



DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**“Per un modello europeo
di crescita politica, economica e sociale”**





*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1 giugno 2022)

Visto l'art. 99 della Costituzione;

Vista la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene*

opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea";

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO, in particolare, l'Atto COM (2021) 742 final *"Progetto di raccomandazione del Consiglio - Sulla politica economica della zona euro"*;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Parere n. 275 del 23 febbraio 2022 in merito all'Atto UE COM (2021) 778 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale"*; Documento di osservazioni e proposte n.420 del 28 ottobre 2021 su *riforma del Patto di Stabilità e Crescita*; Documento di osservazioni e proposte n. 407 del 25 novembre 2020 su *Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo*;

CONSIDERATO che la Commissione Politiche UE e Cooperazione Internazionale del CNEL, nella riunione del 2 maggio 2022, ha approvato il presente documento;

VISTO il verbale dell'Ufficio di Presidenza del 19 maggio 2022;

SENTITO il Segretario Generale, Cons. Mauro Nori;

UDITO il relatore, Cons. Gian Paolo Gualaccini;

APPROVA

Le unite Osservazioni e Proposte *"Per un Modello Europeo di Crescita Politica, Economica e Sociale"*.

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

1. QUADRO GENERALE

A partire da marzo 2020 l'Unione Europea ha intrapreso, a causa della pandemia da Covid-19, un percorso di profonda trasformazione ed evoluzione. Quella che è stata la "più grave recessione economica" della storia dell'Unione le ha permesso di reagire con misure di solidarietà ad ampio raggio che hanno portato, tra gli altri strumenti, all'attivazione della clausola di salvaguardia generale, all'introduzione del SURE e all'ideazione del NextGenerationEU (in prosieguo: NGEU).

Il conflitto alle porte dell'Europa ha messo in luce nuove sfide relative soprattutto all'approvvigionamento energetico dei paesi europei, alla mancanza di una politica estera di difesa europea comune e, al livello generale, alla crisi del mercato alimentare e agricolo. La guerra ha già da subito introdotto conseguenze negative su tutta l'economia europea, come evidenziato dal calo dell'andamento del PIL e dalla crescente inflazione.

Il Consiglio Nazionale di Economia e Lavoro (CNEL) condivide, formalmente e sostanzialmente, la ratio delle *policies* finora messe in atto¹, così come il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) in merito all'*Analisi annuale della crescita sostenibile 2022*. Come emerso dal documento, il CESE ha lodato l'Unione Europea per la capacità di elaborare e adottare un'iniziativa come il *NextGenerationEU*, da considerare come uno strumento in grado di superare i deficit strutturali della politica di convergenza europea dovuti all'alterazione degli equilibri geopolitici ed affrontare il processo di transizione economica, sostenibile, e di *governance*. Nello specifico, l'effetto di rafforzamento della fiducia innescato dal *NextGenerationEU* - improntato, per sua natura, al sostegno e alla coesione a tutto campo - è riuscito ad attenuare le conseguenze politiche, sociali ed economiche della crisi.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ribadisce il proprio apprezzamento del fatto che l'agenda della Commissione Europea per i

¹ Confronta Parere CNEL 264 in merito all'Atto (UE) "COM (2021) 148 final" - "Relazione della Comm. al Parlamento europeo, al Consiglio, al Com. Ec. e Fin., al Com. per l'Occ. sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'art. 14 del reg.to (UE) 2020/672 del Consiglio SURE: il punto della situazione sei mesi dopo"; Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sul Next generation EU per le pari opportunità di genere.

prossimi mesi comprenda, tra le sue priorità, molte delle linee di intervento da tempo indicate in alcune delle pronunce del CNEL dell'ultimo biennio²:

1) Finanza sostenibile. A seguito della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP26, dal 31 ottobre 2021 al 12 novembre 2021), l'Unione europea ha ribadito la volontà di contrastare i cambiamenti climatici ed ha manifestato l'ambizione di ridurre, in armonia con l'accordo di Parigi, le emissioni di almeno il 55% entro il 2030, rendendo questo target un obbligo giuridico tramite la Normativa europea sul clima. In linea con queste posizioni, l'Unione ha inoltre deciso di impegnarsi per la realizzazione di una finanza sostenibile che, come tracciato dalla Nuova Strategia per la finanza sostenibile presentata il 6 luglio 2021 dalla Commissione Europea (e prima ancora dal Piano d'azione per la finanza sostenibile del 2018 e lo European Green Deal), dovrà basarsi su un sistema di parametri, la c.d. tassonomia, in virtù dei quali sarà possibile comprendere quale fonte di energia rientri nella categoria "green" e quale no.

Il CNEL ritiene che il raggiungimento di un sistema finanziario sostenibile dipenda da premesse quali (i) l'adozione, da parte di imprese ed operatori, dei principi "*Environmental and Social Governance*", (ii) l'emissione dei green bond, (iii) l'allineamento alla Corporate sustainability reporting directive e il rispetto della Sustainable finance disclosure regulation.

In questo ambito, il CNEL sottolinea come un tema di dibattito politico e sociale sia la scelta della Commissione di includere gas e nucleare di quarta generazione nelle fonti ecocompatibili e sollecita i *decision makers* nazionali ed europei ad intraprendere un serio e costruttivo dibattito affinché la decisione finale in capo al Consiglio e al Parlamento Europeo sia informata ed orientata al benessere socioeconomico degli individui e dell'ambiente.

2) Politica monetaria e fiscale espansiva. La tragica situazione bellica in Ucraina e le complesse conseguenze che essa comporta stanno mettendo in discussione quel *policy-mix* ultra-espansivo di politica monetaria e politica fiscale che aveva permesso di reagire efficacemente allo shock pandemico. Tuttavia, al termine del Vertice di Versailles (11 e 12 marzo 2022), in agenda non è stata postulata alcuna misura per compensare le

² Confronta CNEL, Documento di Osservazioni e Proposte concernente "Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo", p. 3.

previsioni di un'eventuale politica monetaria restrittiva. Pertanto, affinché lo sviluppo economico e sociale dell'Unione sia compatibile con il nuovo assetto geopolitico caratterizzato da instabilità e conflitto armato, il CNEL desidera sollecitare un intervento su tre aspetti non citati della Dichiarazione di Versailles:

