



PARERE

PER UNA RIFORMA DEL SEMESTRE EUROPEO





*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 21 marzo 2023)

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;

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;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTA la consultazione del CESE EU sul coinvolgimento delle Parti sociali nella riforma del semestre europeo e nella programmazione e implementazione del Piano nazionale di riforma e resilienza;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Documento di Osservazioni e proposte n. 429 del 01/06/2022 *"Per un modello europeo di crescita politica, economica e sociale"*; Parere n. 275 del 23/02/2022 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. 425 del 01/12/2021 *"Memoria per l'audizione del Presidente del CNEL dinanzi alle Commissioni affari esteri e politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati in seduta congiunta, nell'ambito dell'indagine conoscitiva concernente la Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFoE) - Proposte del CNEL"*; Documento di Osservazioni e proposte n. 420 del 28/10/2021 *"Per la riforma del Patto di Stabilità e Crescita"*; Parere n. 263 del 28/04/2021 concernente *"L'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*; Documento di Osservazioni e proposte n. 410 del 24/02/2021 *"Esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza - Doc XXVII, n. 18"*; Documento di Osservazioni e proposte n. 401 del 17/12/2020 *"Le misure in materia di green new deal, recovery fund e Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC)"*; Documento di Osservazioni e proposte n. 407 del 25/11/2020 *"Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo"*; Documento di Osservazioni e proposte *"Appello all'Europa, occasione unica per una nuova identità"* del 26 marzo 2020; Osservazioni e Proposte *"Il pilastro europeo dei diritti sociali. Criticità e opportunità"* (30 gennaio 2019);

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal Comitato di cui ai capoversi precedenti;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla riforma del semestre europeo;

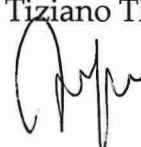
UDITO il relatore, Comitato per l'esame degli atti UE di cui all'art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Gian Paolo Gualaccini;

APPROVA

L'unito Parere ***"Per una Riforma del Semestre Europeo"***.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU



1. COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA NELL'ATTUAZIONE DEL PNRR IN ITALIA E NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO

a) Coinvolgimento nell'attuazione del PNRR

Il PNRR rappresenta una grande opportunità per rafforzare il coordinamento tra i Comitati economici e sociali dei Paesi Ue ed individuare una linea di azione comune. Anche grazie all'aiuto del CESE, il Comitato economico e sociale dell'UE, si sta delineando un nuovo scenario di sviluppo sostenibile centrato sulle transizioni ambientale e digitale.

Nel quadro dello strumento dell'UE per la ripresa Next Generation EU, gli Stati membri devono presentare i cosiddetti piani nazionali per la ripresa e la resilienza al fine di beneficiare del sostegno a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, che rappresenta il più grande programma di sostegno finanziario mai messo in campo fino ad oggi dall'UE.

La partecipazione delle parti sociali è, inoltre, una necessità, difatti, il coinvolgimento della società civile è fondamentale per l'attuazione del NextGenerationEU, richiedendo un elevato interesse anche sul piano territoriale.

Pare opportuno menzionare l'art. 18 del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, dove al co. 4 sottolinea che:

Il piano per la Ripresa e la Resilienza deve essere debitamente motivato e giustificato. Esso presenta in particolare i seguenti elementi:

[...]

- *Per la preparazione e, ove disponibile, l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, dell'autorità Locali Regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi.*

Il CESE ha esaminato come tale coinvolgimento avvenga concretamente negli Stati membri. Il risultato non è positivo: sebbene, nel complesso, la consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile sia migliorata, il loro coinvolgimento e il loro impatto rimangono spesso inadeguati.

Coinvolgere la società civile organizzata nelle riforme stabilite nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza è indispensabile per migliorare la qualità, la trasparenza e l'attuazione delle nuove politiche. Tale coinvolgimento sarà possibile solo grazie a tutti quei soggetti che concretamente presidiano il territorio, come enti locali e forze sociali.

Il CNEL a tal proposito ha individuato determinate priorità da perseguire, nello specifico:

- a) Ricadute sull'occupazione, con particolare riguardo all'occupazione giovanile, femminile e delle persone del Mezzogiorno, e quindi alla reale realizzazione delle clausole sociali;
- b) Ricadute sugli aspetti demografici del piano;
- c) Impatto sui pertinenti indicatori *Sustainable development Goals* (SDG) in relazione agli interventi valutati.

