



Laboratorio Europa



DOSSIER

Sfide aperte per l'integrazione EU

EUROPA-ENERGIA, EUROPA-ECONOMIA, EUROPA-SOCIALE
I Reports elaborati dal Laboratorio Europa

Conferenza del Laboratorio Europa di Eurispes
Parlamento Europeo, Sala "Esperienza Europa-David Sassoli"
Roma, Piazza Venezia 6
10 novembre 2023

INDICE

1° Incontro tematico : L'Europa e l'ENERGIA

Relazione di Tommaso di Fazio

Dibattito

Roma, 13 aprile 2023

2° Incontro tematico : L'EUROPA SOCIALE

Relazioni di Rosella di Bacco e Marco Ricceri

Dibattito

Roma, 16 giugno 2023

3° Incontro tematico : L'EUROPA ECONOMICA

Relazioni del Prof. Maurizio Franzini e del Prof. Umberto Triulzi

Dibattito

Roma, 19 luglio 2023

Contributi scritti:

Allegato 1

Nota breve di lavoro: linee generali per un dibattito

Riformare l'Unione europea con obiettivi ambiziosi

Antonio De Chiara

Roma, 16 giugno 2023

Allegato 2

Nota – Europa Energia

Al via un primo accordo tra i Ventisette sulla riforma del mercato europeo dell'elettricità

Antonio De Chiara

Roma, 18 ottobre 2023

EURISPES: Laboratorio Europa

Roma, 13 aprile 2023

(Resoconto a cura di Gianluca Tornini)

SCHEDA

1° Incontro tematico: L'Europa e l'ENERGIA Relazione di Tommaso di Fazio

Si è tenuta il 13 aprile 2023 il primo della serie di cinque incontri tematici individuati come fondamentali per il processo comunitario dal Laboratorio Europa: quello dell'energia, con una relazione introduttiva di Tommaso Di Fazio.

Partecipanti: Prof. **Umberto Triulzi**, Coordinatore del Laboratorio, **Tommaso Di Fazio**, ex Consigliere CESE e CNEL, autore della scheda "L'Europa e l'Energia", il Prof. **Maurizio Franzini**, la Prof.ssa **Rosella Di Bacco**, l'Ambasciatore **Rocco Cangelosi**, **Stefano Milia**, Direttore del Centro Politiche Europee – CEP, il consigliere diplomatico **Myrienne Coen**. Assistenti Eurispes: **Gianluca Tornini**, **Ilaria Tirelli**, **Alessandro Pecci**

Una proposta iniziale. Dopo i saluti, il Prof. Triulzi ha subito ceduto la parola alla Dr.ssa Marianne Cohen, che ha avanzato la proposta di aggiungere ai 5 temi già selezionati e programmati anche un altro tema di riflessione: "Sicurezza e Benessere". Alla domanda del Coordinatore su cosa ella intendesse per "Sicurezza", l'autrice della proposta ha sottolineato che quello della sicurezza è un tema ormai così ampio e inclusivo che non necessita più di una distinzione tra situazioni interne ed esterne agli stati membri e alla comunità nel suo complesso. È un tema da considerare in maniera olistica. Per "Benessere", invece, la Dr.ssa Cohen ha richiamato le condizioni del welfare e quelle economiche dei cittadini come temi strettamente collegati, i quali influiscono entrambi in materia decisiva sulla definizione delle politiche europee e sulla costruzione dell'Europa unita. La Prof.ssa Di Bacco ha suggerito che questo ulteriore tema, e la relativa scheda, previo parere favorevole dei membri del Laboratorio, potrebbe essere inserita in coda agli altri temi da trattare, successivamente alla scheda sull'Europa politica. Dopo questa riflessione iniziale, il Prof. Triulzi ha chiesto al Dott. Di Fazio di illustrare il lavoro condotto sulla *scheda dell'Energia*.