- a) occorrerebbe adattare i piani nazionali legati al *Recovery and Resilience Facility* (RRF) alle attuali circostanze, ricalibrando gli obiettivi di medio termine e gli importi ad essi correlati attualmente in vigore;
- b) servirebbe integrare al RRF il finanziamento e la produzione di beni pubblici europei afferenti a settori strategici quali energia, sicurezza e filiere produttive europee, rafforzando così, nel lungo periodo, la capacità fiscale centrale;
- c) gioverebbe dotare l'Unione di istituzioni capaci di massimizzare la nuova capacità fiscale centrale per assumere un peso rilevante nella definizione dei nuovi equilibri economici internazionali;
- d) al fine di promuovere un modello europeo di crescita economico e politico, è importante porre l'accento su un maggiore incremento degli investimenti pubblici nel settore economico, digitale e ambientale, accanto alla possibilità di istituire degli eurobond su vasta scala per finanziare le spese per un'economia verde, digitale e resiliente. Infatti, come sottolineato dalla *Comunicazione della Commissione europea, Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il nostro modello di crescita europeo* (COM (2022) 83 final), investimenti annuali aggiuntivi, rispettivamente di circa 520 miliardi di euro nel prossimo decennio e di di circa 125 miliardi di euro all'anno, sarebbero fondamentali per raggiungere gli obiettivi del Green Deal e per realizzare la trasformazione digitale dell'Unione. Al fine di ottenere un modello di crescita resiliente, questa doppia transizione va accompagnata anche da nuovi investimenti su politiche sociali innovative e nuovi modelli di business, volti alla formazione di una forza lavoro ben preparata e flessibile. Il potenziamento di queste misure è essenziale per salvaguardare la prosperità e il benessere dei cittadini europei, rafforzando la resilienza socio-economica europea in un mondo instabile.

Oltre all'affermazione di un modello di crescita economica stabile, il CNEL ravvisa di estrema importanza, date le contingenze storiche, che l'Unione

Europea goda, tramite il rafforzamento della PESC e della PSDC, di una piena autonomia geopolitica e di un adeguato posizionamento nel sistema internazionale.

2. PRONUNCE DEL CNEL E DEL CESE

Tramite la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Europeo economico e sociale ed al Comitato delle Regioni del 19 ottobre 2021 (COM(2021) 662 final), la Commissione Europea ha ripreso il dibattito, già in corso tra gli Stati membri dell'UE, sulla revisione della politica economica dell'Unione europea. Alla luce dell'ampio impatto della crisi Covid-19 e dei nuovi strumenti politici temporanei in risposta ad essa, il quesito posto dalla Commissione riguarda come il quadro di politica economica attuale possa garantire al meglio una risposta politica adeguata e coordinata a livello UE e nazionale. A questa discussione, hanno contribuito le posizioni del CESE e del CNEL.

Il CESE, nel suo parere Analisi annuale della crescita sostenibile 2022 (2021), ritiene che l'Europa sia entrata in una nuova fase della politica economica e che l'evoluzione del semestre europeo 2022 rappresenti un'opportunità per migliorare la sostenibilità economica, ambientale e sociale. A tal proposito, nei due pareri Riesame della governance economica 2020 e Ridefinire il quadro di bilancio dell'UE per una ripresa sostenibile e una transizione giusta, il CESE sostiene una nuova configurazione di governance economica europea che sia incentrata sulla prosperità, sul dialogo e sul supporto all'agenda della "sostenibilità competitiva" dell'UE, al fine di promuovere politiche di bilancio adeguate sia in periodi di congiuntura favorevole che in tempi di crisi. Il Comitato si è espresso sostenendo che ripresa economica e crescita inclusiva stabile siano condizioni preliminari per la sostenibilità dei bilanci pubblici ed elementi di flessibilità e resilienza per rispondere agli shock economici.

In merito alla riforma del Patto di Stabilità, il CESE ha accolto con favore il mantenimento della clausola di salvaguardia generale e ha messo in guardia contro la promozione di politiche che riducono le spese correnti in materia

sociale, di istruzione e sanitaria. Inoltre, chiede politiche eque in materia di entrate e monitoraggio costante degli squilibri sociali.

In particolare, nel suo parere il CESE ha chiesto maggiore accortezza alla Commissione riguardo l'importanza di monitorare gli effetti distributivi delle erogazioni di fondi a titolo del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e NGEU, per assicurarsi che esse contribuiscano allo sviluppo di un'economia più verde e digitalizzata, come pure alla convergenza sociale verso l'alto.

Il CESE ha auspicato un nuovo modello di economia sociale che tenga conto degli squilibri esistenti. Infatti, in merito alla Comunicazione della Commissione europea su *L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica*, il CESE ha concordato con la Commissione nel ritenere che la sorveglianza nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici potrebbe aver tenuto conto in misura insufficiente delle interazioni tra le nuove sfide economiche emergenti. Inoltre, è necessario tenere sotto osservazione gli squilibri sociali al fine di compensare la prevalenza dei requisiti macroeconomici e di bilancio.

Questo approccio di inclusività deve estendersi ad una maggiore partecipazione delle parti sociali. Il CESE ha infatti espresso come la *governance economica*, e in particolare le norme del quadro della politica di bilancio, debbano essere integrate nel processo del semestre europeo in modo tale da garantire il coinvolgimento democratico del Parlamento Europeo, dei parlamenti nazionali, delle parti sociali e della società civile organizzata. Tale processo, inoltre, dovrebbe essere riformato al fine di promuovere un dialogo multilaterale e democratico sulle sfide macroeconomiche, sociali e ambientali.

In linea con quanto esposto nei documenti di Osservazioni e Proposte *Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo* (2020) e *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita UE* (2021), il CNEL si è espresso considerando come il contesto attuale costituisca un'opportunità di riforme della politica economica dell'Unione europea. In particolare, il CNEL ha preso una posizione specifica su tre fronti al centro del dibattito: la governance europea, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e la capacità finanziaria dell'UE.

In primo luogo, il CNEL ha auspicato una riforma della governance europea, tramite due punti strategici: una maggiore centralità del ruolo del Parlamento Europeo nelle politiche comunitarie e la semplificazione dei processi decisionali, con il passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza

qualificata e con l'obiettivo di avviare la costituzione degli Stati Uniti d'Europa con i Paesi che condividono il progetto di un'Unione integrata.