Difatti, il successo del PNRR passa attraverso i rapporti con le parti sociali, chiamate a monitorare qualitativamente il piano, richiamando tutti alla piena attuazione, in particolare, delle "clausole sociali" trasversali (occupazione giovanile, femminile e Mezzogiorno) a tutte missioni, e dai rapporti con Regioni e Comuni, chiamati a mettere a terra gli indirizzi di Policy.

In Italia è stata istituito un tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale (art. 3 D.L. 77/2021) a livello governativo, con gruppi di lavoro specifici che monitorano la direzione e la qualità dell'attuazione del PNRR.

Tavolo che è stato soppresso con l'intervento legislativo del nuovo governo producendo così un impoverimento del ruolo delle parti sociali e dello stesso CNEL.

b) Coinvolgimento nel quadro del Semestre europeo

Con riguardo al processo di nascita e costruzione dei documenti relativi al Semestre Europeo, il grado di coinvolgimento delle parti sociali non risulta essere particolarmente elevato.

È sicuramente auspicabile una maggiore socializzazione e condivisione del processo di costruzione delle raccomandazioni, dagli indicatori alle policy suggerite, nonché della discussione relativa alla loro implementazione nel quadro delle politiche nazionali.

Si precisa che tali coinvolgimenti risultano essere ex-post, nonostante il CNEL auspichi un coinvolgimento ulteriore nella fase ex-ante.

In merito al processo complessivo, il coinvolgimento di fatto avviene in maniera ampia e formale al momento della discussione del DEF-PNR in aprile, e della formazione della legge di Bilancio ad ottobre.

Nei fatti, le parti sociali vengono coinvolte tanto nelle audizioni formali, quanto nei contatti informali in Parlamento e nell'interlocuzione con i singoli Ministeri.

2. LA POLITICA SOCIALE EUROPEA

La svolta, auspicabile, nella Politica sociale europea risiede nell'integrazione strutturale fra *governance* economica e *governance* sociale. Il benessere economico ha, infatti, un legame indissolubile con il benessere sociale.

Il Vertice Sociale di Porto (7-8 maggio 2021), nel Piano d'azione per trasformare i principi del Pilastro Sociale Europeo in azioni, diritti e tutele reali, in grado di migliorare la vita dei cittadini europei, ha definito tre **grandi traguardi che l'UE deve raggiungere entro il 2030**:

- Aumentare, almeno al 78%, il tasso di occupazione della popolazione di età compresa fra i 20 ed i 64 anni. Nel terzo trimestre 2020 aveva raggiunto il 72,4%, dopo sei anni di aumento costante che la pandemia ha bruscamente interrotto.
- Garantire al 60% degli adulti di partecipare, ogni anno, ad attività formative. Nel 2018 era circa il 40%.
- Ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale, che nel 2019 erano circa 91 milioni, di cui 17,9 milioni giovani sino a 17 anni.

L'architettura di *governance* per rendere, concretamente, esigibili i diritti sociali del Pilastro, nell'impostazione europea, resta indeterminata, autorizzando il fondato timore della dissociazione tra proclami formali e diritti reali.

Affiche si arrivi ad una concreta realizzazione del Piano d'Azione attuativo del Pilastro, sarebbe utile una partnership tra istituzioni e parti sociali europee attraverso la quale definire un nuovo quadro di cooperazione tra i paesi dell'UE, per far convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni.

A tal fine, come richiamato anche dalla CES e dal CESE, almeno nella fase attuale, il "semestre europeo" potrebbe offrire un luogo efficace, sebbene non esaustivo, di livello europeo per la definizione e monitoraggio delle politiche e dei suoi impatti.

In questo quadro dovrebbe essere istituita una procedura per la correzione degli squilibri sociali nei Paesi membri, gestita dalla Commissione Europea e dalle Parti Sociali Europee, che sulla base della valutazione della situazione sociale nei singoli Paesi membri (Social Scoreboard), identifichi gli squilibri sociali sui quali intervenire.

A tal fine, si auspica che i 20 principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali debbano divenire gli obiettivi prioritari e vincolanti della Politica sociale Europea e definire le proprie specifiche procedure nell'ambito della Governance Sociale.

