.⁹ Inoltre, l'OMS ha messo in guardia i governi rispetto alla rimozione delle restrizioni Covid-19 a causa di pressioni politiche.

Nel macrocontesto, la pandemia per il secondo anno consecutivo ha influenzato a livello economico sia il lato dell'offerta che quello della domanda. Mentre i governi cercano di tenere a galla le loro economie, si assiste a profondi mutamenti strutturali, le cui tracce possono essere rilevate nei macro-trend a breve termine. Tra questi vi sono il cambiamento dei modelli di svolgimento dell'attività lavorativa, dato che le persone stanno rivalutando il ribilanciamento tra lavoro e vita privata, e l'espansione di attività quali, ad esempio, l'e-commerce e l'e-banking.

⁹ Wolf, M., 2021, "Hopes and fears for the global Covid-19 recovery", *Financial Times*, 12 ottobre 2021.

TABELLA 1. INDICATORI ECONOMICI DELL'UE, ANNO 2021

		Fully vaccinated % population (a) Col. 1	Real GDP % change Col.2	Unemployment % labour force Col.3	Real wage % change (b) Col.4	HCPI annual average % change Col.5	Ratio of Top 20% to bottom 20% (c) Col.6	Budget balance % GDP Col.7	Gross debt % GDP Col.8
	Euro area		5.3	7.0	0.4	2.6	4.99	-7.1	100.0
	EU	81.8	5.3	6.4	0.5	2.9	4.98	-6.6	92.1
Nordic	Finland	85.9	3.5	7.1	0.1	2.1	3.72	-3.8	71.2
	Denmark*	99.1	4.0	5.1	0.0	1.9	4.00	-0.9	41.0
	Sweden*	85.9	5.0	8.2	-0.3	2.7	4.12	-0.9	37.3
	Austria	81.9	4.7	4.9	-0.7	2.8	4.11	-5.9	82.9
Western Europe	Belgium	88.6	6.1	5.7	1.5	3.2	3.65	-7.8	112.7
	France	90.4	7.0	7.4	2.7	2.1	4.48	-8.1	114.6
	Germany	87.8	2.8	3.2	0.0	3.2	6.47	-6.5	71.4
	Ireland	94.6	13.7	5.1	0.6	2.4	4.03	-3.2	55.6
	Luxembourg	82.0	7.0	5.0	-0.7	3.5	4.99	-0.2	25.9
	Netherlands	82.5	4.3	3.8	0.1	2.8	4.04	-5.3	57.5
Southern Europe	Cyprus	85.6	5.3	6.4	0.5	2.3	4.31	-4.9	104.1
	Greece	79.1	8.5	12.7	-0.1	0.6	5.15	-9.9	202.9
	Italy	84.8	6.5	9.0	-1.2	1.9	6.01	-9.4	154.4
	Malta	93.2	5.9	3.4	1.3	0.7	4.69	-11.1	61.4
	Portugal	93.6	4.9	5.9	1.0	0.9	4.99	-4.5	128.1
	Spain	86.4	5.0	13.0	-2.1	3.0	5.77	-8.1	120.6
Eastern Europe	Czechia	73.7	3.3	2.1	2.5	3.3	3.34	-7.0	42.4
	Estonia	71.1	7.5	5.2	0.9	4.5	5.03	-3.1	18.4
	Latvia	76.0	4.7	7.5	3.9	3.2	6.27	-9.5	48.2
	Lithuania	78.3	4.8	5.6	5.3	4.6	6.14	-4.1	45.3
	Slovakia	58.3	3.0	6.4	2.1	2.8	3.03	-7.3	61.8
	Slovenia	67.8	6.9	4.6	1.6	2.0	3.32	-7.2	77.7
	Bulgaria	34.5	4.0	4.9	7.4	2.8	8.01	-3.6	26.7
	Croatia	64.5	10.5	7.0	-0.1	2.7	4.61	-4.1	82.3
	Hungary	70.3	6.5	3.7	2.4	5.2	4.30	-7.5	79.2
	Poland	65.3	5.7	2.9	2.8	5.2	4.07	-3.3	54.7
Romania	49.2	6.3	5.4	2.4	4.1	6.62	-8.0	49.3	
Non EU	UK	76.8	6.9	4.9	1.1	2.4	(2017) 6.19	-10.1	(d) 109.4
	Japan	80.4	2.4	2.8	1.8	-0.5	(2013) 5.33	-9.1	(d) 258.9
	USA	75.4	5.8	3.9	-0.2	4.3	(2018) 9.02	-11.4	(d) 152.7

Fonte – European Commission, Autumn Forecast 2021: colonne n. 3, 4, 7, 8; European Commission, Winter Forecast 2022: colonne n. 2, 5.

(a) Frequenza cumulativa della vaccinazione primaria (escluso il richiamo booster) tra gli adulti di 18 anni e più al 4 febbraio 2022; accesso effettuato il 6 febbraio 2022; disponibile su <https://vaccinetracker.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#summary-tab> e <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

(b) Reddito reale dei dipendenti pro capite

(c) Rapporto tra il reddito totale ricevuto dal 20% della popolazione con il reddito più alto e quello ricevuto dal 20% con il reddito più basso, dove il reddito è "reddito disponibile equivalente". Fonti: EUROSTAT, Inequality of income distribution (TESPM151); Paesi non UE: Banca Mondiale (2022), Income Share Held by the Highest and Lowest 20%: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.FRST.20>

(d) Fonte per i Paesi non UE: Banca Mondiale (2022), Quarterly Public Sector Debt (QPSD): <https://databank.worldbank.org/embed-int/T1-Gross-General-Gov-GDP-percent/id/be9dffff>

Tendenze macroeconomiche

Questa sezione si concentra sui dati più recenti disponibili prima dell'invasione russa dell'Ucraina. Sebbene gli effetti immediati dell'invasione abbiano riguardato picchi nei prezzi dell'energia e perdite in borsa, le implicazioni a lungo termine per l'economia dell'UE devono ancora essere valutate.

La tabella 1 mostra alcuni macro-sviluppi selezionati alla fine del 2021.¹⁰ Nel valutarli, è necessario tenere presente il crollo dell'economia nel 2020, così come i tassi di performance passati dell'economia europea. La tabella mostra, inoltre, i dati relativi a Regno Unito, Stati Uniti e Giappone per consentire un confronto internazionale. In particolare, il *tasso di crescita annuale* dell'economia dell'UE, e specialmente dell'eurozona, era del 2%, o leggermente inferiore, all'inizio e alla metà degli anni 2000. Dopo la crisi finanziaria globale e la crisi dell'euro, è sceso in media sotto l'1%, mentre alcuni stati membri non hanno registrato alcuna crescita o addirittura tassi di crescita negativi. Così, la bassa crescita sembra essere ormai endemica nell'UE. È in questo contesto che la pandemia ha colpito l'economia europea, spazzando via quasi interamente la debole ripresa che era stata registrata poco prima dell'avvento del virus.

Nel 2021 il contesto macroeconomico è leggermente migliorato registrando tassi di crescita del PIL positivi in tutti gli stati membri (tabella 1, colonna 2); la traiettoria positiva dovrebbe proseguire nel 2022, sebbene a un tasso inferio-

¹⁰ La fonte è la Commissione Europea, salvo diversa indicazione. I dati per il 2021 sono basati su previsioni.

re.¹¹ La guerra in Ucraina frenerà ulteriormente la crescita dell'UE nel 2022. A tal proposito, la BCE ha ridimensionato la sua previsione di crescita dal 4,2% al 3,7%. D'altra parte, la pandemia ha colpito regioni e settori con intensità diversa, creando o amplificando le divergenze all'interno dell'UE. Ad esempio, i settori che si basano sul contatto personale, come il commercio al dettaglio e il turismo, sono stati colpiti più di altri, e le regioni che dipendono da questi settori sono state colpite molto duramente, incidendo su un già preoccupante record di disuguaglianza nell'UE (tabella 1, colonna 6).

L'andamento dell'*occupazione* è persistentemente in ritardo rispetto a quello della produzione. Nel 2016 il tasso medio di occupazione dell'UE era al di sopra del livello del 2008 e nel 2017 e 2018 è aumentato dell'1,1% annuo. Ha registrato un aumento inferiore nel 2019 (0,7%) a causa della decelerazione del tasso di crescita, mentre lo shock del 2020 si sta ancora facendo strada nei rapporti di lavoro. Alla fine del 2021, la *disoccupazione* nell'UE è tornata al livello pre-pandemico del 6,4% e al 7% nell'Eurozona (tabella 1, colonna 3).

Tuttavia, bisogna tener conto della c.d. "grande rassegnazione", ossia quel fenomeno per cui molti lavoratori sono riluttanti a tornare al loro vecchio impiego e sono alla ricerca di un nuovo equilibrio tra vita privata e lavoro dopo l'esperienza della pandemia.¹² Inoltre, la disoccupazione è stata considerevolmente più alta in Grecia (12,7%) e in Spagna (13%) rispetto agli altri paesi. Anche la disoccupazione dei giovani lavoratori (sotto i 25 anni) rimane relativamente alta (15%) e ha raggiunto livelli cronici in Grecia (30,5%) e in Spagna (30,6%). Entrambi i paesi dipendono fortemente da quei settori che sono stati maggiormente colpiti dalla pandemia.

Il limitato aumento dei *salari reali*, registrato negli ultimi due decenni, è ormai intrinseco al paradigma produttivo dell'UE, registrando in alcuni casi persino tassi di variazione annuale negativi. Nel 2021, i salari reali sono cresciuti in media dello 0,4% nell'Eurozona e dello 0,5% nell'UE, in sette stati membri sono cresciuti meno della media e in altri sette sono addirittura diminuiti (tabella 1, colonna 4).

Il regime seguito dalla politica macroeconomica dell'UE in passato ha comportato non solo ridotti aumenti salariali ma anche un basso tasso di *infla-*

11 Commissione Europea, *Autumn 2021 Forecast for the European Economy*.

12 Eurostat, Euro Indicators, "Euro area unemployment at 7% in Dec 2021", 16/2022, 1 febbraio.

zione (tabella 1, colonna 5). Nella transizione verso l'economia post-pandemica, l'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, le contrazioni sul lato dell'offerta dovute alla carenza di componenti input e di materie prime, così come la limitata capacità produttiva, hanno spinto i prezzi verso l'alto.