In secondo luogo, sul Patto di Stabilità e Crescita, il CNEL si è espresso considerando come, se da un lato esso rappresenti un freno all'indebitamento dei singoli Paesi, dall'altro non risulta in grado di risolvere i problemi di coordinamento della politica fiscale nell'area euro. Dunque, è indispensabile una sua revisione al fine di trovare un nuovo equilibrio tra la necessaria riduzione del debito e la crescita dell'economia e degli investimenti. In particolare, nel documento *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita UE* del CNEL, è stato sostenuto che, nel caso in cui una totale soppressione del Patto non sia possibile, occorre invece attuare una sua profonda correzione riguardante i parametri di riferimento attuali, ponendo la crescita e la salvaguardia dell'occupazione al primo posto, oltre alla revisione dei criteri per la valutazione economica dei Paesi membri.

In terzo luogo, il CNEL ha osservato come sia necessario dotare l'UE di una autonoma capacità di bilancio, che sia permanente e di livello sovranazionale, cioè indipendente dai trasferimenti nazionali in quanto alimentata da tasse europee che azzerino la necessità del contributo degli Stati membri (tassa sulla plastica e sulle emissioni di carbonio, tassazione sulle transazioni finanziarie, una digital tax capace di mirare ai grandi monopoli che non distribuiscono parte del prodotto della ricchezza maturata). Per permettere il finanziamento di ulteriori e più coraggiosi progressi nella coesione, nei precedenti documenti il CNEL ha auspicato la possibilità di imposizione fiscale attraverso l'aumento graduale delle risorse comunitarie al 3% del PIL. A ciò, si dovrebbe affiancare *NextGenerationEU* come strumento permanente di debito comune, affinché esso non si limiti ad essere una misura una tantum.

Nel documento *Riformare l'Europa*, il CNEL ha anche sostenuto che una maggiore autonomia finanziaria deve essere affiancata da un rafforzamento della *governance* politica, economica e fiscale, attuabile attraverso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), la realizzazione di un'Unione Fiscale e un bilancio comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE.

3. ATTUALE DIBATTITO SULLE RIFORME DELL'UNIONE EUROPEA

Il 24 novembre 2021, il Consiglio dell'Ue ha adottato un progetto di raccomandazione sulla politica economica della zona euro (COM(2021) 742 final). Tale proposta prende atto della ripresa rapida che l'economia dell'area euro sta attraversando, dimostrata dalla crescita del PIL nel secondo trimestre del 2021. La crescita è stata dovuta anche alla strategia europea per la ripresa incentrata sull'attuazione del NGEU, e del suo principale strumento, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che, oltre a sostenere la ripresa, mira a trasformare strutturalmente le economie degli Stati membri, in particolare per realizzare la transizione verde e digitale. Politiche economiche che si sostengono adeguatamente e si rafforzano reciprocamente hanno assicurato un'efficace stabilizzazione macroeconomica e hanno contenuto l'impatto negativo sugli *output* del mercato del lavoro, attenuando i rischi a lungo termine e sostenendo una rapida ripresa economica. Una combinazione efficace di politiche monetarie e di bilancio, unitamente alle riforme strutturali e alle politiche finanziarie, continuerà ad essere essenziale per il buon funzionamento della zona euro, nel pieno rispetto dei rispettivi ruoli degli Stati membri e delle istituzioni previsti dal trattato.

La raccomandazione del Consiglio esorta a continuare a utilizzare e a coordinare tra Stati membri le politiche di bilancio nazionali per sostenere efficacemente una ripresa sostenibile e inclusiva, attuare misure di ripresa nei mercati del lavoro, rafforzare i quadri istituzionali nazionali e portare avanti le riforme per affrontare le strozzature che ostacolano gli investimenti.

Il progetto di raccomandazione, proponendo un indirizzo preciso su iniziative da mettere in atto, si innesta nel succitato dibattito aperto dalla Commissione sul futuro della politica economica della zona euro. L'attualità del dibattito in merito alla revisione della politica economica è centrale, dato che, a seguito dei recenti sviluppi causati dalla guerra in Ucraina, il Pil dell'Eurozona ne sarà significativamente influenzato. Qui di seguito si fornisce un *excursus* sullo stato dell'arte della discussione a livello europeo e sulle proposte di politica economica, incentrate su cinque punti fondamentali: l'utilizzo del NGEU, la riforma della *governance* europea, la revisione del Patto di Stabilità, la politica estera e di difesa europea e la politica energetica europea.

a. NEXT GENERATION EU

Il NextGenerationEU come risposta agli effetti della pandemia è uno strumento dalla portata rivoluzionaria e innovativa. Esso si articola in quattro componenti:

i) lo stanziamento di 750 miliardi di euro che comportano un aumento del bilancio settennale europeo (circa il 70%);

ii) emissione di eurobond come strumento di finanziamento;

iii) garanzia di debito da un bilancio federale autonomo dell'Unione, che verrà alimentato da un'autonoma capacità di imposizione fiscale quale carbon tax, tassa sulle transazioni finanziarie speculative, digital tax, etc.;

iv) la distribuzione dei 750 miliardi di euro tra i paesi membri sulla base del principio di solidarietà e tramite sovvenzioni gratuite (*grants*) e finanziamenti a tasso agevolato di lungo periodo (*loans*).

Il NGEU non solo detiene un'importante funzione di orientamento strategico industriale - anche alla luce dell'adozione dei PNRR nazionali - ma rappresenta uno strumento di *policy* propedeutica alla realizzazione di una visione e di una prassi europea che coincida con l'idea degli "Stati Uniti d'Europa". Ciò ha valore, per lo più, perché la misura è in netto contrasto con le esperienze storiche di intervento dell'Unione Europea e prevede l'autonomia del bilancio europeo, caratteristica da ritenersi imprescindibile per l'esercizio di una reale sovranità europea.

Tuttavia, per comprendere integralmente la misura e il suo impatto sullo sviluppo dell'Unione e degli Stati membri, occorre osservarla con un forte senso critico, cercando di capire cosa l'Unione dovrà aspettarsi al termine del 2022, quando cesserà la sospensione del Patto di stabilità e Crescita e il divieto di aiuti di stato alle imprese. Specialmente sul fronte tedesco, il NGEU è stato considerato una risposta soltanto emergenziale, non ripetibile e non utilizzabile in modo permanente. Il Programma *Dare to make more Progress - Alliance for Freedom, Justice and Sustainability* del nuovo governo tedesco composto dalla coalizione di SPD, Verdi e FPD, presentato ufficialmente il 24 novembre 2021, definisce il NGEU come uno strumento limitato nel tempo e nella quantità.