È ferma intenzione del CNEL ribadire quanto la partecipazione ed il coinvolgimento delle Parti sociali nella Governance sia macroeconomica (Semestre europeo, PNRR) sia microeconomica (aziendale) necessari di diventare strutturale in quanto condizione essenziale di crescita ambientalmente e socialmente sostenibile, nonché di rafforzamento delle istituzioni democratiche.

Anche la Contrattazione collettiva dovrebbe offrire il suo insostituibile contributo.

A tal fine auspichiamo che le Parti Sociali Europee abbiano un mandato per negoziare e stipulare Accordi Quadro di indirizzo Europei per i diversi settori produttivi tesi a recepire e modulare – anche sulla base delle rispettive specificità - i principi del Pilastro e gli obiettivi del Piano di attuazione, tempo per tempo definiti (a titolo di esempio, in riferimento ai tre obiettivi del Vertice sociale di Porto : strutturare i Piani di formazione annuale permanente delle lavoratrici e dei lavoratori; istituire strumenti settoriali di difesa occupazionale e di politiche attive per l'occupazione; destinare quote di aumento della produttività dei fattori alla crescita del tasso di occupazione settoriale ed aziendale ed alla lotta alla povertà ed all'esclusione sociale).

Occorre creare un quadro UE di riferimento per le riforme, fondato sulla stabilità economica e la crescita, che consenta di definire soluzioni adatte ad imprese e lavoratori in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Verrebbe, così, attivata una dinamica circolare, cumulativa e sistemica fra livello europeo e livelli nazionali.

Tale dinamica sarebbe finalizzata progressivamente a superare - con gli opportuni sostegni - i gravi dumping contrattuali e la concorrenza selvaggia fra mercati del lavoro dei Paesi membri (incompatibile con la loro appartenenza alla medesima UE) che danneggiano tutti i lavoratori europei, sia dei Paesi che delocalizzano le produzioni (perdita di occupazione), sia dei Paesi emergenti (tasso elevato di sfruttamento dei lavoratori).

Fra Governance economica e Governance sociale, da un lato, e sviluppo dell'articolazione istituzionale del nuovo Stato Federale Europeo, esiste una relazione costitutiva.

3. IL SEMESTRE EUROPEO QUALE STRUMENTO DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE (OCCUPAZIONALI/SOCIALI) E DI BILANCIO

a) Riforma del Patto di Stabilità e Crescita

Coerentemente, anche il Patto di stabilità e crescita dovrebbe essere riformato.

Non si è, infatti, dimostrato adeguato all'obiettivo di convergenza economica e sociale fra i Paesi membri determinando, inoltre, nelle fasi recessive, effetti pro-ciclici di aggravamento.

L'ampio dibattito che ha seguito l'introduzione e la gestione del Fiscal Compact, che compendia la strumentazione del Patto, ha segnalato che i parametri adottati (PIL potenziale, deficit strutturale, output gap) sono di ardua previsione ex ante e, conseguentemente, di approssimativa misurazione ex post.

È in corso il dibattito, in sede ECOFIN, sulla "Nuova regola della spesa" proposta dalla Commissione Europea che dovrebbe sostituire il vecchio parametro del "Deficit strutturale".

Si tratta della spesa interna primaria netta, calcolata al netto delle sue componenti cicliche e del gettito derivante da misure discrezionali di bilancio; di fatto un saldo parziale, non diverso dal saldo strutturale che segue la precedente impostazione, solo apparentemente superata, molto lontano dalla variazione reale del deficit e del debito che dovrebbe misurare. Il nuovo vincolo-obiettivo ed il correlativo indice-chiave della supervisione europea sui bilanci nazionali soffrono, pertanto, degli stessi limiti di approssimazione e di effetti pro-ciclici operanti nel Fiscal Compact, poiché il suo calcolo è funzione del PIL potenziale. I rilievi, convergenti, della Corte dei Conti e della Banca D'Italia sull'analisi di sostenibilità del debito (DSA), sono assolutamente condivisibili. Dopo aver annunciato la necessità di abbandonare i vecchi parametri, a partire dal PIL potenziale (base di calcolo del disavanzo strutturale) il vecchio modello viene reintrodotta sotto mentite spoglie.