La Relazione

L'esperto ha innanzitutto sottolineato come l'Europa, prima come continente e oggi come entità politica, ha sempre ricoperto un ruolo guida nel campo dell'energia: durante la prima rivoluzione industriale, l'Europa ha scoperto per prima la macchina a vapore, che ha cambiato le modalità di lavoro degli uomini, e ha esportato in tutto il mondo le nuove tecnologie. Oggi, invece, svolgiamo un ruolo importante nei consessi internazionali (COP 21 di Parigi) nel fissare gli obiettivi comuni per la riduzione

delle emissioni di CO₂, del 55% entro il 2030 ed arrivare alla neutralità climatica entro il 2050.

Rispetto a questo obiettivo, sta facendo discutere la direttiva UE approvata poche settimane fa sulla **abolizione del motore termico** entro il 2035, una iniziativa importante per garantire una significativa riduzione delle emissioni causate dalle auto a motore, ma che presenta alcune criticità da affrontare con la massima urgenza. L'indotto del mondo automobilistico, infatti, rappresenta una quota importante del mercato europeo, sia dal punto di vista economico che occupazionale. Azzerare la produzione di motori endotermici potrebbe sconvolgere quello che è ormai un assetto sociale, e richiederebbe la riconversione di milioni di lavoratori interessati direttamente o indirettamente dal provvedimento. Va aggiunto, inoltre, che dal punto di vista logistico, non siamo al momento dotati di una infrastruttura sufficiente a garantire la produzione di energie rinnovabili per la ricarica delle auto a batteria, le cosiddette automobili ad "a emissioni zero", veicoli che comportano una rivoluzione del modello logistico e di rifornimento attuale, per nulla facile da organizzare considerando il tempo a disposizione.

Secondo Di Fazio, infatti, non esiste un piano integrato a livello europeo per la produzione a pieno ritmo di **energia rinnovabile** nei prossimi anni, che soddisfi le esigenze dei cittadini ma che assicuri soprattutto il funzionamento di una intera filiera la quale deve generare profitti economici nelle aziende europee e non necessariamente all'estero. Se non investiamo le risorse necessarie per la produzione di pannelli solari e batterie per l'alimentazione delle nostre case e delle nostre auto, insomma, l'obiettivo zero emissioni resta lodevole ma andrebbe a sfavore di intere parti della nostra società, lavoratori in primis. Gli Stati Uniti, ad esempio, nel cosiddetto "*Inflation Reduction Act*" varato dall'amministrazione Biden lo scorso anno, hanno stanziato 369 miliardi di dollari solo per il comparto energia. L'Europa corre il rischio, se non agiamo nei tempi giusti e in maniera razionale, di lasciare all'economia cinese il monopolio nel mercato energetico (la Cina è oggi il maggiore produttore di batterie al litio).

Tra i temi affrontati nella scheda, molto dettagliata e coerente, figura anche quello dell'energia **nucleare**: al riguardo viene sottolineato come sia, certamente, una fonte pulita, sicuramente più pulita del gas e di ogni altra fonte energetica non rinnovabile, ma caratterizzata da costi altissimi per la realizzazione di nuove centrali e dalla difficoltà di smaltimento delle scorie, cui finora non si è riusciti ad ovviare.

Quello delle **terre rare**, quasi totalmente presenti nei Paesi africani, è invece un discorso da affrontare nell'ambito della politica estera: il monopolio dei Paesi dell'est (Cina, Russia, India) nel continente africano rischia di escludere l'Europa da qualsiasi tipo di progetto a lungo termine per raggiungere l'autonomia energetica: gli accordi e le convenzioni bilaterali con i Paesi interessati (Unione Europea – Paese africano) si rivela l'unica soluzione sul piano politico per investire su terre rare e miniere preziose per lo sviluppo energetico. Stiamo attenti però a non trasformare, come è già accaduto in passato, gli accordi per gli investimenti in nuove forme di colonizzazione e di accaparramento violento di risorse strategiche anche per lo sviluppo dello stesso continente africano.

Il tema dell'**idrogeno** resta spinoso: la fusione delle molecole di idrogeno per lo sprigionamento di alte quantità di energia richiede temperature molto elevate, cui i nostri materiali non potrebbero resistere (circa 6.000 gradi celsius).