Nel 2021, l'indice dei prezzi al consumo era destinato a registrare un valore medio del 2% nell'UE per la prima volta in un decennio, ma a dicembre aveva già raggiunto il 5,3% su base annua. La guerra in Ucraina amplificherà l'aumento dell'inflazione. La BCE ha revisionato al rialzo la sua previsione di inflazione dal 3,2% al 5,1% per il 2022. Se l'aumento dell'inflazione sia un fenomeno transitorio oppure un cambiamento di più lunga durata è attualmente oggetto di dibattito tra coloro che premono per un inasprimento della politica europea e coloro che sono invece scettici al riguardo. Il timore che una spirale salari-prezzi stia per innescarsi, plasmando le aspettative e portando a una pressione inflazionistica, è infondato in considerazione della modesta variazione verso l'alto dei salari. Inoltre, il perseguimento di una politica di contenimento dell'inflazione rischia di interrompere bruscamente la ripresa, come è avvenuto in passato e soprattutto all'indomani della crisi finanziaria globale.

La combinazione di bassi aumenti salariali e andamento contenuto dell'occupazione incide in modo severo sul reddito delle famiglie, provocando profonde e drammatiche *disuguaglianze* di reddito. Nel 2020, il reddito guadagnato dal quintile superiore della popolazione era in media cinque volte quello del quintile inferiore nell'UE (tabella 1, colonna 6). Questo rapporto era addirittura maggiore in nove stati membri. Oltre ad essere un fenomeno sociale, la disuguaglianza di reddito influisce anche sulle prospettive macroeconomiche degli Stati membri dell'UE attraverso i modelli di spesa e risparmio delle famiglie.

Data l'intensità della crisi sanitaria e le ricadute economiche seguite ai *lockdown* e alle altre restrizioni imposte dai governi, l'attività economica si è significativamente ridotta. In seguito all'attivazione della "clausola generale di fuga" dal Patto di stabilità e crescita, la soglia del 3% del rapporto *deficit*/PIL è stata superata da tutti gli stati membri ad eccezione di Danimarca e Lussemburgo (tabella 1, colonna 7). Anche il *debito pubblico* ha avuto un'impennata, con il superamento della soglia del 60% del PIL per la maggior parte dei Paesi UE (tabella 1, colonna 8).

Nel complesso, l'anno 2021 ha segnato un'inversione di tendenza rispetto alla recessione in cui è precipitata l'economia dell'UE a causa della pandemia.

Tuttavia, la ripresa rimane debole e disomogenea tra gli stati membri dell'UE, non solo a causa delle preesistenti differenze strutturali, ma anche delle diverse misure di contenimento impiegate dai governi e dei tempi e della portata delle misure di sostegno durante la crisi pandemica. Inoltre, la ripresa rimane fragile in vista dei molteplici rischi che ci attendono, tra cui le interruzioni dell'approvvigionamento, l'aumento dei prezzi dell'energia, un settore finanziario ipertrofico, gli shock climatici, le tensioni commerciali e naturalmente l'incertezza sull'evoluzione della pandemia di Covid-19.

Questi rischi sono attualmente amplificati dalla guerra in Ucraina. Due anni dopo l'inizio della pandemia, la fiducia delle persone nelle istituzioni nazionali ed europee è diminuita considerevolmente, mettendo a rischio la coesione sociale.¹³ Persino il FMI esprime preoccupazione rispetto allo “stress politico, innescato dai lasciti della pandemia” (FMI:5)¹⁴. Superare la crisi sanitaria e le relative conseguenze economiche e sociali richiede quindi un approccio olistico per sostenere l'economia e la società in generale. E questo è particolarmente vero se si considera l'instabilità politica causata dall'invasione russa dell'Ucraina.

Risposte politiche

Lo shock della pandemia ha rivelato molte debolezze strutturali nell'UE, tra cui sistemi sanitari inadeguati, lacune nelle reti di sicurezza sociale, sistemi della pubblica amministrazione carenti, mancanza di competenze, capacità di accesso e infrastrutture digitali, lavori di bassa qualità; tutti questi fattori hanno rafforzato le dinamiche di disuguaglianza e di stagnante crescita della produttività. Occorre analizzare le risposte politiche adottate sia a livello nazionale sia a livello comunitario.

Nel 2021, sono state le risposte di *politica fiscale* nazionale a rappresentare la maggior parte delle misure di sostegno. In particolare, la risposta fiscale complessiva degli Stati membri dell'UE – compresi gli stabilizzatori automatici –

13 Eurofound, 2021, “Living, working and Covid-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year”.

14 IMF, 2021, *Regional Economic Outlook*, Europe, ottobre 2021.

è stata stimata in circa il 19% del PIL nel periodo 2020-2022.¹⁵ Inoltre, gli Stati membri dell'UE hanno fornito un sostegno di liquidità pari a quasi il 20% del PIL, principalmente sotto forma di garanzie pubbliche e rinvii fiscali.

A livello dell'UE, in seguito alla sospensione temporanea del Patto di stabilità e crescita, il piano "Next Generation EU" (NGEU) è stato definito dopo lunghi negoziati, che hanno occupato gran parte del 2020. Si tratta di 750 miliardi di euro (prezzi del 2018), pari a circa il 5% del PIL dell'UE, da finanziare con prestiti sul mercato obbligazionario da parte della Commissione Europea per conto dell'UE. È di breve durata, poiché gli impegni giuridici previsti dal NGEU devono essere assunti entro dicembre 2023 e i relativi pagamenti entro dicembre 2026.

Il cuore di NGEU è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF), entrato in vigore a febbraio 2021. Esso ammonta a 672,5 miliardi di euro (prezzi del 2018), da mobilitare sotto forma di prestiti (53,5%) e sovvenzioni (46,5%).¹⁶ Per averne accesso, gli stati membri devono presentare piani nazionali di ripresa per gli anni 2021-2023, affrontando le raccomandazioni fatte nel quadro del Semestre europeo, introducendo così delle condizionalità allo sforzo di ripresa. Inoltre, tali piani devono tenere conto degli obiettivi del RRF del 37% di spesa per gli investimenti climatici e del 20% per la transizione digitale.

Nel complesso, la risposta di politica fiscale dell'UE, sia a livello nazionale che europeo, ha messo politicamente in discussione la dottrina "TINA-There is No Alternative" degli ultimi decenni come un costrutto neoliberale dalle conseguenze disastrose per la maggior parte della popolazione; di conseguenza, il mantra del TINA è stato messo da parte sotto la pressione della pandemia.

In particolare, il progetto NGEU segna due importanti deviazioni rispetto alla traiettoria passata. Vale a dire, la concessione di sovvenzioni agli Stati membri in difficoltà e l'assunzione di prestiti sul mercato dei capitali. Anche se scala ridotta, durata limitata di NGEU e RRF, condizionalità inerenti al Semestre europeo costituiscono seri vincoli, i cambiamenti qualitativi introdotti sotto la pressione della crisi pandemica aprono uno spazio per il dibattito pubblico su

15 European Commission, 2021, "The EU economy after Covid-19: Implications for economic governance", 10 ottobre.

16 I restanti 77,5 miliardi di euro sono distribuiti tra alcuni programmi individuali, ovvero ReactEU (47,5 miliardi), Horizon Europe (5 miliardi), InvestEU (5,5 miliardi), Rural Development (7,5 miliardi), Just Transition Fund (10 miliardi) e RescEU (1,9 miliardi).

questioni che i movimenti sociali, i sindacati e iniziative come l'EuroMemo Group stanno sostenendo da tempo. Tali questioni includono la necessità di aumentare la dimensione del bilancio dell'UE, l'importanza dei trasferimenti pubblici, e l'emissione di asset "sicuri" come le obbligazioni dell'UE, che godono di un rating tripla A.

A livello europeo, la *politica monetaria* è rimasta accomodante per tutto il 2021. Nella riunione di ottobre scorso, la BCE ha confermato la sua volontà di continuare ad acquistare attività nell'ambito del Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (Pandemic Emergency Purchase Programme-PEPP) con una dotazione totale di 1.850 miliardi di euro fino "almeno alla fine di marzo 2022 e, in ogni caso, finché non giudicherà che la fase di crisi del Coronavirus sia finita"¹⁷. Inoltre, i tassi d'interesse chiave della BCE rimangono invariati¹⁸, mentre gli acquisti netti nell'ambito del programma di acquisto di asset continuano al ritmo mensile di 20 miliardi di euro. Questi continueranno "per tutto il tempo necessario a rafforzare l'impatto accomodante dei tassi di policy" (BCE, *ibidem*).

Vale la pena notare che fino a poco tempo fa la BCE si è discostata dalle altre principali banche centrali, come la Federal Reserve statunitense e la Bank of England, che hanno risposto al recente aumento dell'inflazione inasprendo la politica.¹⁹ Questo ha suscitato una controversia tra coloro che sostengono che la BCE dovrebbe invertire la sua posizione accomodante, poiché è probabile che l'inflazione rimanga al di sopra dell'obiettivo più a lungo del previsto, e coloro che si oppongono a un prematuro inasprimento della politica. Ciò che questo discorso, essenzialmente di facciata, nasconde tuttavia è la crescente impotenza della BCE e di altre istituzioni nel ripristinare un certo grado di equilibrio nelle loro strategie macro-politiche. Ciò è dimostrato dall'andamento piatto, storicamente senza precedenti, dei tassi di interesse dalla crisi finanziaria del 2008, mostrato nel grafico qui di seguito.²⁰

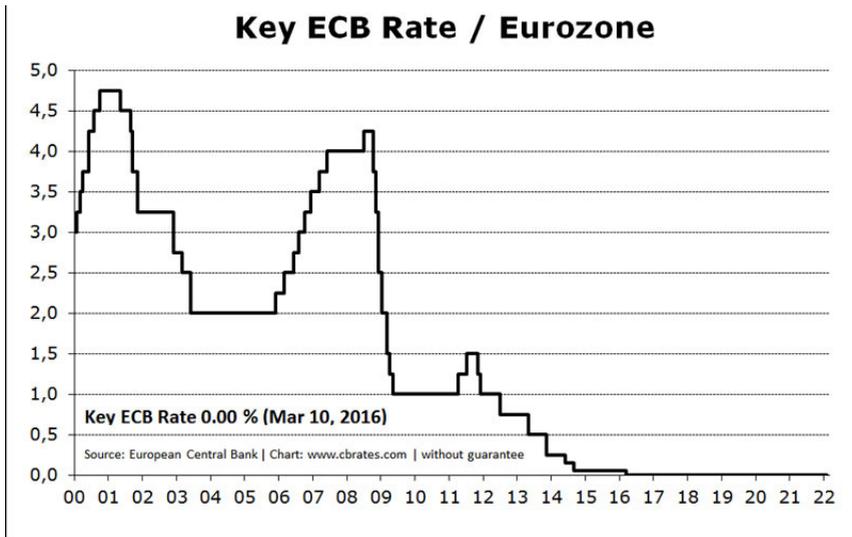
17 European Central Bank, 2021, "Monetary Policy Decisions", comunicato stampa, 28 ottobre.