Pur apprezzando l'eliminazione della (inapplicata ed inapplicabile) Regola del debito (1/20 di riduzione annua del debito) proposta dalla Commissione, è necessario superarne le ambiguità.

Una riforma reale (non apparente) del Patto di Stabilità e Crescita dovrebbe seguire un'impostazione meno ideologica, più rigorosa ed, in quanto tale, equa ed efficace, cambiando il paradigma delle regole.

Dovrebbe essere introdotta la distinzione fra investimenti, compresi quelli in capitale umano, e spesa corrente improduttiva ed essere previsti obiettivi anche in riferimento alla spesa corrente, fatte salve le coperture relative al presidio ed allo sviluppo dei diritti sociali ed alle tutele del welfare.

Il parametro dell'Avanzo primario (il deficit al netto delle spese per interessi sul debito pubblico) dovrebbe essere sostituito dal parametro dell'"Avanzo di parte corrente" (Risparmio pubblico ed autofinanziamento derivante dalla riduzione della spesa corrente).

Dovrebbe, conseguentemente, essere introdotto nella gestione della finanza pubblica il meccanismo incentivante secondo il quale per ogni 1% di avanzo corrente (autofinanziamento) sarebbe possibile aumentare gli investimenti pubblici sino al 2%, in parte finanziati in deficit.

A titolo di esempio: un Paese virtuoso potrebbe avere un deficit tutto dovuto ad investimenti pari al 3% del PIL, secondo i parametri di Maastricht. Qualora presentasse un avanzo di parte Corrente (autofinanziamento) pari all'1% del Pil, potrebbe aumentare gli investimenti pubblici del 2% portandoli al 5% del PIL, con un deficit totale del 4% (grazie all'autofinanziamento dell'1%). Questo meccanismo incentivante degli investimenti pubblici (il cui effetto moltiplicatore del PIL è pari a 1,5-2) garantirebbe un rapporto debito/Pil non solo sostenibile ma in costante riduzione in virtù di un tasso di crescita elevato, di un corrispondente incremento del gettito tributario, di un aumento del denominatore (Pil) strutturalmente e necessariamente maggiore del numeratore (debito).

È la Platinum Rule, ancora più efficace della Golden Rule, proposta settant'anni fa dal Premio Nobel per l'economia Robert Solow, che prevedeva di stornare gli investimenti pubblici dal calcolo del deficit e non considerava la parte corrente del bilancio pubblico.

Recentemente anche la Commissione bilancio della Camera, ha sostenuto la necessità di una Golden Rule che preveda “trattamenti differenziati” per gli investimenti “coerente con le priorità e le esigenze di sviluppo dell’economia europea”.

Dovrebbe essere, inoltre, introdotta la regola degli Investimenti pubblici condivisi secondo la quale la quota di investimenti nazionali di un Paese membro, integrativi di un Piano Europeo di investimenti, dovrebbe essere stornata dal calcolo del deficit.

La Platinum Rule e la regola degli Investimenti condivisi dimostrano che senza il barocco, contraddittorio e pro-ciclico armamentario del Fiscal Compact e mantenendo l’impostazione (eventualmente aggiornata) di Maastricht è possibile un dispositivo rigoroso (sulla spesa corrente) ed incentivante (sugli investimenti pubblici) in grado di garantire alti tassi di crescita, debito/Pil decrescente, coesione sociale, sostenibilità ambientale, rafforzamento della democrazia.

b) Raccomandazioni specifiche per Paese (RSP)

Le raccomandazioni paese non sempre risultano adeguate alle necessità dell’Italia, poiché, oltre ad essere espressione di una impostazione economica troppo spesso non espansiva, hanno uno sguardo eccessivamente legato agli obblighi di contabilità pubblica, di fatto prevalenti rispetto alla necessità di investimenti a medio e lungo termine.

Occorre, pertanto, che tali raccomandazioni tengano insieme politiche di crescita e di investimento unitamente alla necessità di riduzione del debito.