Riguardo al dibattito sui **carburanti e-fuel e bio-fuel**, si dovrebbe pensare ad un piano ben preciso cui ricorrere per lo sfruttamento di questi modi molto efficienti di produrre energia. Per quanto riguarda gli e-fuel, in assenza di tecnologie all'avanguardia, l'idrogeno ha bisogno di essere utilizzato dove si produce: il trasporto è molto difficile da effettuare e il processo è notevolmente dispendioso. Relativamente ai bio-fuel, carburanti che si ottengono dal metano generato dalle discariche nel processo di decomposizione dei materiali organici, si dovrebbe invece dedicare intere aree alla produzione di materie prime finalizzate alla creazione di biocarburante e non al consumo umano.

Tutte queste alternative dipendono però dalla capacità del nostro Paese di posizionarsi chiaramente in Europa; ma al momento per l'Italia si registra una bassissima partecipazione alle commissioni istruttorie di cui l'Unione Europea si serve per discutere in modo serio e approfondito di questi temi.

Dalla relazione del Dott. Fazio emerge in sintesi che gli obiettivi sono anche lodevoli, sia dell'Italia che dell'intera Unione, ma è necessario dotarsi di un piano preciso su come conseguirli. Tutte le criticità evidenziate hanno bisogno di essere poste al centro di una discussione serrata e razionale sulle modalità con cui si vuole agire, puntando a raggiungere gli obiettivi ma senza una fretta spasmodica che rischierebbe di penalizzare la nostra economia e l'assetto sociale delle nostre diverse comunità.

Il Dibattito

Al termine della presentazione, è intervenuto sul tema anche il Dott. **Stefano Milia**, Direttore del Centro Politiche Europee- CEP, per precisare che, come sottolineato nel nuovo numero della rivista del think tank, "*Per una maggiore competitività, resilienza e sovranità dell'Europa*" (riferimento:https://www.cepitalia.eu/eu-topics/details?tx_cepmonitor_monitor%5Baction%5D=show&tx_cepmonitor_monitor%5Bcontroller%5D=Project&tx_cepmonitor_monitor%5Bproject%5D=3800&cHash=683530c963ccad9b4eac378db8ab6b14), in realtà un piano strategico sul piano energia – clima esiste. La Commissione Europea ha già provveduto all'approvazione di circa 80 nuovi atti normativi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica: i piani strategici come "*Fit for 55*" e "*Net-Zero Industry Act*" che mirano ad aumentare la competitività dell'Europa nelle tecnologie a impatto climatico zero o il "*RawMaterials Act*" che impegna l'UE ad investire sulle materie prime utili alla produzione di energia elettrica, rappresentano un punto di partenza ambizioso e strutturato per arrivare al 2050, ma c'è forse ancora troppa "frammentarietà e burocrazia".

La domanda è se strumenti come il *carbon pricing* (caratterizzato sia dallo scambio di quote di emissioni, il cosiddetto ETS, sia dalla tassazione diretta sulla produzione di CO₂), vanno nella direzione giusta o rischiano di avere impatti sociali enormi cui sarà poi difficile rimediare. Tornando alla scelta di vietare il motore

endotermico nei Paesi UE, Milia mette in guardia su un fatto: potrebbe sorgere il rischio che le grandi aziende che operano attualmente nel mercato europeo (FCA, Volkswagen, Opel, Renault ecc.), invece di convertire la produzione e i lavoratori del settore, decidano di spostare la loro produzione all'estero con tutte le conseguenze economiche e sociali che ne deriverebbero.

La Prof.ssa **Rosella Di Bacco** ha posto poi un altro tema: quello della percezione della crisi climatica e delle misure dei governi per contrastarla. In vista delle elezioni politiche europee del prossimo anno, bisognerebbe impostare la discussione anche sulla percezione che i cittadini hanno su questi argomenti, incidendo sulla visione culturale soprattutto degli anziani, che faticano a percepire i costi futuri del cambiamento climatico. Inoltre, un'Europa "a più velocità" in cui i Paesi membri non hanno le stesse risorse finanziarie per agire secondo le disposizioni uniche europee, potrebbe danneggiare ancora di più la percezione dei cittadini sia nei confronti dell'argomento clima sia nei confronti dell'Unione Europea come entità politica sovranazionale.