La stessa considerazione è stata avanzata per gli eurobond come strumento di finanziamento: se da un lato viene riconosciuta la loro funzionalità ed efficienza come strumento transitorio, dall'altro il governo tedesco ritiene che, mentre il primo passo delle emissioni di obbligazioni ha funzionato, è necessario pensare al rimborso dei prossimi anni, che verrà dal bilancio comunitario.

È per tal motivo che il governo tedesco ritiene fondamentale sviluppare nuove risorse proprie dell'UE, prima di discutere sugli eurobond come uno strumento permanente della politica economica europea.

b. RIFORMA DELLA GOVERNANCE EUROPEA

La questione della sovranità europea si affianca ai dilemmi irrisolti sulla politica di convergenza europea e sul PSC. Come ribadito anche nel succitato programma del nuovo governo tedesco, si auspica il raggiungimento di un'Unione *"più forte democraticamente, più capace di agire e strategicamente sovrana"* come base per la pace, prosperità e libertà.

Per raggiungere questo obiettivo, la posizione tedesca nel dibattito è stata determinante nel suggerire proposte di riforma in senso sovranazionale. Il Governo del nuovo Cancelliere Olaf Scholz si aspetta che la Conferenza sul futuro dell'Europa sia l'occasione per l'introduzione di nuove riforme dei Trattati, nell'ottica dello sviluppo di uno Stato Federale europeo. Le riforme auspiccate dal Cancelliere andrebbero a modificare la natura di alcune istituzioni europee, volte in particolare a:

- a) rafforzare il Parlamento Europeo, ad esempio per quanto riguarda il diritto di iniziativa e l'introduzione di una legge elettorale europea unica con liste, parzialmente, transnazionali ed un sistema vincolante per gli *Spitzenkandidaten*.
- b) cambiare la natura del Consiglio Europeo, il quale assumerebbe un ruolo prossimo ad una Camera degli Stati.
- c) introdurre tre espedienti per migliorare l'attività del Consiglio dell'UE:
 - i) una maggiore trasparenza nei lavori;
 - ii) un'iniziativa per assicurare che le proposte della Commissione siano discusse pubblicamente in Consiglio entro un termine stabilito;
 - iii) passaggio dal voto all'unanimità al metodo comunitario (ossia il voto a maggioranza qualificata).

Al fine di rendere concrete queste proposte di riforma, il governo tedesco ha proposto una nuova fase costituente dopo la Conferenza sul futuro dell'Europa.

Gli obiettivi di questa fase riguarderanno dunque la riforma dei Trattati, volta al superamento del modello intergovernativo verso un assetto istituzionale federale e una legge elettorale, almeno, parzialmente europea. Questi due risultati serviranno a concretizzare la trasformazione dell'UE da un ibrido di democrazia incompleta ad una democrazia rappresentativa liberale, attraverso una corretta divisione dei poteri.

Una svolta di questo tipo segnerebbe, dopo 63 anni, la prima grande discontinuità nel nome della Federazione Internazionale di Stati e sarebbe radicale per due motivi. In primis, una nuova cessione di sovranità all'Unione, tema cruciale del dibattito politico settecentesco, dall'Abbé de Saint Pierre (nel *Progetto per rendere la pace perpetua in Europa*³) ad Immanuel Kant (in *Per la pace perpetua*⁴), realizzerebbe l'intento di progredire verso una 'federazione di Stati' come quella concepita dai padri fondatori nel Manifesto di Ventotene. In secundis, il superamento del modello intergovernativo a favore di un assetto prevalentemente sovranazionale aprirebbe un varco tra le politiche di chiusura dei nazionalismi europei.

Alla luce della visione avanzata dal governo tedesco sulle scelte di politica economica, ne conseguono due domande correlate. Innanzitutto, ci si chiede se sia sostenibile la conciliazione, formulata nel Programma del nuovo governo tedesco, tra il ritorno alla vecchia politica di convergenza europea e un nuovo modello istituzionale di Stato Federale, e, di conseguenza, se la strategia economica e sociale europea, da un lato, e il modello di governance, dall'altro, sono irrelati e se sia dunque possibile portare avanti la novità del secondo perseguendo le politiche pre-crisi.

c) RIFORMA DEL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA

Il dibattito aperto dalla Commissione ruota attorno ad un'altra questione, ossia alla scelta di riformare il Patto di Stabilità, attualmente in sospensione, o rinviare tale revisione e riattivarlo nella sua forma pre-pandemica.

Infatti, sulla base delle previsioni economiche di primavera che saranno presentate il 16 maggio 2022, la Commissione europea deciderà se rivalutare o meno la disattivazione della clausola generale di salvaguardia del Patto di

³ Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre (1713), *Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe*, Utrecht: Schouten.

⁴ Immanuel Kant (1795), *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Königsberg: F. Nicolovius.

stabilità e crescita (Psc), nato nel 1997, che ne ha permesso la sospensione nel 2020. Nell'attuale contesto economico, i numeri delle previsioni economiche d'inverno (+4% Pil Eurozona) non sono più credibili ed è per questo che la dichiarazione sugli orientamenti di bilancio per il 2023 sembra dirigersi verso una cauta normalizzazione e un progressivo riordino dei conti pubblici che, per non danneggiare la crescita, potrebbe muoversi verso una ridefinizione del Patto.

Un confronto su questo tema si era già aperto in particolare alla riunione informale dei capi di stato o di governo di Porto del 7 e 8 maggio 2021, durante la quale il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha preso una posizione ferma di riforma del Patto di Stabilità. A questa posizione si è allineato il Presidente francese Emmanuel Macron, il quale, nel Programma della presidenza europea di turno francese nel primo semestre 2022, ha sostenuto la necessità di un intervento attivo dell'UE per la crescita e la sicurezza degli Stati membri e ha precisato che questa strategia potrà esigere la riforma delle regole di bilancio e fiscali, in coerenza con i principi contenuti nel *Trattato del Quirinale* del 26 novembre 2021.