18 Allo 0% per le operazioni di rifinanziamento principali, allo 0,25% per le operazioni di prestito marginali e al -0,50% per quelle di deposito.

19 La BoE ha aumentato il suo tasso principale allo 0,5% il 3 febbraio 2022, meno di due mesi dopo averlo portato allo 0,25%, mentre gli investitori prevedono cinque aumenti dei tassi da parte della Fed nel 2022.

20 Leaman, J., 2021, "Central Bankism: fashionable but destructive", Roundtable: *Monetary Policy in the EU, Just Money*, 26 febbraio, disponibile su: <https://justmoney.org/the-hegemony-of-central-bankism-and-authoritarian-neoliberalism-as-obstacles-to-human-progress-and-survival/>

GRAFICO 1. TASSO D'INTERESSE DELLA BCE, 2000-2022



Fonte: www.cbrates.com

Altrettanto forte è stata l'accelerazione degli acquisti di asset da parte della BCE e l'aumento di quasi 6 volte del suo bilancio (2007: 1,5 trilioni di euro; 2022: 8,6 trilioni di euro). Nonostante la straordinaria portata di questo atteggiamento "accomodante", in 12 anni la BCE non ha raggiunto il suo scopo reflazionistico, con una crescita media nell'Eurozona di appena l'1,9% tra il 2010 e il 2019 o dello 0,7% se si include la grave recessione del 2020. Sebbene gli investimenti reali non siano tornati ai livelli del 2007, l'immissione di migliaia di miliardi di euro nei mercati finanziari europei e globali ha portato a una dannosa allocazione del capitale, intensificando le disuguaglianze di ricchezza e aumentando le difficoltà per le autorità pubbliche di affrontare le sfide urgenti di oggi: tra cui, assicurare la trasformazione socio-ecologica caldeggiata dall'EuroMemo Group e indicata come un'ambizione chiave dello stesso European Green Deal dell'UE.²¹

Alla riunione del Consiglio direttivo della BCE del 10 marzo 2022, l'approccio aggressivo ha avuto la meglio, poiché la posizione di politica monetaria della

²¹ Leaman, J., 2021 (ibidem).

BCE ha di fatto invertito la rotta. La paura dell'inflazione ha dominato, prevalendo su altre preoccupazioni, come la guerra, l'incertezza e la crescita. Così, entro giugno 2022, il Programma di acquisto di asset, il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica e le operazioni speciali di rifinanziamento finiranno. D'altra parte, i tassi d'interesse chiave della BCE rimangono invariati.²²

Nel complesso, sia nella sfera fiscale che in quella monetaria, la politica dell'UE ha risposto alla crisi divergendo dai suoi dogmi istituzionali anche se temporaneamente e in misura limitata e condizionata. È in questo contesto che gli attori sociali devono agire per impedire il ritorno delle idee, politiche e pratiche prevalentemente neoliberali del passato.

La necessità di un cambio di paradigma

A febbraio 2020, la Commissione Europea ha avviato la revisione della governance economica dell'UE così come delineata nel Patto di stabilità e crescita e le sue ampie, successive modifiche in seguito alla crisi finanziaria e a quella dell'euro. A causa della pandemia, il processo è stato congelato fino all'ottobre 2021, allorché è stato rilanciato. Secondo la Commissione, l'obiettivo della revisione è quello di semplificare le regole e renderle più comprensibili e trasparenti, di facilitare la comunicazione, di rafforzare la dimensione nazionale e di migliorarne l'implementazione.

In effetti, il Patto di stabilità e crescita è stato definito "sciocco" già nel 2002 da Romano Prodi, l'allora presidente della Commissione, ed episodi come la decisione congiunta del 2002-2003 di Francia e Germania – che hanno semplicemente ignorato il Patto – o quelle del 2016 sulle multe zero per Portogallo e Spagna ne hanno di fatto sottolineato l'inefficacia. Infine, ma non meno importante, la pandemia ha reso chiara la sua irrilevanza in un momento critico. Per quanto comprensibile possa essere l'iniziativa della Commissione di rivedere la governance economica dell'Unione, la priorità rimane quella di migliorare il modello esistente, che ha prevalso per più di venti anni, e che si è dimostrato ampiamente irrilevante.

Al contrario, sarebbe necessario un cambiamento di paradigma che riconosca

²² "Combined monetary policy decisions and statement", 10 marzo 2022: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/shared/pdf/ecb.ds220310~c4c5a52570.en.pdf>

il fatto che le questioni sociali, economiche ed ecologiche sono intrinsecamente legate e che le soluzioni basate sul mercato possono rivelarsi estremamente dannose. Un tale nuovo paradigma dovrebbe includere sia le prospettive economiche che quelle socio-ecologiche su un piano paritario, in totale contrapposizione rispetto all'attuale predominio delle considerazioni economiche rispetto alle altre sfere.²³ Inoltre, sarebbe necessario combinare le considerazioni di politica fiscale e monetaria all'interno di un unico quadro di riferimento, in netto contrasto con la separazione dei due aspetti attualmente stabilita a livello istituzionale.

In generale, è necessario un approccio olistico, il cui valore è stato reso evidente dalla crisi del Covid-19 e dalle sue ripercussioni. Questo approccio deve basarsi sulla rivitalizzazione del ruolo economico dello Stato, permettendo il perseguimento di obiettivi economici e socio-ecologici. Più specificamente, alcune direzioni in cui il paradigma di governance economica dell'UE suggerito dovrebbe muoversi riguardano i seguenti punti:

1) *Integrare la dimensione sociale in quella economica.* Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il suo Piano d'azione, approvato dalla Dichiarazione di Porto del 7 maggio 2021, dovrebbero essere integrati nell'architettura della governance economica dell'UE. Inoltre, questa dovrebbe essere basata sulla piena occupazione con posti di lavoro di alta qualità e la giusta transizione verso un'economia socialmente e ambientalmente sostenibile; e dovrebbero essere utilizzati degli indicatori alternativi al PIL per misurare il benessere delle società. Devono inoltre essere prese in considerazione le specificità delle sfide socio-economiche e ambientali affrontate dai diversi stati membri. L'approccio della misura unica valida per tutti, dovrebbe essere abbandonato.

2) *Rilanciare i servizi pubblici.* Dopo anni di restrizioni di bilancio, i servizi pubblici sono stati indeboliti, oltre che ridimensionati. La pandemia ha evidenziato l'importanza di un settore dei servizi pubblici ben funzionante ed efficace. Le lezioni della pandemia devono essere valorizzate e il ruolo dei servizi pubblici nell'economia deve essere rafforzato e strettamente legato ai bisogni della società.

23 Anche nel campo accademico, c'è bisogno di un lavoro più attento riguardo alla combinazione tra analisi macro e trasformazione socio-ecologica, in modo che le due dimensioni possano essere articolate in un unico approccio. L'attenzione macro sulla crescita tende a ignorare le esternalità negative, mentre concentrarsi solo sugli sviluppi socio-ecologici può produrre risultati indesiderati e non voluti.

3) *La politica fiscale e quella monetaria dovrebbero essere coordinate in modo da reinserire moneta e credito all'interno delle politiche pubbliche.* Questo è particolarmente vero alla luce delle attuali sfide climatiche e sanitarie e della necessità di aumentare notevolmente gli investimenti pubblici. Quindi, è necessario un sistema coordinato di allocazione del credito e di finanziamento del bilancio, che includa l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione europea per conto dell'UE. Come è stato sottolineato, lo sforzo di ricostruzione di molte economie avanzate del Dopoguerra era basato su un tale modello di governance.²⁴

4) *La nuova architettura di governance deve essere resa più equa e sostenibile.* Le difficoltà dell'UE nel raggiungere un approccio coordinato alla tassazione rimangono un ostacolo decisivo per la costruzione di una solida fondazione comunitaria. Dopo tutto, la tassazione ricopre un ruolo fondamentale nel contesto della legittimazione democratica della politica macroeconomica. Sebbene l'UE abbia accettato la raccomandazione dell'OCSE rispetto a un'aliquota minima del 15% per l'imposta sulle società, non ha fatto nulla per contrastare le pratiche diffuse di evasione fiscale e riciclaggio di denaro. L'accordo dell'E-COFIN del 5 ottobre 2021, rivolto alla riduzione del numero di "paradisi fiscali" inclusi nella lista nera a soli nove Paesi, è di fatto in contrasto con le prove dei Pandora Papers²⁵ pubblicati poco prima della riunione.

5) *Il nodo del debito sovrano accumulato in seguito alla crisi Covid-19 deve essere affrontato a livello europeo.* Alcune delle maggiori economie dell'eurozona, come l'Italia, la Spagna e la Francia, stanno sperimentando un aumento del debito particolarmente elevato, alla stessa stregua di paesi che sono entrati nella crisi pandemica con un tasso di debito pubblico già alto, come la Grecia. In ogni caso, il rischio di panico sul mercato obbligazionario non può essere del tutto scongiurato. A tal fine, la BCE dovrebbe comprare titoli di Stato sui mercati primari. In questo modo, la minaccia di panico degli obbligazionisti sarebbe allontanata, senza un'eredità permanente legata a livelli insostenibili di debito pubblico.²⁶

6) *Il processo di formulazione e attuazione dell'intera politica dell'UE deve essere democratizzato.* In particolare, il Parlamento europeo dovrebbe partecipare al

24 Braun, B, Gabor, D, e B. Lemoine, 2020, "Enlarging the ECB mandate for the common good and the planet", *Social Europe*, 8 giugno.