4. I PILASTRI DEL SEMESTRE EUROPEO

a) Riforme strutturali per la crescita e l’occupazione

Il SURE è stato lo strumento di sostegno temporaneo dell’UE per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza da pandemia COVID-19, e ha permesso all’Unione Europea – con un’assistenza finanziaria di circa 100 miliardi – di preservare i posti di lavoro e quindi di tutelare l’attività economica dei Paesi membri. Contestualmente a quanto detto sul *NextGenerationEU*, il CNEL si è espresso positivamente anche sul programma SURE, ritenendo che sia nato dalla medesima visione lungimirante ed efficace del suo predecessore.

La Commissione UE ha stimato che nel 2020 il programma SURE abbia sostenuto fra i 25 e i 30 milioni di lavoratori, pari a ¼ della popolazione occupata negli Stati

beneficiari, composti da 21,5 milioni di lavoratori dipendenti e da 5 milioni di lavoratori autonomi. La copertura del SURE sul totale degli occupati degli Stati beneficiari varia dal 7% al 70%, per l'Italia è pari al 36% del totale occupati (dipendenti ed autonomi)

Il CNEL condivide la prospettiva di rendere il SURE strumento stabile e strutturale, finanziato con bilancio comunitario.

Difatti, il SURE dovrebbe essere inoltre riequilibrato anche a vantaggio del finanziamento delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione continua, per riqualificare i lavoratori nell'ambito della politica sociale Europea.

Con riguardo al sostegno al reddito previsto dal già menzionato programma, il CNEL ritiene essenziale estenderlo fino ai lavoratori autonomi, o quantomeno alle fasce deboli della categoria.

b) Rilancio degli investimenti

L'obiettivo del rilancio di un programma di investimenti pubblici e privati è strategico anche ed in funzione delle transizioni digitale e verde, oltre che necessario per accompagnare gli obiettivi di NextGenerationEU.

Gli investimenti devono essere finalizzati alla crescita della buona occupazione in particolare per giovani e donne. In questa direzione la partecipazione delle organizzazioni sindacali è fondamentale.

c) Beni pubblici europei

Il CNEL auspica la creazione di un *Next Generation EU 2.0*, per finanziare i grandi beni pubblici (ordinari e straordinari) di cui l'Europa ha oggi bisogno: una comune e autonoma difesa europea, cyber sicurezza, energia e grandi infrastrutture, risorse idriche, la decarbonizzazione dell'economia, la ricostruzione dell'Ucraina, la mutualizzazione dei debiti europei, da realizzare tramite l'emissione di *eurobond*.

Il nuovo debito pubblico europeo per i "beni pubblici" favorirà i riequilibri dei bilanci nazionali aiutando la sostenibilità dei debiti statali dell'UE, assicurando i mercati finanziari, come ha dimostrato il varo di *NextGenerationEU* largamente apprezzato dagli investitori.

Ne conseguirebbe la creazione di un Ministro delle Finanze unico che possa dialogare con la politica monetaria della BCE, in un *policy mix* strutturalmente coerente.

d) Modello Efsi/InvestEU (effetto leva)

Il Fondo Europeo per gli investimenti strategici (EFSI, *European Fund for Strategic Investments*) è stato promosso dalla Commissione Juncker nel 2014, per superare gli effetti della grande crisi economica e finanziaria del 2008. Il modello del Fondo consisteva nell'utilizzare risorse limitate del bilancio UE da dare in garanzia alla BEI (Banca Europea per gli Investimenti) affinché questa potesse finanziare i progetti proposti dalle banche nazionali dei 27 Paesi dell'Unione Europea. Dato il primo successo del fondo, nel 2017 EFSI è stato esteso per durata e per capacità finanziaria, trasformandosi in EFSI 2.0.

L'effetto leva con circa 40 mld di euro a garanzia ha mobilitato investimenti privati e pubblici per circa 524 mld di euro in tutta l'Europa, finanziando centinaia di migliaia di imprese e di progetti.

La capacità di uno strumento di "market oriented" - come EFSI - di mobilitare investimenti privati dentro un sistema pubblico che definisce le priorità, lo rende particolarmente interessante: lo scenario europeo odierno ha infatti l'esigenza di avere a disposizione ingenti risorse economiche necessarie per investimenti sempre più onerosi: basti pensare a quelli della difesa e delle transizioni digitale e verde. In questo contesto la funzione di InvestEU sarà fondamentale, ma, sarà anche indispensabile il sostegno e il coinvolgimento delle parti sociali.