La visione italiana e francese è stata ribadita anche in un articolo del Financial Times scritto a firma congiunta da Draghi e Macron del 23 dicembre 2021, intitolato *Un nuovo Patto di stabilità UE per spingere la crescita*, il quale propone dei principi e delle linee guida strategiche innovative per una riforma del Patto. Innanzitutto, i due leader hanno riconosciuto la necessità di cambiare le regole di bilancio, che anche prima della crisi pandemica risultavano inadeguate, complesse e opache, mentre durante le crisi multiple hanno limitato il campo d'azione dei Governi e sovraccaricato di responsabilità la politica monetaria. Tali regole non hanno dato gli incentivi giusti per dare priorità ad una spesa pubblica che guardi al futuro e rafforzi la sovranità europea. Occorre, dunque, un approccio diverso dal passato che permetta uno scostamento dai vincoli numerici dell'*austerità* ma, allo stesso tempo, non è realistico immaginare un nuovo Patto senza regola alcuna. Pertanto, se da un lato gli Stati europei devono ridurre i loro livelli di indebitamento, dall'altro ciò non è praticabile attraverso tasse più alte o tagli di spesa sociale insostenibili, né attraverso aggiustamenti di bilancio impraticabili che soffocano la crescita. Piuttosto, essi propongono una strategia volta a tenere sotto controllo la spesa pubblica ricorrente, attraverso riforme strutturali ragionevoli, e che assicuri una crescita stabile.

Un'altra proposta di riforma della politica economica europea è fornita dal documento *Revising the European Fiscal Framework* datato 23 dicembre 2021 e firmato dal Consigliere Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni, e dal Consigliere Charles-Henry Weymuller. Il saggio avanza alcune proposte di riforma del sistema fiscale, alla luce della necessità di uno stretto coordinamento fra politica monetaria e politica fiscale: le regole europee dovrebbero dare maggiori margini di manovra alla politica fiscale così da consentire alla politica monetaria di normalizzarsi e contrastare efficacemente le recessioni. Le proposte sono volte a:

- a) costituire un'Agenzia europea del debito (che sia il MES o un Ente di nuova costituzione) alla quale trasferire gradualmente la quota dei debiti pubblici generata dalla crisi pandemica, attualmente detenuta dalla BCE. L'Agenzia emetterebbe debito - a costo inferiore a quello del finanziamento dei debiti sovrani - che la BCE acquisterebbe in cambio dei titoli di debiti sovrani che passerebbero all'Agenzia. Gli Stati membri pagherebbero gli interessi sul debito all'Agenzia con una formula ponderata, che consentirebbe risparmi significativi sui costi attuali del servizio del debito, e, per quei Paesi che si indebitano già a costi inferiori, sarebbe prevista l'introduzione di agevolati aggiustamenti;
- b) inserire una *golden rule* che prevede la possibilità di fare investimenti pubblici in deficit;
- c) introdurre il concetto innovativo di "spesa per il futuro", che includerebbe tutte le spese di ogni Paese membro riguardante i "beni comuni europei" – tra cui la lotta al cambiamento climatico, politica industriale, difesa, sanità, aiuti internazionali. Questo tipo di spesa dovrebbe godere di un trattamento più favorevole, ovvero essere considerata "debito lento" in merito ai tempi programmati della sua riduzione. Questo tipo di debito dev'essere comunque ridotto, con un obiettivo a medio termine di dieci anni, ammettendo situazioni che consentono ai Paesi membri di negoziare forme di flessibilità con la Commissione Europea e mantenendo la clausola di sospensione che si è rivelata molto utile per affrontare crisi recessive;
- d) insieme all'obiettivo di medio termine, affiancare la regola della spesa che fissa un tetto alla spesa primaria al netto degli interessi, degli stabilizzatori automatici, e della spesa per il futuro. Il tetto viene calcolato in coerenza con l'obiettivo di medio termine e può essere aggiornato con cadenza triennale. Un simile meccanismo richiederebbe modelli stocastici e proiezioni previsionali di grande rigore scientifico.

Il progetto, in estrema sintesi esposto, rispetto al vecchio Patto di stabilità e crescita, rappresenta una profonda e positiva innovazione. Primato della dimensione pubblica, investimenti pubblici, politica industriale e politica fiscale in funzione anticiclica segnano una netta rivincita nei confronti di un modello fondato su “parametri non osservabili”, quali PIL potenziale, output gap e deficit strutturale. Questi ultimi hanno portato ad uno scoraggiamento degli investimenti pubblici, impedito politiche fiscali anticicliche, contrastato crescita, occupazione e coesione sociale, senza impedire al contempo l’aumento del debito pubblico.

Al modello proposto, ad avviso del CNEL, non mancano aspetti critici. In primo luogo, queste proposte prevedono la massima flessibilità possibile del vecchio modello senza alterarne l’architettura strutturale. Restano, infatti, dei vecchi parametri ampiamente ‘flessibilizzati’, quali la spesa primaria senza interessi, gli stabilizzatori automatici e le spese per il futuro. In secondo luogo, la proposta dell’Agenzia Europea del Debito non costituirebbe una novità, in quanto il suo ruolo replicherebbe quanto svolto dalla BCE su più fronti. Infatti, la BCE finanzia l’Agenzia (comprando le sue obbligazioni) e quest’ultima compra i titoli sovrani del debito dei Paesi membri generati dalla crisi Covid-19 detenuti dalla BCE, che continua a finanziare, indirettamente, i debiti sovrani europei. Inoltre, il compito assegnato all’Agenzia di mettere quote significative dei debiti dei Paesi membri (20-30%), soprattutto dei più esposti, al riparo dalla speculazione internazionale è stato, peraltro, svolto con successo dalla BCE durante tutto il mandato di Draghi. In terzo luogo, l’assenza di ogni accenno ai temi del lavoro, dei dumping contrattuali e fiscali, delocalizzazioni, governance sociale e ai temi della partecipazione alla governance dei lavoratori e delle Parti sociali, conferma la stretta osservanza tecnocratica.