25 <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>. Vedi anche le precedenti rivelazioni dell'ICIJ nei Panama Papers, i Paradise Papers e i Lux-Leaks.

26 De Grauwe, P, "The need for monetary financing of corona budget deficits", LSE Forum.

processo decisionale relativo alla definizione degli obiettivi macroeconomici e delle politiche, supervisionando la loro attuazione e rendendo la Commissione Europea e la BCE responsabili dei risultati raggiunti. Anche il ruolo della società civile e delle parti sociali deve essere preso in considerazione nel nuovo paradigma.

Le proposte di cui sopra delineano le caratteristiche principali di un paradigma alternativo; si tratta di una lista indicativa tutt'altro che esaustiva. Ci si può aspettare sin da subito una forte opposizione a tali richieste da parte degli attori che detengono interessi acquisiti all'interno del sistema attuale. Per questo motivo, è imperativo che il discorso pubblico venga incoraggiato e ampliato al fine di includere idee e proposte alternative, e che gli attori sociali, compresi i sindacati, i movimenti sociali e le iniziative come l'EuroMemo Group, si mobilitino in questo senso. La crisi del Covid-19 presenta un'opportunità non solo per "costruire meglio", ma per "costruire diversamente" rispetto alle politiche e alle pratiche del passato.

3. Politiche sociali e occupazionali

Una panoramica sull'impatto occupazionale e sociale della crisi pandemica

La crisi del Covid-19 ha avuto, fino ad ora, conseguenze sostanzialmente diverse per i mercati del lavoro e i lavoratori europei rispetto alla crisi finanziaria globale. Durante quest'ultima, cioè tra il 2008 e il 2013, il PIL era diminuito dell'1,2% e l'occupazione del 3,3% nell'UE. Il calo del 5,9% del PIL e la riduzione dell'occupazione dell'1,4% nel 2020 indicano un effetto della crisi Covid sull'occupazione molto più contenuto, da attribuirsi al ruolo dell'intervento statale. I meccanismi di adattamento delle imprese europee sono stati principalmente il ricorso alla cassa integrazione o la riduzione delle ore di lavoro piuttosto che i licenziamenti, proprio perché i governi hanno fortemente sovvenzionato l'uso di schemi di mantenimento del posto di lavoro.

La riduzione delle ore effettive di lavoro è stata enorme, specialmente durante il primo *lockdown*, come risultato della diffusione di schemi di cassa integrazione e di lavoro a orario ridotto. Questi hanno riguardato il 18,4% di tutti i dipendenti dell'UE al picco della prima ondata della pandemia.²⁷ I programmi di mantenimento del posto di lavoro e l'aumento della popolazione inattiva, dovuto allo scoraggiamento dei disoccupati a cercare lavoro durante i mesi di *lockdown*, spiegano l'aumento piuttosto modesto e temporaneo del tasso di disoccupazione. Quest'ultimo ha raggiunto un picco del 7,8% nell'agosto 2020, dal 6,7% del dicembre 2019, ma ha iniziato da allora una tendenza al ribasso, arrivando al 6,2% nel gennaio 2021.

Il tasso di disoccupazione giovanile ha visto invece un'impennata più importante, dal 15,2% di dicembre 2019 al 19% di agosto 2020, dal momento che i giovani sono stati colpiti in modo sproporzionato dalla crisi pandemica. Molti di loro lavoravano in settori duramente colpiti con contratti precari e hanno perso il lavoro, mentre quelli che hanno terminato gli studi hanno tentato invano di trovare un impiego in un contesto di pochi posti di lavoro

27 Commissione europea (2020), *Labour Market and Wage Developments. Annual Review 2020*, Lussemburgo: Publications Office of the European Union, tabella 3.1, pag. 82: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=791&furtherNews=yes&newsId=9873>

a disposizione. Nel gennaio 2022, il tasso di disoccupazione giovanile è sceso al 14%, al di sotto del livello pre-pandemia. Anche le donne sono state tra le maggiori vittime della crisi Covid, in quanto hanno assunto la maggior parte dell'onere aggiuntivo di lavoro non retribuito e hanno avuto maggiori difficoltà nella conciliazione vita-lavoro e maggiori rischi per la salute durante i *lockdown*, come telelavoratrici od occupate nei settori “essenziali”. Eppure, contrariamente alle previsioni, l'occupazione femminile nell'UE nel suo complesso è diminuita meno di quella maschile nel 2020 e nel primo trimestre del 2021, ed è aumentata maggiormente durante il rimbalzo delle economie nel secondo e terzo trimestre del 2021.

La riduzione delle ore di lavoro ha comportato perdite di reddito differenti per i lavoratori dipendenti negli Stati membri dell'UE, la cui entità è dipesa dalla dimensione dello schema di compensazione salariale adottato. L'Eurostat ha stimato una perdita del reddito mediano da lavoro a livello UE del 7,2% nel 2020²⁸, con grandi variazioni tra i Paesi ed effetti diseguali sui gruppi vulnerabili di lavoratori, cioè i giovani, gli immigrati, le persone con un basso livello di istruzione, i lavoratori autonomi individuali, i lavoratori temporanei e a tempo parziale, i lavoratori informali e quelli del *gig economy*. Per prevenire l'impovertimento, oltre agli schemi di mantenimento del lavoro, la maggior parte dei paesi dell'UE ha fornito un sostegno al reddito ai lavoratori autonomi e non standard e ha esteso i sussidi di disoccupazione. A livello UE, nel 2020, i regimi di mantenimento del posto di lavoro e gli sgravi fiscali hanno compensato il 70-85% delle perdite di reddito da lavoro nei vari quintili di reddito²⁹, mentre la maggior parte degli Stati membri è riuscita a proteggere i gruppi più vulnerabili. Il reddito mediano disponibile per l'intera popolazione è leggermente aumentato (+0,7%), in misura maggiore nei quintili di reddito più bassi, limitando così la disuguaglianza di reddito; allo stesso tempo, il tasso di rischio di povertà è rimasto stabile, sebbene con un alto grado di eterogeneità tra i paesi.³⁰ Per quanto riguarda il reddito mediano disponibile, è stato stimato un aumento in circa la metà degli Stati membri per il 2020, una forte diminuzione in Italia,

28 Eurostat (2021), “Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic”, Statistics Explained, 27 settembre 2021: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_estimates_of_income_inequalities_during_the_2020_pandemic&oldid=532435#Key_findings

29 Ibid.

30 Ibid.

Belgio, Grecia e a Cipro, mentre per i restanti Stati membri il reddito mediano è stato stimato stabile rispetto al 2019.³¹

Le relazioni industriali hanno sofferto nel contesto di emergenza dei *lockdown* e delle altre misure di contrasto alla diffusione del Covid-19. La marginalizzazione della contrattazione collettiva e del dialogo sociale, la sospensione dei diritti per i lavoratori che hanno continuato a lavorare nei luoghi di lavoro rimasti aperti, l'aumento dell'insicurezza occupazionale e finanziaria dei lavoratori e delle famiglie, soprattutto tra i più vulnerabili, hanno diminuito il potere dei lavoratori e dei sindacati di impedire l'erosione dei diritti del lavoro e dei rapporti di lavoro, soprattutto nei paesi a bassa densità sindacale e a bassa copertura da parte dei contratti collettivi.³²

Sviluppi politici a livello comunitario: le contraddizioni rispetto allo scenario post-pandemico

Gli sviluppi delle politiche occupazionali e sociali a livello UE durante la crisi Covid-19 si dividono in: (a) le misure di emergenza prese dalle istituzioni UE allo scoppio della pandemia per permettere la gestione della crisi a livello nazionale, tra cui anche l'assistenza finanziaria agli Stati membri per finanziare schemi che assicurino una più facile transizione verso la ripresa; (b) le decisioni strategiche sull'orientamento a lungo termine delle politiche occupazionali e sociali dell'UE volte a ridefinire la dimensione sociale dell'integrazione europea e il suo significato per le "transizioni verdi e digitali", delineate come le principali sfide dell'UE nel mondo post-pandemia.

Le misure di emergenza dell'UE nel campo dell'occupazione e delle politiche sociali includono principalmente l'iniziativa SURE (100 miliardi di euro, aprile 2020) che ha fornito assistenza agli Stati membri sotto forma di prestiti a basso interesse per il finanziamento di schemi di mantenimento dei posti di lavoro e di sostegno eccezionale al reddito per i lavoratori autonomi e i piccoli imprenditori. L'iniziativa React-EU (51 miliardi di euro, dicembre 2020) nell'ambito

31 Ibid.

32 Maria Karamessini (2021), *The Covid-19 Crisis and Socio-Economic Disruption in Europe: Threats and Challenges for Labour*, in W. Baier, E. Canepa and H. Golemis (a cura di), *2021 transform! europe Yearbook: Capitalism's Deadly Threat*, London: The Merlin Press, pp. 153-18.

del Piano di Ripresa di Next Generation EU ha preso il posto di SURE per l'assistenza finanziaria agli Stati membri nel periodo 2021-2023, per il finanziamento dei regimi/misure sopra menzionate.