Secondo l'ultimo report della BEI sugli effetti EFSI 2.0 del 2021, in Italia, particolarmente, i risultati sono stati eccezionali: questo sia perché le banche hanno un'esperienza consolidata di collaborazione con il gruppo BEI, sia perché l'Italia è stata uno dei principali attori di questo strumento, rappresentando circa il 14% dei finanziamenti totali della BEI per più di 110 progetti (dalle infrastrutture sostenibili alla ricerca, dall'innovazione, digitalizzazione al sostegno alle PMI e agli investimenti sociali). I partenariati e i finanziamenti sono stati stabiliti in un ampio numero di settori e la collaborazione con le banche private è stata molto attiva. L'effetto leva è stato di 16 volte, con circa 524 miliardi di euro di investimenti realizzati: con una garanzia di 1 €, infatti, si sono generati 16 € di investimenti. Il report valuta anche un impatto significativo sul PIL e sull'occupazione europea, stimato in un aumento del 2,4% del PIL e 2,1 milioni di posti di lavoro nel 2025.

Erede di EFSI 2.0 è oggi il programma InvestEU, introdotto come nuovo strumento nel quadro pluriennale 2021-2027 alla luce del nuovo scenario complicato dal COVID-19. Il nuovo programma, con gli stessi scopi di EFSI 2.0, prevede un totale di garanzie attraverso la BEI per 26,2 miliardi di euro, divisi in quattro settori: 9,9 miliardi di euro per le infrastrutture sostenibili; 6,6 miliardi per l'innovazione, la digitalizzazione e la ricerca; 6,9 miliardi per le PMI; e infine, 2,8 miliardi per

investimenti sociali. L'obiettivo di InvestEU è quello di attivare risorse private e pubbliche per circa 370 miliardi di euro.

Per la capacità di attrarre risorse pubbliche e private, attraverso l'effetto leva, il CNEL ritiene che simili strumenti dell'UE andrebbero rafforzati.

5. ARCHITETTURA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA, ANCHE ATTRAVERSO LA PARTECIPAZIONE DI: PARLAMENTO EUROPEO, PARLAMENTI NAZIONALI, PARTI SOCIALI, ORGANIZZAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

Il CNEL ha salutato come svolta storica la decisione europea di approvare il NGEU nel luglio 2020.

Per la prima volta, in forme esplicite, si riconosceva, infatti, che di fronte ad emergenze globali il baricentro della risposta strategica doveva spostarsi sulla dimensione europea, ben coordinata con i Paesi membri. Coerentemente, fu messa in opera la strumentazione adeguata: il Fondo di ripresa e resilienza da 750 mld, finanziato attraverso l'emissione di debito europeo (Eurobond) e distribuito ai Paesi membri (in parte *grant*, in parte *loans*) secondo criteri solidaristici.

Non solo. Si progettò la realizzazione, in tempi brevi, di un Bilancio europeo autonomo, finanziato da una specifica capacità di imposizione fiscale europea, così da emancipare, tendenzialmente, l'UE dalla dipendenza finanziaria dagli Stati membri.

Il bilancio europeo autonomo significa un'effettiva sovranità europea.

La svolta accoglieva, completamente, le indicazioni che il CNEL aveva espresso (nonostante scetticismi diffusi) ben prima che si realizzasse. Prendeva, così, forma il primo embrione di Federalismo europeo perché l'UE inaugurava una propria sovranità, attraverso una strategia economica ed industriale che l'autonomia di bilancio avrebbe reso strutturale. Si sarebbero, così, create le condizioni dello stesso sviluppo istituzionale federale, poiché un bilancio indipendente ed una strategia economica ed industriale avrebbero generato il proprio corrispettivo istituzionale in un Ministero dell'economia europea, così come una politica estera e di sicurezza, una politica del lavoro, una politica migratoria e così via, ognuna con le proprie specifiche aree di competenze istituzionali europee. La natura della svolta prefigurava, obiettivamente, dopo 63 anni dagli Accordi di Roma del 1957, l'apertura del percorso verso la democrazia compiuta degli Stati Uniti d'Europa, consegnando al passato l'ibrido mal riuscito di un Parlamento eletto che non ha autonomo potere legislativo e di un Consiglio Europeo designato che governa.