Ben diversa risulta essere la visione tedesca, secondo la quale, senza adeguate regole che fungano da pressioni esterne al debito, i Paesi potrebbero contrarre debiti a spese della comunità e rendere complesso il raggiungimento di bilanci equilibrati. Al contrario, lo *stress test* della pandemia ha messo in luce la flessibilità delle regole vigenti pre-crisi, dimostrando che una valida alternativa e risoluzione in merito al dibattito in esame è il mantenimento dello status quo normativo. A questa posizione si allineano anche i Paesi cosiddetti “frugali”, i quali hanno già dichiarato di voler tornare al Patto di stabilità integrale - tra cui Olanda, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Estonia - e anche il Gruppo di Visegrád - Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia. Dunque, sulla base di questo dibattito, tre sono le sfide che appaiono:

- a) la questione del ruolo del NGEU e delle sorti del Patto di Stabilità e Crescita. Ci si chiede se la soluzione giusta sia stabilizzare il NGEU, farne la svolta strutturale che accelera il completamento dell'integrazione economico-sociale e marcia verso l'Unione politica o considerarlo una parentesi emergenziale del Patto di stabilità e ristabilire la vigenza sostanziale, con qualche aggiustamento, dal 2023. Osservando le revisioni che si sono succedute al Patto, soprattutto quella post-crisi finanziaria del 2011, resta dibattuto se le regole introdotte dal *Fiscal Compact* e dal *Six Pack* siano state effettivamente rigide oppure se abbiano dimostrato margini di flessibilità. Appurare ciò è fondamentale per capire se una riforma del Patto è necessaria o se si possano sfruttare questi margini nel vecchio ordinamento.
- b) la scelta sull'ordine economico europeo da stabilire, tra l'introduzione di un nuovo ordine economico e politico e una regressione a quello vecchio.
- c) la decisione tra la vecchia politica di convergenza, con i suoi deficit strutturali, o una nuova politica di convergenza e di crescita socialmente, ambientalmente, democraticamente sostenibile. La scelta fra i due tipi di politiche di convergenza dovrebbe comunque adeguarsi alle *Linee guida europee in materia fiscale per il 2023*, le quali illustrano i cinque principi guida per la valutazione della Commissione dei Programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri:
- (i) assicurare il coordinamento e bilanciamento fra misure di stabilizzazione e sostenibilità;
 - (ii) garantire la sostenibilità del debito con un aggiustamento fiscale graduale di alta qualità e con lo sviluppo economico;
 - (iii) promuovere l'investimento e lo sviluppo sostenibile;
 - (iv) predisporre manovre di bilancio con approccio di medio termine e compatibili con i piani di ripresa e resilienza;
 - (v) differenziare le strategie fiscali nazionali fra i paesi ad alto e basso debito, considerando gli effetti spillover.

È determinante, dunque, che da questa ambivalenza delle posizioni dei principali paesi europei sull'assetto federale dell'Unione e sull'impostazione della politica economica venga raggiunta una visione di compromesso, senza la quale sarebbe difficile fare ulteriori passi verso nuove riforme.

d) POLITICA ESTERA E DI DIFESA EUROPEA

Lo scoppio del conflitto bellico in Ucraina segna, dopo la pandemia, un'ulteriore fase di crisi nella storia dell'Unione Europea che, questa volta, è chiamata a reagire in maniera coesa sul fronte della politica estera e di difesa.

In questo settore l'Unione dispone, infatti, per gli anni 2021-2027, di quasi 8 miliardi stanziati dal Fondo europeo per la difesa e di circa 5 miliardi allocati dallo Strumento europeo per la pace. Tali stanziamenti occorrono, rispettivamente, per garantire che l'industria bellica - di difesa e di attacco - si sviluppi in linea con l'innovazione tecnologica e per finanziare azioni operative in ambito di politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Per una risposta proattiva a crisi e conflitti, l'Unione Europea può contare sugli European Battlegroups, i gruppi tattici creati nel 2005 e ad oggi mai coinvolti in operazioni "*boots on the ground*", che vengono finanziati con il meccanismo Athena in via permanente e a livello comunitario.

Contando su tali strumenti che l'Unione ha a disposizione, è necessario che la politica estera venga dotata di una *leadership* definita, che assicuri un effettivo coordinamento degli armamenti e una risposta unitaria alle crisi esterne.

Inoltre, il 21 marzo 2022 il Consiglio ha formalmente approvato The Strategic Compass, una bussola che fornisce all'Unione un piano d'azione per rafforzare, entro il 2030, la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). In questo modo, un'Europa coesa anche sul fronte militare potrà garantire un contributo positivo alle attività della NATO, che rimane la base della difesa collettiva dei Paesi membri.

Tuttavia, questo conflitto può essere l'occasione per riaffermare l'idea, alla base delle sue fondamenta, di un'Unione Europea che lavora per costruire e mantenere la pace, ridefinendo la propria architettura in un'ottica di maggiore sovranità ed autonomia.

e) POLITICA ENERGETICA EUROPEA

Alla luce di quanto enunciato nel precedente paragrafo, il dibattito sulla difesa europea si collega a quello sulla politica energetica dell'Unione. Infatti, la

guerra in Ucraina sta accentuando la necessità di riformulare le strategie in materia di politica economica, energetica, agricola ed alimentare:

- a) l'Unione sta aprendo ad una maggiore flessibilità sugli aiuti di Stato, precedentemente vietati, per affrontare la crisi innescata dal conflitto in settori specifici quali agricoltura, pesca ed energia⁵. Pertanto, gli Stati membri potranno elargire fino a 35 mila euro per le imprese colpite dalla crisi che operano nel settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura e fino a 400 mila euro per le imprese colpite dalla crisi che operano negli altri settori.
- b) in linea con gli obiettivi di lungo periodo previsti dal *Fit for 55* e il Green Deal, l'Unione si impegnerà, nel processo di transizione ecologica, ad accelerare ed incrementare sensibilmente gli investimenti, a livello nazionale e comunitario, nel settore delle reti elettriche e nel mercato delle energie rinnovabili.
- c) l'Unione sta ridefinendo la sua strategia energetica e rendendo concreto l'impegno assunto con il *RepowerEu*, riducendo le importazioni di gas, petrolio e carbone russo fino alla completa autonomia nel 2027. In via transitoria, l'Unione europea, durante il *summit Ue-Nato-G7* a Bruxelles del 25 marzo 2022, ha concordato la realizzazione di un "ponte navale" di gas naturale liquefatto (gnl) tra Stati Uniti e il vecchio continente. Secondo l'accordo, gli Usa si sono impegnati a contribuire con almeno 15 miliardi di metri cubi di gnl nell'arco del 2022; da parte sua l'Unione europea dovrà garantire - tramite una nuova piattaforma energetica in funzione tra aprile e ottobre 2022 - una domanda comunitaria di circa 50 miliardi di metri cubi annuali di gnl almeno fino al 2030. Esistono altresì ulteriori percorsi di diversificazione degli approvvigionamenti di nuove fonti energetiche che i paesi dell'Unione stanno singolarmente perseguendo con paesi terzi (tra cui l'Italia come un possibile *hub* nel contesto degli accordi con l'Algeria).