Da una prospettiva strategica e di politica economica, i più importanti sviluppi di politica occupazionale e sociale a livello UE nel 2020-2021 e all'inizio del 2022 sono stati:

- l'adozione di nuove Linee guida di politica occupazionale per il prossimo decennio;
- la proposta della Commissione europea di una direttiva su adeguati salari minimi;
- l'adozione di un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) insieme ai nuovi obiettivi quantitativi principali per l'occupazione, l'acquisizione di competenze e la riduzione della povertà, che l'UE dovrà raggiungere entro il 2030;
- la creazione di un Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund, 17,5 miliardi di euro, dicembre 2020) come principale strumento finanziario del Meccanismo per una transizione giusta (Just Transition Mechanism) che fa parte dello European Green Deal;
- la proposta della Commissione europea di una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

Le nuove Linee guida per le politiche occupazionali, adottate nell'ottobre 2020, non hanno apportato alcuna innovazione. Si limitano a ripetere i due principali pilastri della strategia europea per l'occupazione degli ultimi decenni: la *flexicurity* e l'investimento in istruzione e formazione. Ironicamente, lanciate all'inizio della seconda ondata della pandemia, in un contesto in cui una percentuale sostanziale di lavoratori dipendenti si trovava in una condizione di notevole insicurezza dal punto di vista del mantenimento del proprio posto di lavoro, le nuove Linee guida esortavano i governi ad adottare misure di *flexicurity*, attaccando ulteriormente la protezione del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato, rendendo i licenziamenti più facili e meno costosi per le aziende. Allo stesso tempo, le Linee guida hanno invitato i governi a migliorare la protezione dei lavoratori non standard, la cui proliferazione nei mercati del lavoro europei è stata promossa incessantemente dalla stessa Strategia europea per l'occupazione e dalle istituzioni dell'UE a partire dagli anni '90.

Per quanto riguarda il secondo pilastro principale, cioè i *grandi investimenti sulle competenze*, le nuove Linee guida hanno sottolineato la formazione degli adulti, per migliorare la produttività e la competitività delle imprese europee e per prevenire/ridurre le disuguaglianze generate dalle transizioni verdi e digitali. Le ben note contraddizioni, fin dai suoi inizi, della Strategia europea per l'occupazione – nel suo ruolo di erodere simultaneamente i diritti lavorativi e sociali e di rafforzarne altri in compensazione – sono ora riemerse nelle nuove Linee guida della politica dell'occupazione durante la pandemia.

Chiaramente positiva, ma ancora inadeguata, è la proposta della Commissione europea per una direttiva su adeguati salari minimi, che include anche l'obbligo degli Stati membri di promuovere attivamente la contrattazione collettiva e di monitorarne i progressi. La ETUC³³ sostiene attivamente la proposta, ma propone degli emendamenti, in particolare la necessità di fissare una soglia vincolante di “decenza” al 60% della mediana nazionale lorda o al 50% del salario medio nazionale lordo, al di sotto della quale i salari minimi non dovrebbero scendere indipendentemente da come sono fissati, mentre un gruppo di noti economisti progressisti europei ha accolto la direttiva come un “cambiamento di paradigma” nell’approccio della Commissione europea e ha sostenuto salari minimi più alti e una contrattazione collettiva più forte come componente essenziale di una ripresa forte, giusta e sostenibile dalla pandemia.³⁴ Dato che il Parlamento europeo ha chiesto miglioramenti alla proposta della Commissione, il trilogico attualmente in corso tra Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio porterà certamente ad emendamenti positivi, ma tra questi non vi sarà la sopra citata introduzione di una soglia di “decenza” vincolante.

Altrettanto positiva è la proposta della Commissione europea di una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, ovvero il primo strumento giuridico in questo campo a livello dell’UE. Essa stabilisce degli standard minimi per gli Stati membri in materia di prevenzione, protezione, accesso alla giustizia e sostegno alle vittime, coordinamento e cooperazione tra le autorità.

33 <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2021-02/ETUC%20calls%20for%20improvements%20to%20the%20Directive%20on%20adequate%20minimum%20wages%20to%20achieve%20fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining.pdf>

34 <https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/file/2021-05/Min%20wages%20op%20ed%20EN.pdf>

Da ultimo, ma non meno importante, dobbiamo sottolineare le importanti implicazioni per i diritti sociali e del lavoro della governance del nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility-RRF) nell'ambito del Next Generation EU.³⁵ L'accesso alle risorse del RRF presuppone che gli Stati membri abbiano attuato riforme "strutturali" del mercato del lavoro e dei prodotti che corrispondono a "condizionalità ex-ante" incluse nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), concordato in anticipo tra i governi e la Commissione europea. L'adempimento delle "condizionalità ex-ante" rappresenta uno strumento disciplinare "inventato" dalle istituzioni europee e dal FMI durante la crisi del debito pubblico del 2009-11, in modo da esercitare pressioni sugli Stati membri dell'eurozona destinatari di aiuto finanziario tramite il FESF/MES affinché rispettassero i loro impegni nell'ambito dei Programmi di aggiustamento economico: tale strumento è stato ora esteso a tutti gli Stati membri dell'UE.

Questo sviluppo ha rafforzato sia il potere della Commissione europea di imporre ulteriori riforme neoliberali ai governi riluttanti, sia il potere dei governi neoliberali di imporre tali riforme ai cittadini con il pretesto della pressione dell'UE. Tutto ciò appare rilevante anche dal punto di vista più ampio della traiettoria della politica sociale dell'UE. Il Fondo sociale europeo (European Social Fund-ESF) è stato trasformato nel Fondo sociale europeo Plus (ESF +), che stabilisce un legame diretto tra i suoi obiettivi e il Pilastro europeo dei diritti sociali (European Pillar of Social Rights-EPSR). Mentre il ESF + delinea l'inclusione degli stakeholder nella discussione e nella definizione di priorità specifiche, il coordinamento generale delle politiche rimane nell'ambito del Semestre europeo.³⁶ Infatti, gli Stati membri sono ora tenuti a concentrare le risorse del ESF + per affrontare le questioni identificate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, limitando ulteriormente la discrezionalità degli Stati membri nel perseguire politiche progressiste. La solidarietà e l'impegno essenziale per la cura e il benessere non compaiono in questa agenda.

Mentre gli impegni del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) sono un passo in avanti nella giusta direzione, le contraddizioni tra un'e-

35 Roland Erne, discorso di apertura alla sessione plenaria introduttiva della *27th Annual Conference on Alternative Economic Policy in Europe*, settembre 2021 (online).

36 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf

conomia competitiva e basata sulla crescita e un modello sociale che dovrebbe dare priorità all'inclusione, al benessere e alla solidarietà, rimangono al centro delle ambizioni della politica sociale dell'UE. Al Social Summit di Porto di maggio 2021, il position paper del *Porto Social Commitment* ha formulato l'ambizione di "una ripresa inclusiva, sostenibile, giusta e ricca di posti di lavoro, basata su un'economia competitiva che non lasci indietro nessuno"³⁷. Qui ci concentriamo in particolare sull'aspetto della transizione giusta e sulla riduzione della povertà.

La giusta transizione all'interno dello European Green Deal (EGD) è una dimensione centrale che copre trasversalmente le politiche sociali e occupazionali, e si basa su strumenti di *policy* volti a mitigare l'impatto sull'occupazione o sul reddito di una transizione verso un'economia neutrale dal punto di vista climatico. Il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali non fornisce un focus preciso sui meccanismi di giusta transizione o per la transizione verde, limitandosi a riferimenti e impegni per uno sviluppo economico sostenibile, cioè la crescita, affiancata dall'inclusione sociale.³⁸ Nell'ambito dell'EGD, questo implica una prospettiva di modernizzazione ecologica che comprende misure di sostenibilità ambientale, l'utilizzo della tecnologia, riforme sociali e una regolamentazione del mercato del lavoro ottenute attraverso il dialogo sociale. I rapporti di potere rimangono inalterati.³⁹ Come dimostrano i casi studio sui programmi settoriali di "giusta transizione", il partenariato sociale senza un input significativo da parte dei lavoratori esclude visioni alternative per una trasformazione socio-ecologica.⁴⁰

Nel quadro dell'EGD, la giusta transizione è generalmente intesa come una combinazione di reti di sicurezza temporalmente limitate, principalmente centrate su trasferimenti di denaro, e programmi di rieducazione e formazione per gruppi di lavoratori impiegati nei settori più direttamente interessati dalla transizione ecologica. Essa si basa così su una mitigazione nel breve termine volta a legittimare una ristrutturazione dei settori economici che consenta di

37 Porto Social Commitment, 7 maggio 2021: <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

38 Jørn Janssen (2021), The European Pillar of Social Rights' workshop contribution, EuroMemo workshop 2021.

39 Linda Clarke and Melahat Sahin-Dikmen (2021) "Just Transition' as a European vision: from global union strategies to beet sugar bio-economy and sustainable forestry" workshop contribution, EuroMemo workshop 2021.

40 Ibid.

mantenere la competitività. I sindacati devono bilanciare gli obiettivi di sostenibilità e di produzione all'interno del modello del partenariato sociale a livello europeo, in un contesto in cui il sostegno ai contratti collettivi è messo in discussione. I sindacati europei sono attori cruciali, che contribuiscono alla formulazione delle politiche e danno forma alla giusta transizione. Allo stato attuale, tuttavia, la visione di una transizione giusta è un'astrazione di un particolare insieme di relazioni sociali concrete, in particolare il modello europeo di partenariato sociale, che esclude altri soggetti coinvolti nella produzione, come i migranti, e si basa su una dinamica di sviluppo capitalistico che ha dato origine in primo luogo al cambiamento climatico.⁴¹

La riduzione della povertà è uno degli obiettivi chiave formulati nei programmi di politica sociale a livello UE, compresa la dichiarazione di Porto del 2021, ma sembra che l'UE sia finora rimasta al di sotto dei suoi propositi. Come sostiene l'EAPN in risposta al discorso sullo *stato dell'Unione* di Ursula von der Leyen, che ha affrontato in modo significativo gli obiettivi di politica sociale, è necessaria una maggiore attenzione politica sulla povertà in Europa.⁴² L'attuale obiettivo di ridurre il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale di almeno 15 milioni non soddisfa l'impegno sancito dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ed è stato criticato dalle organizzazioni che si occupano, per esempio, di povertà degli anziani o dei bambini.⁴³ Mentre la Garanzia europea per i bambini è stata accolta come una conquista dell'UE, la riduzione della povertà rimane un obiettivo politico sfuggente.