Il Prof. **Maurizio Franzini**, in relazione alle politiche da adottare per limitare le emissioni inquinanti nell'immediato e alla intenzione di estendere in Europa il ricorso al sistema dei permessi negoziabili (ETS), che renderebbero costoso l'utilizzo di tecnologie inquinanti e quindi dovrebbero scoraggiarlo, e tenendo presenti i risultati poco incoraggianti delle precedenti esperienze, anche a causa della vulnerabilità del sistema a forme di lobbying (dirette a incidere sulla quantità di permessi emessi), ha avanzato dubbi rispetto all'opportunità di proseguire lungo questa strada e ritiene, più in generale, che sarebbero necessarie politiche di 'comando e controllo che richiedono, però, un sistema di *governance* competente e al riparo dal rischio di lobbying.

La Dr.ssa **Myrienne Coen** ha infine sottolineato che bisogna tenere alta l'asticella dei valori: una rivoluzione veloce, non ragionata, diseguale, porterà sicuramente a danni maggiori per determinate fasce della società, presumibilmente i più poveri. Per quanto l'esistenza dell'Unione sia fondamentale, decisioni inadeguate porteranno danni irreparabili sia di natura economica e sociale sia di posizionamento internazionale. "Se non prendiamo decisioni adeguate – ha concluso la Dr.ssa Coen riferendosi al monopolio del mercato cinese e alla lentezza delle politiche europee rispetto ad esempio a quelle statunitensi – il mondo mangerà l'Europa".

Conclusione: Il Prof. Triulzi, nel concludere l'incontro, ha ringraziato il relatore Di Fazio e ha confermato che le osservazioni emerse nel dibattito saranno raccolte e integrate nella Scheda finale sull'Energia che sarà resa pubblica e diffusa nella versione finale.

Riferimento

Tommaso DI FAZIO

già membro del Comitato Economico e Sociale Europeo CESE e del CNEL

Email: tommaso.difazio@gmail.com

EURISPES: Laboratorio Europa

Roma, 16 giugno 2023

SCHEDA**2° Incontro tematico: L'EUROPA SOCIALE
Relazioni di Rosella di Bacco e Marco Ricceri**

Si è svolto il 16 giugno 2022 il secondo della serie di incontri su temi individuati come fondamentali per il processo comunitario dal Laboratorio Europa: quello sull'Europa Sociale.

Partecipanti: Prof. **Umberto Triulzi**, Coordinatore del Laboratorio, la Prof.ssa **Rosella Di Bacco**, il consigliere diplomatico **Myrienne Coen**, il prof. **Carlo Curti Gialdino**, il Prof. **Francesco Gui**, univ. La Sapienza, il presidente del Centro Politiche Europee (CEP) **Stefano Milia**, il Segr. Gen dell'Eurispes, **Marco Ricceri**.
Assistenti Eurispes: **Ilaria Tirelli**, **Alessandro Pecci**

La Relazione**Premessa**

Agli inizi del 2021, in un discorso al Parlamento europeo, la presidente della Commissione, *Ursula von der Leyen*, annunciava con queste parole il lancio dell'*Action Plan* per la definizione dei programmi e delle iniziative finalizzate alla concreta attuazione dei principi del **Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**, approvati solennemente dal Parlamento, dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione nel vertice straordinario di Göteborg (Svezia) nel 2017. *“Mentre superiamo la pandemia, mentre prepariamo le riforme necessarie e mentre acceleriamo la doppia transizione verde e digitale, credo sia giunto il momento di adattare anche la regolazione sociale. Una regolazione che assicura la solidarietà tra le generazioni. Una regolazione che premia gli imprenditori che si prendono cura dei propri dipendenti; che si concentra sui posti di lavoro e apre opportunità; che mette sullo stesso piano competenze, innovazione e protezione sociale”*.

Il **Piano di Azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**, elaborato dopo un'ampia consultazione e pubblicato il 22 agosto 2022, si concentra su tre obiettivi principali da conseguire entro il 2030: a) occupazione: raggiungere un livello di occupazione pari almeno al 78% delle persone in età lavorativa (20-64 anni); b) formazione: almeno il 60% della popolazione adulta dovrebbe essere coinvolta ogni anno in attività di formazione e riqualificazione professionale; c) povertà: ridurre il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale per un totale di 15 milioni di unità.