⁵ Non è un caso che il *Quadro temporaneo di crisi* dell'Unione, in vigore dal 23 marzo 2022 al 31 dicembre 2022, preveda tre misure a sostegno ripartite in: (i) aiuti di importo limitato per imprese nel settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, (ii) sostegno alla liquidità tramite garanzie statali e prestiti agevolati, (iii) aiuti per compensare i prezzi dell'energia.

4. PROPOSTE DEL CNEL

Il CNEL raccomanda che si dia inizio a una “Stagione Costituente” in grado di revisionare i Trattati europei e che, contestualmente, si assuma l’impegno di ridurre, strutturalmente, i parametri di deficit e debito pubblico.

Per la realizzazione di questi target, il CNEL avanza le seguenti **proposte**.

1) **Riforma della *governance* europea.**

Per la definizione di una nuova governance economica, sociale ed ambientale europea, l’Unione dovrebbe:

- a) **aprire una fase costituente** per superare l’attuale modello di governance (intergovernativo) e passare dal voto all’unanimità al voto a maggioranza qualificata per “tenere la rotta” rispetto al progetto di una Unione più integrata e più vicina ai suoi valori fondanti. In alternativa, occorrerebbe andare avanti con i Paesi che condividono il progetto di un’Unione più integrata, ponendosi come obiettivo la costituzione degli Stati Uniti d’Europa;
- b) **riscrivere il Patto di Stabilità e Crescita nel rispetto di tre linee guida.**
 - i) si dovrebbe tener conto di una *Golden Rule* in virtù della quale gli investimenti pubblici esulino dal computo del deficit. Gli investimenti, infatti, aumentando il denominatore del rapporto debito/PIL senza alterarne il numeratore, hanno un effetto moltiplicatore sul PIL e riducono strutturalmente tale rapporto nel lungo periodo. Per tal motivo, è auspicabile che gli investimenti pubblici siano stornati dal calcolo del PIL;
 - ii) nella gestione della finanza pubblica dovrebbe essere introdotto il meccanismo incentivante secondo cui, per ogni 1% di avanzo corrente (autofinanziamento), è possibile aumentare gli investimenti pubblici sino al 2% (in parte finanziati in deficit);
 - iii) tenendo conto della difficoltà di attuare una revisione dei Trattati in merito, si potrebbe modificare la velocità di avvicinamento al target previsto dalla regola del rientro del debito (debito pubblico degli Stati membri al di sotto del 60% del PIL e, nel caso in cui esso sia maggiore, riduzione

annuale di 1/20 del valore in eccesso), differenziandola a seconda delle capacità degli Stati. Una tale ipotesi è attualmente possibile solo attraverso una riforma della legislazione secondaria.

- c) **prendere come modello di riferimento economico i Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda ONU 2030** quali indici per la valutazione delle politiche pubbliche di rilievo europeo capaci di affiancare il mero parametro del Pil. Così facendo, la considerazione di queste variabili sarebbe in linea con i Principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi fondamentali previsti dal quadro di valutazione sociale rafforzato varato dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES).

2) Risorse comunitarie dell'UE.

Per l'avviamento di un percorso istituzionale di costruzione del nuovo Stato Federale Europeo occorrerebbe:

- a) **aumentare gradualmente le risorse comunitarie al 3% del PIL** (dell'UEM) perché per essere efficace nella sua azione l'Unione deve avere un'autonoma capacità di bilancio e possibilità di imposizione fiscale e redistribuzione delle risorse;
- b) **istituire un Bilancio Federale Europeo Autonomo**, già messo in campo, in forma embrionale, dal NGEU (che ha permesso di emettere debito europeo per affrontare instabilità ed emergenze e di distribuire risorse agli Stati membri secondo un progetto condiviso, vincolante, solidale e co-finanziato sulla base dello sviluppo socialmente, ambientalmente e democraticamente sostenibile). L'effettiva creazione di un Autonomo Bilancio Federale Europeo sarebbe fondamentale al fine di rendere strutturale il modello NGEU (i cui contenuti andranno stabiliti a seconda delle priorità ed esigenze) e gli altri strumenti di forte valore sociale ed economico, come il SURE.

Infatti, l'esperienza in corso ha ampiamente dimostrato che la creazione di meccanismi automatici che mettono a riparo gli Stati

membri da shock esterni imprevisti genera uno *spillover effect* positivo. Perciò, gli stabilizzatori della spesa pubblica per gli investimenti, per la protezione sociale, per la salute e la resilienza sociale finanziati attraverso obbligazioni come *SURE* dovrebbero, specie in una fase di transizione verso l'impostazione federale, trovare posto nel nuovo paradigma della *governance* ed aprire la strada ad ulteriori programmi finalizzati a sostenere i Paesi che subiscono shock asimmetrici. Per una più completa comprensione del nuovo Bilancio Federale, un ulteriore punto da analizzare in futuro sarà la necessità di modificare, quantitativamente, lo stanziamento finanziario complessivo;

- c) **questo Bilancio Federale autonomo**, dell'entità di 150 miliardi di euro annui, risultanti da una nuova autonomia impositiva europea e da un debito comune federale, **raddoppierebbe il valore dell'attuale bilancio ordinario europeo**;
- d) **associare, ad un bilancio federale autonomo** che valorizzi il ruolo delle tasse proprie dell'UE anche per orientarne la crescita, **un percorso di progressiva armonizzazione dei Sistemi tributari degli Stati membri** attraverso la definizione di una base imponibile comune per le imprese (una *Corporate Minimum Tax* sul modello formale della tassazione delle imprese multinazionali e di una soglia minima di tassazione dei redditi delle persone fisiche). Il *dumping fiscale* rappresenta, infatti, una delle grandi ed insostenibili contraddizioni dell'UE: è fonte di concorrenza selvaggia, di colossali disparità nell'attrazione di Investimenti Diretti Esteri (IDE) e di laceranti diseguaglianze sociali tra i Paesi membri;
- e) **promuovere un modello di crescita europeo verde, digitale e resiliente**, incrementando ulteriormente gli investimenti pubblici nel settore ambientale e tecnologico e sviluppando, al contempo, nuovi *framework* di politiche sociali per prevenire un'accentuazione delle disuguaglianze nel mercato del lavoro.