Nell'ambito dell'EGD e del rapido aumento dei costi dell'energia, la povertà energetica è diventata una questione politica centrale in tutta l'UE. Le misure di transizione verde hanno effetti distributivi potenzialmente regressivi, che hanno un impatto negativo sulle persone con livelli di reddito più bassi.⁴⁴ La Commissione ha riconosciuto il potenziale impatto socioeconomico di queste misure, ad esempio la revisione del Sistema europeo di scambio delle quote di emissione (ETS), e propone un Fondo sociale destinato all'azione per il clima (Social

41 Ibid.

42 <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2021/09/eapn-EAPN-Statement-SOTEU2021-5224.pdf>

43 <https://www.age-platform.eu/special-briefing/social-rights-all-generations-time-deliver-european-pillar-social-rights>; <https://www.eurochild.org/uploads/2021/04/European-Pillar-of-Social-Rights-Action-Plan-Eurochild-Reaction.pdf>

44 <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/distributional-impacts-of-climate-policies-in-europe>

Climate Fund) per farvi fronte come parte del pacchetto “Fit for 55”. Sono stati sollevati importanti dubbi sul fatto che il livello di finanziamento suggerito possa essere sufficiente, in relazione ai previsti aumenti dei costi energetici e ai programmi alternativi di ristrutturazione per le famiglie a basso reddito.⁴⁵ Inoltre, il Fondo sociale per il clima riproduce lo stesso schema delle misure sociali previste per i programmi di transizione verde basati sul mercato.

Proposte alternative

Ci sono molte altre discussioni e raccomandazioni convincenti sui programmi di politica sociale e occupazionale dell’UE. Di massima priorità, soprattutto considerando l’aumento della povertà energetica in Europa, sono l’adozione da parte del Consiglio europeo della direttiva su un adeguato salario minimo, con gli emendamenti proposti dalla ETUC, e una maggiore enfasi sulla promozione attiva della contrattazione collettiva da parte dei governi. Questo permetterebbe un aumento sostanziale dei salari soprattutto nella coda inferiore della distribuzione, prerequisito per combattere la povertà dei lavoratori e garantire standard di vita dignitosi per loro e le rispettive famiglie.

L’European Social Policy Network offre una serie di suggerimenti importanti, invitando ad esempio la Commissione a dar seguito al suo impegno in merito a un’ambiziosa raccomandazione del Consiglio dell’UE sul reddito minimo.⁴⁶ Le discussioni sui programmi di reddito minimo sono importanti. Rimangono però troppo limitate se non sono collegate in modo coerente con una prospettiva di lungo termine e un focus globale sulla transizione giusta. Il Comitato Economico e Sociale Europeo ha anche pubblicato un importante catalogo di suggerimenti per una più ambiziosa agenda sociale dell’UE, a partire dalla necessità di adattare il Patto di Stabilità e Crescita dell’UE al fine di tener conto della sostenibilità e del benessere, riflettendo il corretto allineamento dei meccanismi di governance dell’UE con i suoi obiettivi sociali ed ecologici, nel rispetto della responsabilità fiscale.⁴⁷ Questo suggerimento, per quanto ragionevole possa essere, rivela la

45 <https://www.feantsa.org/en/press-release/2021/07/16/fit-for-55-package-a-unique-opportunity-to-achieve-climate-goals-while-tackling-energy-poverty-and-unfit-housing>

46 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8418&furtherPubs=yes>

47 EESC (2019), “The sustainable economy we need” (own-initiative opinion), EESC 2019/02316.

camicia di forza in cui è intrappolata una politica sociale di segno progressista, mostrando le contraddizioni legate alla subordinazione della politica sociale rispetto agli imperativi di una transizione di crescita verde che salvaguardi la competitività economica.

Invece di limitarsi alla richiesta di riforme e ad innalzare il livello di ambizione nell'ambito degli attuali programmi di politica sociale, abbiamo bisogno di misure politiche più radicali che contribuiscano a cambiamenti profondi (almeno parziali) sui temi fondamentali riguardanti la sicurezza sociale, come la riduzione dell'orario di lavoro o un programma pubblico di garanzia del lavoro.⁴⁸ Molte di queste misure sono state presentate e discusse nelle precedenti pubblicazioni del Rapporto EuroMemo: esse devono essere considerate, ora più che mai, come opzioni politiche da tenere seriamente in conto. La riduzione del tempo di lavoro (per settimana, per mese o per anno) è al centro della giusta transizione, poiché collega le preoccupazioni del lavoro con una dimensione ecologica, ed è potenzialmente associata a un "triplo dividendo": abbassare la disoccupazione, aumentare la soddisfazione della vita e diminuire il degrado ambientale.⁴⁹

La diminuzione del tempo di lavoro può ridurre la disoccupazione, assumendo che venga organizzata una distribuzione più equa delle ore di lavoro aggregate, cioè la condivisione del lavoro. Una distribuzione a livello territoriale del lavoro potrebbe andare di pari passo con una visione della giusta transizione basata su un approccio radicale, dal basso verso l'alto, e modellata dai sindacati locali.⁵⁰ L'aumento del tempo libero individuale può essere destinato alla famiglia, al lavoro volontario o allo sviluppo personale, il che aumenterebbe la soddisfazione della vita. La diminuzione del tempo di lavoro può avere un forte impatto sulla riduzione del degrado ambientale antropogenico. Tuttavia questo è condizionato dal cambiamento dei modelli di produzione e di consumo, così come dalla mobilità e dalla compensazione del reddito.

Come parte della sua strategia di ripresa, nel 2020 la Commissione ha annunciato il programma UE di garanzia del lavoro. Questo ricorda, anche se solo nel nome piuttosto che nell'effettiva portata e intenzione, la garanzia del

48 Zeynep Nettkoven (2021), "Social policy in the beyond-growth debate: Positions of the German labour movement", contribution to EuroMemo workshop 2021.

49 Ibid., p. 4.

50 Clarke and Sahin-Dikmen, p. 15.

lavoro pubblico (cfr. Minsky), in cui lo Stato agisce come “datore di lavoro di ultima istanza” fornendo lavoro a tutti coloro che sono disposti a lavorare al tasso salariale di base del settore pubblico in progetti locali sociali o ecologici. I sostenitori del programma di garanzia del lavoro sottolineano i suoi benefici: riduzione della povertà, mantenimento delle competenze, salute psicologica individuale e sociale, produzione socialmente ed ecologicamente vantaggiosa, bassa disoccupazione che porta a un potere contrattuale più forte della forza lavoro, riduzione delle disuguaglianze, così come uno scudo per contrastare le instabilità dei prezzi e della domanda. Una garanzia del posto di lavoro fisserebbe standard minimi di lavoro e livelli salariali, e migliorerebbe gli standard di lavoro nel settore privato.⁵¹ Pur riconoscendo le sfide di questa misura politica post-keynesiana, essa costituisce un’importante alternativa all’attuale spinta verso politiche attive del mercato del lavoro.

Finché le politiche sociali e occupazionali nell’UE – e ancor di più adesso, nel contesto dello European Green Deal – sono concepite come mere misure di accompagnamento per salvaguardare una minima coesione sociale e la legittimità di una modernizzazione ecologica volta a mantenere e aumentare la competitività dell’economia europea, anche la più ben intenzionata e ambiziosa riforma non cambierà in modo sostanziale i rapporti di forza esistenti che lasciano milioni di persone in Europa a rischio di povertà. Al contrario, le politiche sociali dovrebbero essere l’obiettivo principale, basato su un approccio solidaristico che sostiene i diritti del lavoro e la contrattazione collettiva; che rispetta le istanze della partecipazione dal basso; e che offre una visione forte di una vera transizione socio-ecologica in Europa.

Tutto ciò richiede una strategia di crescita incentrata sui “bisogni umani”, sostenuta da una strategia distributiva per soddisfare i bisogni delle persone e assicurare il benessere delle generazioni attuali e future. Dobbiamo puntare sulle attuali generazioni di giovani e meno giovani che hanno messo la sostenibilità al centro dell’agenda politica, e lavorare su una nuova concezione di politica sociale volta a creare un futuro migliore e sostenibile.⁵²

51 Nettkoven, p. 10.

52 Mahmood Messkoub (2021), “Sustainability and social policy nexus”, ISS Working Paper 685 (<https://repub.eur.nl/pub/135641>), in corso di pubblicazione come: Messkoub, M. (2022), *Sustainability and Social Policy Nexus*, in Karagiannis, N. and King, J. E. (a cura di), *Visions and Strategies for a Sustainable Economy*. London, New York, Shanghai: Palgrave-Macmillan publishers, capitolo 8.

4. La guerra in Ucraina e il ruolo dell'UE

L'invasione della Russia in Ucraina: una chiara violazione del diritto internazionale, ma non priva di contesto

Nel febbraio 2022, l'inasprirsi del conflitto tra Russia e Ucraina è degenerato in una guerra totale. Pochi giorni dopo l'invasione, la Russia ha annunciato di aver messo in massima allerta le proprie forze di deterrenza nucleare. Si tratta di un evento particolarmente preoccupante, visto che la Russia ha recentemente adottato la dottrina che prevede l'uso di armi nucleari in risposta a un attacco con armi convenzionali che minacci la sua esistenza. Il mondo non è mai stato così vicino alla guerra termonucleare dai tempi della crisi dei missili di Cuba nel 1962. Gli accordi di sicurezza europei post-Guerra Fredda hanno chiaramente fallito. Quali sono le cause immediate e più profonde di questo fallimento, e cosa si dovrebbe fare?

La causa più immediata è stata la decisione del regime russo di invadere l'Ucraina. Questa decisione sta causando sofferenze umane immense, mentre diminuisce drasticamente lo spazio per i negoziati. È stata anche una mossa ad alto rischio che potrebbe fallire da diversi punti di vista se si guardi. Vale la pena ricordare che la popolazione russa è meno della metà di quella dell'Unione Sovietica (mentre la popolazione mondiale è cresciuta molto rapidamente) e che la Russia ha perso circa il 45% del suo PIL tra il 1989 e il 1998. Le privatizzazioni e la "terapia d'urto" ("*shock therapy*") hanno portato a una rapida deindustrializzazione e a un calo del 40% del PIL, causando un forte aumento delle disuguaglianze e la diffusione della povertà di massa, insieme a periodi di iperinflazione.