All'inizio del 2023 la Commissione ha pubblicato i risultati del Rapporto su **Il futuro della protezione sociale e del welfare state in EU** (gennaio 2023) elaborato da un apposito Gruppo di Alto Livello nel quale sono segnalate le principali criticità, le aree di intervento e i risultati di miglioramento conseguiti finora dagli stati membri.

Questo insieme di principi, obiettivi, valutazioni, atti politici e provvedimenti evidenziano l'impegno con cui la UE sta procedendo per garantire che la strategia complessiva per la sostenibilità sia effettivamente orientata dal criterio della "***just transition***"; in particolare l'impegno con cui la UE intende accompagnare i suoi cittadini, specialmente i giovani, nel grande processo di cambiamento che l'evoluzione dei sistemi produttivi e l'utilizzo di strumenti informatici ad alta definizione - tra cui l'Intelligenza Artificiale, la Robotica, i Big Data - producono e produrranno sempre di più nella vita di ciascuno. Dal momento che questi cambiamenti si stanno caratterizzando come, se non di più, una nuova rivoluzione industriale, essi rischiano di produrre paura e rifiuto del cambiamento in quanto fanno apparire rischioso il futuro da parte di coloro che non si sentono adeguati ad affrontarlo. Di conseguenza sarà fondamentale che tutta l'impostazione della azione sociale europea riconosca e accolga tutte queste insicurezze. La promozione di politiche, incluse quelle relative all'istruzione, che modulino la risposta sociale in tal senso potrà evitare l'acuirsi di individualismi, populismi, complottismi. In tal modo sarà possibile evitare che lo stesso concetto di benessere sia interpretato in modo insostenibile come difesa dello stato quo ante e, quindi, la rincorsa ad interpretazione ideologizzate anche dei diritti sociali con il loro collegamento a riduttive e limitate visioni corporativistiche.

Un primo punto di domanda e una prima proposta. Da queste considerazioni di premessa emerge un primo punto di domanda che riguarda come perseguire e applicare correttamente e concretamente il principio della *just transition* in ambito comunitario, sostenendo i cittadini di fronte alle sfide di cambiamento strutturale imposte dalla transizione verde e digitale. Non vi è dubbio, in particolare, che i processi di digitalizzazione e di diffusione dell'Intelligenza Artificiale sono destinati a mutare non soltanto i processi produttivi, di apprendimento e insegnamento delle competenze lavorative, ma anche, più estesamente, i sistemi tradizionali delle relazioni interpersonali e dei rapporti tra le persone e le istituzioni (nuovi linguaggi, valori, riferimenti etici e culturali, etc.).

Da qui la proposta di organizzare in ambito UE dei **centri di osservazione sociale**, veri e propri *punti di intelligence sociale*, per valutare questi aspetti dei cambiamenti sociali che operano in profondità, integrando le tradizionali analisi sullo stato dei diritti, delle protezioni, delle inclusioni sociali. Questi centri di osservazione, diffusi negli Stati membri e promossi in collaborazione tra la UE, le istituzioni pubbliche nazionali e locali e le organizzazioni della società civile, dovrebbero poter fare riferimento a precisi, comuni, condivisi criteri e indicatori di valutazione in maniera da rendere comparabili i risultati delle analisi su quella che viene definita come la qualità sociale dello sviluppo. Il lavoro di tali centri di osservazione contribuirebbe sia a colmare le carenze che si registrano attualmente nella definizione degli indicatori e standard della tassonomia sociale applicata dalla UE (vedi paragrafo 3.1.3 della presente Scheda), sia a garantire una migliore conoscenza dei cambiamenti strutturali in atto nella complessa realtà della società europea.