Se questo cambio di rotta si manifestasse, il sistema di *governance* europea che si andrebbe a costituire ricomprenderebbe un NGEU strutturale con la conferma di 150 miliardi annui aggiuntivi, strutturalità di meccanismi di stabilizzazione automatica come *SURE* e la promozione di ulteriori strumenti quali (i) un sistema di assicurazione europea per la disoccupazione, (ii) una politica di bilancio ed una politica industriale

europea - associate alla politica monetaria espansiva della BCE - in grado di dare continuità alla gestione della transizione verde, digitale e demografica per un periodo di tempo ben superiore ai sei anni previsti dal NGEU e (iii) una sinergia circolare e cumulativa tra finanziamenti europei, vincolati a condivisi obiettivi di sviluppo sostenibile, ed investimenti nazionali, incentivati dalle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita. La necessità di accelerare il raggiungimento di una vera e propria autonomia di bilancio europea sarebbe funzionale al sostegno anche dei sopracitati progetti di una politica energetica e di difesa comune.

3) Implementazione delle politiche sociali dell'Unione condivise.

È convinzione del CNEL che il benessere economico abbia un legame indissolubile con il benessere sociale⁶. Per il raggiungimento degli obiettivi prioritari e vincolanti della politica sociale europea, nonché per la definizione di specifiche procedure nell'ambito della Governance sociale che afferiscono il *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, il *Vertice Sociale di Porto* del 7-8 maggio 2021 ha definito, con il *Piano d'azione* per trasformare i principi del Pilastro in azioni, diritti e tutele reali, in grado di migliorare la vita dei cittadini europei, tre grandi traguardi che l'UE deve raggiungere entro il 2030: (i) incremento, almeno al 78%, del tasso di occupazione della popolazione di età compresa fra i 20 ed i 64 anni, dopo che il trend del 72,4% è stato bruscamente interrotto dalla pandemia, (ii) aumento, dal 40% del 2018 al 60%, della garanzia in capo agli adulti di partecipare, ogni anno, ad attività formative, (iii) riduzione, di almeno 15 milioni di unità, del numero delle persone a rischio povertà ed esclusione sociale. Nel 2019 erano circa 91 milioni, di cui 17,9 giovani fino a 17 anni.

Inoltre, con l'*Action Plan for Social Economy*⁷, l'Unione Europea ha deciso di compiere un salto di qualità nella concezione e nel ruolo dell'economia sociale non profit. Infatti, l'economia sociale, perseguendo un "interesse generale e/o collettivo" in molteplici settori di attività, può ridisegnare

⁶ Documento di osservazioni e proposte n. 407 del 25 novembre 2020 su *Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo*, pag. 8.

⁷ Come definito dalla Commissione Europea, «l'economia sociale comprende i soggetti che condividono le caratteristiche e i principi fondamentali descritti di seguito: il primato delle persone, nonché del fine sociale e/o ambientale, rispetto al profitto, il reinvestimento della maggior parte degli utili e delle eccedenze per svolgere attività nell'interesse dei membri/degli utenti ("interesse collettivo") o della società in generale ("interesse generale") e la governance democratica e/o partecipativa».

l'economia europea tramite modelli inclusivi e sostenibili, capaci di operare una trasformazione complessiva più equa.

Il CNEL sottolinea che l'architettura di *governance* per rendere concretamente esigibili i diritti sociali del Pilastro resta, nell'impostazione europea, indeterminata e lascia spazio al fondato timore della dissociazione tra proclami formali e diritti reali.

Pertanto, si propone che:

- a) **la gestione del Piano d'Azione attuativo del Pilastro sia, in primis, concordata fra Commissione Europea e Parti Sociali Europee e, successivamente, sottoposta all'approvazione da parte delle Istituzioni europee nelle sedi deputate;**
- b) **non diversamente, le ricadute del Piano d'azione nei singoli Paesi membri siano oggetto di Accordo fra i Governi e le Parti Sociali nazionali** chiamate a gestirlo, nel rispetto dei reciproci ruoli, nelle sedi istituzionali centrali e periferiche. A questo fine, come richiamato anche dalla CES e dal CESE, almeno nelle circostanze attuali, il "semestre europeo" potrebbe offrire uno spazio efficace, sebbene non esaustivo, per la definizione delle politiche e il monitoraggio dei loro impatti;
- c) **venga istituita una Procedura per la correzione degli squilibri sociali nei Paesi membri** per definire, in virtù della gestione della Commissione Europea e dalle Parti Sociali Europee, raccomandazioni ai Governi e alle Parti Sociali interessati a superare le diseguaglianze in stretta cooperazione. Tali aggiustamenti dovrebbero avvenire nel pieno rispetto del Pilastro, del suo Piano di attuazione e della valutazione della situazione sociale nei singoli Paesi membri (*Social Scoreboard*).

Tutto ciò enunciato, è intenzione del CNEL ribadire l'esistenza di una relazione costitutiva tra il tema della *governance* economica e sociale e l'articolazione istituzionale del nuovo Stato Federale Europeo. L'autonomia di bilancio, secondo ordini di valore via via crescenti è, infatti, la condizione per la definizione istituzionale del livello federale e la garanzia per l'UE, gigante economico e finanziario, di uscire dallo stato di latitanza e di inconsistenza politica giocando il ruolo che le compete nello scenario geopolitico globale.

In questo senso, gli Stati Uniti d'Europa rappresenterebbero lo snodo storico decisivo per contribuire (i) ad orientare politiche di convergenza delle potenze globali verso la pace (ii) ad aprire brecce di *governance* globale reale su temi trasversali di rilevanza mondiale quali tutela della salute, gestione della crisi climatica e della transizione energetica, cambiamento del quadro geopolitico internazionale e minacce alla pace.

In vista della chiusura della Conferenza sul Futuro dell'Europa, il CNEL auspica che il Comitato Esecutivo accolga le proposte finali presentate durante settima sessione plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo del 29 e 30 aprile 2022, in quanto espressione democratica della volontà di un cambiamento che rafforzi la natura politica dell'Unione.

Il cambiamento strutturale dei dispositivi di *governance* economica, sociale e ambientale determinerebbe, nel disegno del CNEL, una radicale innovazione e discontinuità nella Strategia di convergenza europea fra i Paesi membri nel rispetto dello sviluppo socialmente giusto ed ambientalmente sostenibile. Così si doterebbe l'Unione europea delle condizioni necessarie per uno sviluppo istituzionale volto all'affermazione di una democrazia europea concreta.



www.cnel.it