Dalla fine degli anni '90, il PIL della Russia in dollari è stato paragonabile a quello dell'economia – in crescita – del Canada. In termini di parità di potere d'acquisto (PPA) il suo PIL è cresciuto, ma resta ancora più piccolo di quello tedesco e paragonabile a quello francese. La Russia spende il 4,3% del suo PIL in spese militari, rispetto al 3,7% degli Stati Uniti e al 2% della Francia. In termini assoluti, la spesa militare complessiva della NATO in PPA è forse dieci volte più grande di quella della Russia.

Analizzando le cause più profonde del conflitto, c'è una preoccupazione che potremmo definire "Listiana" per il posto della Russia nella divisione internazionale del lavoro, mentre la "grande strategia" ("*grand strategy*") degli Stati Uniti

dagli anni '90 e i primi anni 2000 è impegnata a impedire l'emergere di qualsiasi concorrente militare al dominio globale americano. L'idea della Russia è che uno stato forte sia necessario per utilizzare al meglio le proprie risorse naturali, per sviluppare ulteriormente le tecnologie spaziali e militari e diversificare la propria base industriale. Il conflitto che ne è seguito si è concentrato molto sull'Ucraina.

Gli obiettivi di guerra russi non sono del tutto chiari, ma anche una campagna militare rapida e di successo per un "cambio di regime" in Ucraina avrebbe dovuto essere seguita da uno sforzo estenuante per mantenere il paese in linea con le preferenze russe. La dura resistenza ucraina indica che un rapido "cambio di regime" è improbabile e che la guerra sarà costosa anche per la Russia, non solo in termini economici.

La decisione russa di invadere l'Ucraina viola le norme morali e legali stabilite, ma non nasce dal nulla. Il contesto generale si conforma sorprendentemente bene a un classico "dilemma della sicurezza": quando A fa qualcosa a scopo difensivo, questo viene necessariamente trattato come una minaccia da B, che intraprende un'azione difensiva che a sua volta viene trattata come una minaccia accresciuta da A, in quella che si traduce in un'escalation delle ostilità.⁵³ È certamente comprensibile che gli stati ex sovietici e del blocco orientale cerchino le garanzie dell'articolo 5 assicurate dall'adesione alla NATO. Questo è stato effettivamente rivendicato dall'invasione russa dell'Ucraina, che è contraria alla Carta delle Nazioni Unite e, per la verità, al Memorandum di Budapest dell'OSCE del 1994 sulle garanzie di sicurezza, in cui la Russia riconosceva l'integrità territoriale dell'Ucraina, compresa la sovranità della Crimea, in cambio della rinuncia alla sua riserva di armi nucleari ereditata dall'Unione Sovietica, che all'epoca era la terza più grande al mondo.

Allo stesso tempo, l'espansione della NATO in Europa orientale può essere vista come una minaccia alla sicurezza della Russia e in violazione di quelle garanzie che considerava di aver ricevuto alla fine della Guerra Fredda, come quelle date dal presidente americano George H.W. Bush e dal segretario di Stato James Baker nel 1989.⁵⁴ Dalle guerre in Kosovo e in Iraq, e soprattutto dalle

53 John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics* 2(2) (1950), pp. 171-201.

54 L'analisi più dettagliata di questi aspetti, a nostra conoscenza, è in Uwe Klußmann, Matthias Schepp e Klaus Wiegrefe, "Did the West Break Its Promise to Moscow?", *Der Spiegel International*, 26 novembre 2009: <https://www.spiegel.de/international/world/nato-seastward-expansion-did-the-west-break-its-promise-to-moscow-a-663315.html>

“rivoluzioni colorate”, la Russia ha osservato con preoccupazione la strategia statunitense e occidentale di destabilizzazione degli avversari, compresa la stessa Russia.⁵⁵ Ciò ha portato a un processo di “securizzazione” (“*securitization*”).⁵⁶

Nel marzo 2022, gli avversari hanno intensificato in modo allarmante le ostilità. La decisione russa di mettere in massima allerta le proprie forze di deterrenza nucleare è una risposta, nell’unica area in cui ha ancora una forza relativa, alle sanzioni economiche occidentali e agli annunci di aiuti militari all’Ucraina. Allo stesso tempo, la vasta letteratura sulle sanzioni economiche indica che è improbabile che queste abbiano l’effetto desiderato e, nel peggiore dei casi, potrebbero contribuire ad un’ulteriore escalation della crisi.⁵⁷ Inoltre, ci sono punti deboli nei pacchetti di sanzioni che rendono possibile il flusso di petrolio e gas russo verso le economie europee dipendenti dagli idrocarburi, in un momento in cui i prezzi del petrolio sono alle stelle. Nonostante il blocco dei pagamenti SWIFT, il commercio può ancora essere finanziato tramite intermediari.

Ridurre l’escalation del conflitto in Ucraina è una priorità politica urgente

In risposta alla crescente minaccia di una guerra termonucleare, il compito più immediato deve essere quello di allentare le tensioni attraverso una riduzione dell’escalation del conflitto. L’eroica difesa nazionale ucraina, la protesta quasi unanime in Occidente contro l’invasione e l’incredibilmente coraggiosa opposizione alla guerra in Russia, possono offrire qualche piccola speranza in una situazione in cui sembra esserci poco spazio per il compromesso. D’altra parte, alcune delle azioni anti-russe potrebbero contribuire ad un’ulteriore escalation del conflitto.

55 Jack Watling e Nick Reynolds, “The Plot to Destroy Ukraine”, Royal United Services Institute, 15 febbraio 2022, pp. 1-2.

56 Gli analisti accademici nel campo delle Relazioni Internazionali sono divisi da sempre tra due diverse interpretazioni. Alcuni sostengono che la “securizzazione” sia servita al regime di Putin per il controllo della politica interna, mentre altri pensano che la preoccupazione dei principali politici russi sia reale. Le convinzioni dominanti in Russia confondono le preoccupazioni sulla posizione dell’élite dominante e gli interessi della società in generale? Una nuova fase di securizzazione è stata avviata nel 2013-2014. Dopo Euromaidan, la leadership russa ha considerato le proteste di massa contro il regime in patria e all’estero come una minaccia militare.

57 Per una discussione e ulteriori riferimenti, si veda Heikki Patomäki, *Disintegrative Tendencies in Global Political Economy*, London&New York: Routledge, capitolo 3, pp. 58-60.

Quello che è chiaro è che le dichiarazioni russe riguardo l'ambizione a ripristinare i confini dell'impero russo del 1922 sono oltraggiose e irrealistiche (analogamente alla nostalgia britannica o francese per l'impero). La maggior parte delle guerre finisce con un accordo di pace. Ciò che è promettente è che, nel momento in cui scriviamo (marzo 2022, *ndr*), i rappresentanti dell'Ucraina e della Russia stanno continuando i negoziati. Un cessate il fuoco e un ritiro delle truppe russe dal territorio ucraino sarebbe un risultato positivo per questi negoziati. In cambio, dovrebbero essere date garanzie sulla neutralità ucraina, garantita reciprocamente da Russia e Stati Uniti, e sull'attuazione dell'accordo di Minsk. Una garanzia simile da parte della Bielorussia e una riaffermazione da parte della Finlandia e della Svezia di rimanere non allineati contribuirebbe alla de-escalation.

In una prospettiva più ampia e provando ad individuare le cause più profonde del conflitto, si pone la domanda: come siamo arrivati a questo punto dopo le speranze indotte dalla fine della Guerra Fredda? Perché ci troviamo in una situazione in cui prevalgono i "dilemmi sulla sicurezza"? Qual è il ruolo dell'UE in tutti questi processi? L'UE ha cercato di imporre come universalmente validi interessi e propositi normativi che hanno una natura specifica. Ha definito questi propositi sotto forma di due meccanismi, ritenuti in grado di produrre vie d'uscita dai dilemmi sulla sicurezza. L'integrazione europea è considerata il riferimento ideale del funzionamento di questi meccanismi, sebbene entrambi abbiano fallito. Ciò è dovuto, in larga parte, al modello neoliberale di sviluppo che ogni anno viene criticato nei Rapporti EuroMemorandum.

Il primo di questi meccanismi è quello del libero scambio, in relazione al quale si ipotizza che la pace sia facilitata dalla creazione di una rete di interdipendenza reciprocamente vantaggiosa. Il secondo è il meccanismo della pace democratica, con il quale si ipotizza che le democrazie non facciano guerre tra loro. Oggi si dimentica spesso che la teoria moderna dell'integrazione europea, immersa com'era nel ricordo degli anni '30 e delle cause economiche che hanno portato alla seconda guerra mondiale, era profondamente consapevole che il libero scambio e l'integrazione dei mercati in quanto tali possono portare a turbolenze sociali e a instabilità politica, e devono essere affiancati da "spillover" nel campo delle politiche sociali e del coordinamento macroeconomico.⁵⁸

58 Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces*, Stanford CA: Stanford University Press, 1968; Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London: Routledge, 1961.

“Terapia d’urto”, espansione della NATO e arroganza occidentale alla radice dell’ostilità con la Russia

A dispetto delle aspettative neoliberali, la “terapia d’urto” somministrata in Russia all’inizio degli anni ’90 si è tradotta in un disastro che ha prodotto due periodi di iperinflazione, un drastico calo della produzione industriale e un rapido aumento delle disuguaglianze. I cambiamenti hanno anche portato a un forte peggioramento della qualità della vita e hanno contribuito alla povertà di massa tra la popolazione, anche tra i lavoratori istruiti e qualificati.⁵⁹

Durante i caotici anni ’90, questi sviluppi negativi hanno aperto la strada a un contro-movimento a favore di un “forte” capitalismo di stato semi-autoritario – sebbene formalmente all’interno di una costituzione liberale – guidato dall’interconnessione tra un élite politica e un’oligarchia economica. Mentre per un breve periodo gli interessi e i fini universalizzanti dell’Occidente sono stati ampiamente accettati in Russia, gli effetti politico-economici e il fallimento della “terapia d’urto” hanno generato rivalutazioni e revisioni, a cui hanno contribuito anche la tendenza degli Stati Uniti e dei membri dell’UE a usare la forza militare per imporre il loro modello di ordine mondiale, spesso in evidente violazione del diritto internazionale.