1 – UE: il Trattato di Lisbona 2007 e la “clausola sociale”

In base al **trattato di Lisbona**, firmato nel 2007 ed entrato in vigore alla fine del 2009, l'Unione deve operare secondo i principi della **solidarietà, sussidiarietà, coesione economica, sociale, territoriale** (artt.3-5) per promuovere uno **sviluppo sostenibile basato ... su un'economia sociale di mercato altamente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale** (TUE, art.3). Lo strumento principale per il raggiungimento di questo obiettivo è la organizzazione di un comune *mercato unico* (art.3), nel quale dovranno essere garantite le quattro libertà fondamentali di libera circolazione delle persone, merci, servizi e capitali. L'approccio metodologico, di alto valore politico, privilegia, insieme alla collaborazione tra gli Stati, anche il ruolo delle parti sociali.

A rafforzare questa nuova impostazione, di grande attenzione alle questioni sociali e del lavoro, contribuisce in modo decisivo, in base al trattato, anche il riconoscimento e l'inserimento nel sistema del diritto europeo, della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**, con i suoi principi che regolano anche le dinamiche sociali. In questo modo, la Carta assume un valore cogente: *L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ... Essa ha lo stesso valore giuridico dei trattati.* (art.6).

Il riferimento generale a cui collegare la costruzione di un equilibrio tra sviluppo economico e sociale è segnato da due obiettivi – e dalla relativa “clausola sociale” - sanciti dal Trattato di Lisbona. Essi sono: l'*obiettivo prosperità* (competitività, efficienza, piena occupazione) e l'*obiettivo solidarietà* (coesione sociale e territoriale, lotta all'esclusione sociale).

Come è noto, il trattato, tuttora in vigore, ha riformato la struttura dell'Unione e definito un sistema di *governance*, di competenze e impegni che riguardano le istituzioni europee, gli Stati membri ed i cittadini. Riguardo alle competenze attribuite all'Unione Europea in base al Trattato (TUE, art.1), il Trattato sul funzionamento della UE distingue il seguente quadro di competenze (TFUE, art.2): competenze esclusive, competenze concorrenti con quella degli Stati in determinati settori, competenze complementari, di supporto all'azione degli Stati. In questo quadro, riguardo le politiche sociali e del lavoro non è stata attribuita alla UE una competenza primaria ed esclusiva ma una competenza concorrente con quella degli Stati membri. In ogni caso, in base a tale competenza concorrente attribuita, quando la UE legifera in materia sociale i suoi atti prevalgono su quelli degli Stati membri. Così il testo dell' art.151 del TFUE “*L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta Sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione*”. L'insieme della politica sociale è regolamentato nelle disposizioni del

Titolo X del TFUE (art. 151-161). Ulteriori disposizioni sono contenute nel successivo Titolo XI sul Fondo Sociale Europeo (art.162-164).

Un progresso importante è segnato dal fatto che con il trattato la questione sociale ha assunto un rilievo fondamentale – come fattore produttivo e di crescita – al pari delle altre politiche economiche e ambientali; mentre in precedenza alle politiche sociali era riconosciuto come un ruolo complementare e di supporto al migliore realizzazione delle politiche economiche. L’insieme dei principi, dei diritti e delle tutele da salvaguardare in ogni caso nello sviluppo dell’Unione, definisce i contenuti della cosiddetta “**clausola sociale**”. In pratica, con l’approvazione della “clausola sociale”, l’Unione ha assunto l’impegno formale e fondamentale a valutare ed organizzare le politiche di sviluppo in modo da promuovere nello stesso tempo anche un reale progresso sociale.

Con la clausola sociale si sono definiti i contenuti del “**modello sociale europeo**” che ha i seguenti riferimenti:

a) il riferimento ad un modello economico definito *economia sociale di mercato* (TUE, art.3, punto 3. L’associazione delle due nozioni, “economia di mercato” e “sociale”, impegna la UE a valutare ogni iniziativa a favore del mercato con il criterio degli effetti sociali che tali iniziative possono produrre; e la valutazione non è un fatto limitato al giudizio politico ma, come è previsto anche per l’obiettivo della piena occupazione, è un fatto che deve essere necessariamente monitorato e misurato. In altre parole, il rispetto della “clausola sociale” diventa un vincolo per tutte le politiche della UE, il nuovo riferimento per valutare e misurare anche l’efficienza e l’efficacia delle politiche per il lavoro e la promozione sociale.