Le riforme auspiccate andrebbero a modificare la natura di alcune istituzioni europee, volte in particolare 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*.
- Cambiare la natura del Consiglio Europeo, il quale assumerebbe un ruolo prossimo ad una Camera degli Stati;
- 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 del voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata.

Il CNEL ha accolto favorevolmente anche l'impegno dei Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, a conclusione della Conferenza sul futuro dell'Europa (9 maggio 2022) a dare risposte concrete alle 49 proposte, che consistono in 325 misure concrete, formulate dai cittadini per dare forma all'Europa che desiderano.

In particolare, il CNEL ha apprezzato la comunicazione del 17 giugno 2022, con la quale la Commissione europea ha offerto un quadro globale e una valutazione dettagliata di ciò che è necessario per dare seguito alle proposte della Conferenza, fornendo una panoramica dei risultati attuali, delle azioni previste e dei prossimi passi, indicando il modo migliore per imparare dalla Conferenza e incorporare la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale dell'Unione europea.

Oggi, operare in coerenza con la svolta del NGEU, significa non solo dar seguito all'impegno di costituire un bilancio autonomo dell'UE ma, altresì, raddoppiare il valore dell'attuale bilancio ordinario europeo.

L'attuale bilancio europeo 2021-2027 vale circa 150 mld di euro all'anno (1% del Pil dell'UE), è finanziato pressoché interamente dai trasferimenti degli Stati membri ed è in pareggio, poiché non prevede emissione alcuna di debito europeo. Raddoppiarlo significa aggiungere al bilancio esistente un vero e proprio bilancio federale di 150 mld di euro annui, risultanti in parte dalla nuova autonomia impositiva europea ed in parte da debito comune federale.

Le ricadute sulla crescita del PIL, del reddito, dell'occupazione nei Paesi membri sarebbero rilevanti per l'effetto moltiplicatore degli investimenti pubblici sulla crescita, con benefici correlati sulle finanze pubbliche.

Ad un bilancio federale autonomo, che valorizzi il ruolo delle imposte europee anche al fine di orientare la crescita, è stato associato un percorso di progressiva armonizzazione dei Sistemi tributari degli Stati membri, attraverso la definizione di una base imponibile comune per le imprese, di 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, insostenibili contraddizioni dell'UE, fonte di concorrenza selvaggia, di colossali disparità nell'attrazione di Investimenti Diretti Esteri (IDE), di diseguaglianze fra i Paesi della UE.

L'autonomia di bilancio, secondo ordini di valore via, via crescenti (negli USA il bilancio federale è pari al 26% del PIL) è, infatti, la condizione per l'articolazione istituzionale del livello federale (Ministero del Tesoro, degli Esteri, del Lavoro e del welfare, della Sicurezza, delle Politiche migratorie e così via) e per consentire all'UE, gigante economico e finanziario, di uscire dall'eterno stato di minorità, e di inconsistenza politica, che l'invasione russa dell'Ucraina ha, drammaticamente, confermato, 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 a) ad orientare politiche di convergenza delle potenze globali, mettendo il mondo al riparo dai rischi di un nuovo, esiziale conflitto mondiale, b) ad aprire breccie di governance globale reale, almeno sulle grandi emergenze mondiali: i) tutela della salute, dalla prevenzione alla gestione delle epidemie e delle pandemie; ii) gestione della crisi climatica e della transizione energetica; iii) presidio reale dei diritti umani e lotta alla povertà ed alle diseguaglianze.

Il cambiamento strutturale dei dispositivi di *governance*, economica, sociale, ambientale determinerebbe, così, una radicale innovazione e discontinuità nella strategia di convergenza europea fra i Paesi membri nel segno dello sviluppo socialmente giusto ed ambientalmente sostenibile; offrendo ai nascenti Stati Uniti d'Europa le condizioni necessarie per il proprio sviluppo istituzionale, per essere una democrazia compiuta, per far valere valori ed identità europei nelle dinamiche geopolitiche globali; per offrire un contributo importante al presidio di una prospettiva di pace.

6. RUOLO DEI FONDI STRUTTURALI DI INVESTIMENTO EUROPEI PER SOSTENERE LE RIFORME STRUTTURALI NEGLI STATI MEMBRI

a) Aiuti di Stato

Nell'ottobre 2022 il Congresso degli USA, su proposta del Presidente Joe Biden, ha approvato lo *'Inflation Reduction Act'*, stanziando, a carico del bilancio federale, 740 mld \$ di cui 369 mld \$ per un Piano industriale finalizzato a rafforzare settori ed imprese strategici.