La progressiva escalation del dilemma della sicurezza ha portato sempre più all’ostilità tra la Russia e l’Occidente. Soprattutto dopo l’inizio della guerra in Iraq nel 2003, il regime di Putin ha fatto ricorso a una visione del pluralismo articolata in teorie e pratiche di equilibrio del potere, sottolineando l’importanza delle regioni e delle loro specifiche caratteristiche. Dal 2005, il governo russo tende a vedere le “rivoluzioni colorate” come strumenti chiave dell’espansione occidentale guidata dagli Stati Uniti e che coinvolge anche l’UE, e ha quindi “securitizzato” gli sviluppi interni di paesi come l’Ucraina. Il libero mercato e l’orientamento liberal-democratico delle relazioni esterne dell’UE e la sua espansione sono così stati contestati e geopoliticizzati, nonostante l’orientamento neoliberale della Russia – in cui però le entrate del petrolio e del gas allo stato giocano un ruolo chiave. Con la continua espansione dell’UE e della NATO verso la Russia, quest’ultima è diventata sempre

59 Secondo le statistiche ufficiali, un terzo dei russi era considerato povero all’inizio degli anni Novanta, mentre gli oligarchi accumulavano ingenti quantità di ricchezza (collettiva) per loro stessi. Si veda, per esempio, Svetlana Mareeva, “Socio-economic inequalities in modern Russia and their perception by the population”, *Journal of Chinese Sociology*, 7 (1) (2020), <https://doi.org/10.1186/s40711-020-00124-9>

più concentrata sul marcare i confini, atteggiamento che a sua volta andava contro gli interessi e i fini universalizzanti dell'Occidente. Il regime di Putin ha così securitizzato le questioni ed è diventato sempre più autoritario in casa propria.

Il conflitto ucraino si è intrecciato con l'espansione della NATO e dell'UE verso Est e con il posizionamento della Russia e dell'Ucraina nell'economia mondiale. Come la Russia, l'Ucraina ha sofferto i costi economici e sociali della “terapia d'urto” dei primi anni '90. Il periodo di rapida crescita economica tra il 2000 e il 2008 ha fatto uscire molte persone dalla povertà e ha migliorato le condizioni socio-economiche. Il conflitto sociale che ha preceduto la rivoluzione di Euromaidan e le sue conseguenze hanno avuto luogo sullo sfondo della crisi finanziaria globale e di un calo del 15% del PIL ucraino. Presto, l'Ucraina ha dovuto lottare con le condizioni dei prestiti del FMI e quelle dello Strumento Europeo di Vicinato (ENI). Dopo una breve e parziale ripresa nel 2010-11, la recessione economica è continuata in parallelo con la crisi dell'euro – e in parte a causa di tale crisi.

L'Ucraina ha affrontato una situazione di crescente indebitamento e un rapido declino delle sue riserve monetarie. Le manifestazioni sono iniziate dopo che il governo ucraino ha sospeso i preparativi per la firma dell'accordo di associazione con l'UE il 21 novembre 2013. Dopo alcuni anni di declino e di incertezza, la fase acuta della crisi fiscale ha coinciso con le manifestazioni di Euromaidan. L'UE aveva offerto un prestito relativamente contenuto, con condizioni simili a quelle imposte dalla Troika ai paesi dell'eurozona in crisi. Le critiche a queste condizioni hanno alimentato le divisioni tra Est e Ovest e quelle nella politica economica e nella società ucraina. La situazione era ulteriormente complicata dalla contestazione sempre più acuta e dalla geopoliticizzazione dell'espansione della NATO e dell'UE, specialmente per quanto riguarda l'Ucraina.

Il ruolo dell'UE: investimenti pubblici transnazionali e un impegno per il pluralismo

Nel 2021, dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014 e un periodo di conflitto a bassa intensità nell'Ucraina orientale, la situazione è diventata ancora una volta più tesa. A causa della decisione fatale della Russia di invadere l'Ucraina e della portata senza precedenti delle sanzioni contro la Russia, il mondo è ora sull'orlo di una guerra nucleare. In questo contesto, l'UE

potrebbe assumere un ruolo più attivo, indipendente e di mediazione in questo conflitto e, più in generale, nella politica globale? Data la relazione costitutiva tra le politiche interne ed esterne dell'UE, l'assunzione di tale ruolo richiederebbe in realtà cambiamenti profondi all'interno della stessa UE. Questo è esattamente ciò che il Gruppo EuroMemo ha sostenuto per 25 anni.

Le prescrizioni di policy avanzate nei precedenti rapporti EuroMemorandum potrebbero contribuire a una pace più duratura, sostituendo il dilemma della sicurezza con una logica integrativa di interdipendenza reciprocamente vantaggiosa. L'integrazione economica potrebbe essere facilitata in Ucraina, Russia e negli altri stati post-sovietici attraverso investimenti pubblici e non militari, gestiti da banche di sviluppo regionali, possibilmente basate sul modello del *Kreditanstalt für Wiederaufbau* tedesco, ma sulla base di una politica rigorosa volta alla realizzazione dell'Accordo sul clima di Parigi e al raggiungimento di traguardi più ambiziosi, così come all'attuazione degli Obiettivi 2030 sullo sviluppo sostenibile. I programmi di investimento pubblico per una trasformazione socio-ecologica delineati nei Rapporti EuroMemorandum 2020 e 2021 potrebbero essere estesi verso Est e facilitare l'allontanamento da un'economia basata sugli idrocarburi verso una nuova base industriale. Va sottolineato che gli investimenti pubblici non possono basarsi solo sulla leva degli investimenti privati, magari con debito garantito dal settore pubblico, ma devono prevedere nuove e significative risorse.

Oltre a queste e altre idee collegate, la guerra in Ucraina potrebbe indurre l'UE ad accrescere la sua capacità di riconoscere e accettare le differenze etiche, politiche ed economiche, incluse quelle riguardanti le condizioni di sviluppo e progresso socio-economico. Oltre a riconoscere i problemi dell'imposizione della "terapia d'urto" o dell'austerità, l'UE dovrebbe permettere e incoraggiare la sperimentazione di diversi assetti istituzionali e politiche macroeconomiche – come ha fatto nel passato recente, con politiche monetarie non convenzionali e nuovi pacchetti fiscali.

Ciò che è necessario ora è una prospettiva che trascenda lo scontro di principi e narrazioni sulla storia mondiale. D'altro canto, c'è la narrazione europea/occidentale fondamentalmente simile alla storia di Fukuyama di come l'Occidente abbia vinto la guerra fredda, in cui il mondo finisce col liberalismo, e così via. La storia russa è la convinzione che l'UE e gli Stati Uniti siano in declino e la Russia insieme agli altri BRICS in ascesa. Il futuro è loro; il mondo si sta indirizzando verso un sistema multipolare dove verosimilmente gli stati

autoritari giocheranno un ruolo significativo nel sostenere l'economia. Il libero mercato non funziona in quanto tale, anche se tutti questi paesi hanno seguito, in una certa misura, il liberalismo economico.

Superare questi contrasti richiede un impegno a favore del pluralismo. In contrasto con l'attuale discorso russo, il pluralismo non deve significare un ritorno alle concezioni ottocentesche della politica di potenza; piuttosto, dovrebbe essere articolato in termini di un pluralismo più profondo, che includa l'idea di una "comunità di sicurezza". Questa è definita dall'intendimento condiviso che esista una capacità istituzionalizzata di risolvere problemi comuni e conflitti sociali attraverso un cambiamento pacifico. Un segnale è che gli attori non si preparano all'uso della violenza contro gli altri, ma questo è sia un effetto che una causa. Ciò che conta è che gli attori accettino il pluralismo e si aspettino che il cambiamento pacifico sia possibile. Questo significa che le cose non devono rimanere come sono ora; lo status quo non è una prassi da accettare senza domande. La guerra fredda è finita con una strategia di *altercasting* da parte di Mikhail Gorbaciov e del suo regime.⁶⁰ Forse la nuova guerra fredda potrebbe finire con una strategia di *altercasting* da parte di una UE che non ha paura di trasformarsi – o di assumere nuovi ruoli.

In questo Rapporto, il gruppo EuroMemo propone che una UE trasformata metta in atto politiche in grado di contrastare in misura considerevole quanto sta accadendo in questo momento:

1) L'UE dovrebbe resistere alle tendenze in atto verso la securitizzazione e la militarizzazione. I paesi dell'UE stanno già spendendo il doppio della Russia per le spese militari. L'identità comune dell'UE dovrebbe essere costruita sulla base di un progetto europeo e globale democratico, sociale e verde, piuttosto che in termini di identificazione di un nemico da combattere e di un drastico aumento della spesa militare.

2) L'UE dovrebbe aumentare significativamente gli aiuti umanitari e il sostegno ai rifugiati ucraini nell'UE, e dovrebbe sostenere la cancellazione del debito dell'Ucraina (compresi i suoi prestiti), ma non dare un sostegno militare.

60 Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 76, 129, 329, 346.

3) Le sanzioni contro la Russia sono necessarie per esprimere l'impegno al rispetto delle norme di base della società internazionale e della civiltà industriale globale. Tuttavia, l'UE dovrebbe evitare sanzioni eccessive che colpiranno principalmente la popolazione russa, avranno gravi effetti sulla sicurezza alimentare di molti paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, e aggraveranno ulteriormente le tensioni, con il rischio di trascinare l'UE in un confronto militare diretto con la Russia. Facciamo appello alla moderazione, alla riflessione razionale sulla pericolosa situazione attuale, e alla de-escalation del conflitto.

Declaration of support

I support the general direction, main arguments and proposals in the

EuroMemorandum 2022 Caught between the Covid-19 crisis and the war in Ukraine: the EU in 2022

Yes

No

NAME

INSTITUTION

STREET

CITY/COUNTRY

E-MAIL

I would like to be informed about the regular work of the working group and be invited to their meetings. Please add my email-address to the mailing list of the EuroMemo Group.

Yes

No

I am already on the list.

Please return this form to the EuroMemo Group via e-mail to info@euromemo.eu.



Sbilanciamoci! è una campagna per la promozione di un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica – centrato sulle priorità della giustizia economica, della sostenibilità ambientale, della pace, della solidarietà – che riunisce 49 organizzazioni della società civile e una rete di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti raccolta intorno al webmagazine di informazione e critica socioeconomica www.sbilanciamoci.info.

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