Il Consiglio Europeo sta discutendo in merito ad una strategia europea di risposta al rafforzamento competitivo, tendenziale, dell'economia americana, con un orientamento del confronto nel quale sembra prevalere la scelta di attenuare i vincoli europei agli aiuti di Stato.

Doppio, recidivo, errore poiché: 1) si rinuncia ad una Politica industriale ed energetica europea, alimentata da un bilancio europeo autonomo e gestita da un Ministero dell'economia europeo, attraverso un Fondo Europeo permanente capace di offrire prospettive di lungo periodo sia alle *'Missioni'* dei PNRR, sia al *RePowerEU*, negoziando con gli USA, come UE, le reciproche ricadute economiche e commerciali e ridefinendo Regole concorrenziali reciprocamente corrette e sostenibili; 2) si promuove un illusorio protezionismo nazionale destinato a sconvolgere il mercato interno europeo e a frantumare la coesione europea a favore dei Paesi con finanze pubbliche forti, anziché rafforzarla.

Ognuno può valutare quanto sarebbe miope una politica protezionista che dividerebbe l'Europa e l'Occidente nel quadro geopolitico determinato dalla guerra russo-ucraina.

Peraltro, in assenza di una Politica industriale ed energetica europea, il ruolo di *Hub* energetico europeo, al quale l'Italia è naturalmente vocata, continuerà a restare un mero desiderio, com'è da più di vent'anni, considerato che sarà l'Africa, non più la Russia, il primo fornitore energetico, soprattutto di energia rinnovabile, dell'Europa. La autolesiva determinazione dell'UE a trincerarsi nelle barriere nazionali rinunciando a dare continuità al modello di *governance* europea, economica, sociale, politica ed istituzionale, prefigurato dal *NextGenerationEU*, non può che condannarla alla residualità ed alla sconfitta nel riassetto economico, finanziario, geopolitico in atto su scala globale.

b) L'esempio della crisi energetica

La gestione della crisi energetica, da parte dell'UE, è stata inadeguata perché fondata sulla scelta di determinare il prezzo del gas (che incide sul prezzo dell'energia elettrica) sulla base delle quotazioni del mercato virtuale e speculativo di Amsterdam (TtF-*Title transfer Facility*) che registra, peraltro, valori residuali di transazioni giornaliere. Sino a gennaio 2021 la quotazione del gas al TtF era ferma a 20 euro per MWh. Da gennaio a dicembre 2021, prima dell'invasione russa dell'Ucraina, è aumentata a 120 euro/MWh (+ 600%). Nel 2022, in seguito all'exasperazione della crisi energetica determinata dalla guerra russo-ucraina, si è arrivati a picchi superiori al 900%. Oggi il prezzo del gas oscilla intorno ai 50-60 euro al MWh, ovvero al + 300% rispetto al prezzo del gennaio 2021.

Il meccanismo europeo di '*Price cap*' si è rivelato completamente impotente. Un mercato virtuale, speculativo, residuale ha sconquassato l'equilibrio economico di imprese, famiglie, interi Paesi, costringendo i bilanci pubblici ad erogare enormi sussidi a famiglie ed imprese (Europa intorno ai 400 mld, Germania 200 mld, Italia prossima ai 100 mld) per pagare bollette energetiche insostenibili che hanno alimentato, esponenzialmente, gli extraprofiti delle imprese energetiche (solo in minima parte tassati). Si è trattato di un meccanismo sostanziale di aiuti di Stato alle sole imprese energetiche, formalmente mascherato da aiuti (molto parziali) ad imprese e famiglie.

Nel momento più acuto della crisi energetica il prezzo del gas all'importazione (secondo le dichiarazioni doganali delle imprese energetiche importatrici, comunicato mensilmente da Eurostat ed Istat) aveva raggiunto il picco massimo del + 70% contro il + 900% del TtF.

Un'alternativa trasparente, realistica al TtF sulla quale impostare una politica energetica europea avrebbe evitato la crisi, ma venne completamente ignorata.



CNEL

www.cnel.it