b) Il riferimento esplicito all’obiettivo della *piena occupazione* (TUE, art.3,punto 3).Nei trattati precedenti, l’espressione usata al riguardo aveva un significato decisamente diverso. Si parlava, infatti, di “un livello elevato di occupazione”. In questo caso, si tratta di un passaggio di grande portata perché impegna gli Stati membri su un obiettivo ben preciso, misurabile anche sul piano statistico. La UE e gli Stati membri dovranno, in pratica, compiere ogni sforzo possibile per ridurre al minimo la disoccupazione, al limite per portarla a livello zero. Al contrario, con la precedente espressione, “un livello di occupazione elevato”, non si poteva fare riferimento ad alcuna nozione precisa; o, meglio, si faceva riferimento ad una nozione che poteva essere interpretata in modi molto diversi tra loro. Da notare che nell’art. 151 del TFUE, sopra citato, è rimasto il riferimento all’obiettivo di “*un livello occupazionale elevato*”.

c) Il riferimento al ruolo del *dialogo tra le parti sociali*. Molta rilevanza ha assunto il ruolo del dialogo tra le parti sociali. Esso era già presente nei precedenti trattati, ma ha assunto una funzione molto più importante con il nuovo trattato di Lisbona. “*L’Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali ... tenendo presente la diversità dei sistemi nazionali. L’Unione facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia. Il vertice sociale tripartito per la crescita e l’occupazione contribuirà al dialogo sociale* (TFUE, art.152). In pratica, in base al trattato di Lisbona, per il raggiungimento degli obiettivi della piena occupazione e della costruzione di un’economia sociale di mercato, l’Unione Europea fa in questo

caso, da un lato, come un passo indietro nella sua azione di coordinamento e, dall'altro, affida alle parti sociali un ruolo attivo di rilevanza fondamentale. Questo nuovo riferimento alla funzione delle parti sociali è da ritenere di grande rilievo per l'impostazione e l'efficacia delle politiche sociali e del lavoro. Infatti, è dal dialogo tra le parti che potranno emergere - è una possibilità - nuovi, originali elementi per l'avanzamento di quest'insieme di politiche. Dal canto suo l'Unione si è resa disponibile a riconoscere i risultati degli accordi tra le parti in determinate materie, a recepirli e tradurre tali accordi in proprie disposizioni di legge. Importante diventa anche la organizzazione dei **vertici sociali tripartiti**, che dovranno precedere quelli dei Capi di stato e di governo.

In realtà, l'Unione risulta sempre più orientata a rafforzare l'azione di coordinamento delle politiche sociali e del lavoro con l'aggiunta di precise indicazioni di percorso, i *segnali europei*, indispensabili per orientare gli operatori pubblici e privati. Questi "segnali", quando sono accompagnati da *indicatori* e *misuratori* precisi delle performances, sono destinati a diventare degli strumenti essenziali per valutare l'efficacia delle politiche nazionali e regionali e la capacità dei servizi di soddisfare le esigenze delle imprese, dei lavoratori, delle comunità locali.

La domanda di fondo che dobbiamo porci è la seguente: in questi anni come è stata perseguita dalla UE la ricerca dell'“utile economico” combinata con la ricerca dell'“utile sociale”?

L'approccio seguito fino al 2017-2019 dalla UE è legato agli obiettivi definiti dalla **Agenda Sociale 2006-2010**, successivamente modificati nel 2010 - anche a seguito delle gravi conseguenze della crisi finanziaria del 2008-2009 - contemporaneamente all'avvio della nuova **Strategia di sviluppo EU 2010-2020**.

Tre sono gli elementi principali di riferimento gli obiettivi perseguiti dalla Commissione: “le opportunità, l'accesso e la solidarietà, così precisati nel suddetto documento dell'Agenda Sociale:

Opportunità: per avviarsi nella vita con buone premesse, realizzare al meglio il proprio potenziale e sfruttare al meglio le possibilità offerte da un'Europa innovativa, aperta e moderna;

Accesso: metodi nuovi e più efficaci per accedere all'istruzione, avanzare nel mercato dell'occupazione, beneficiare di un'assistenza sanitaria e di una protezione sociale di qualità e partecipare alla vita collettiva e sociale;

Solidarietà: promuovere la coesione sociale e la sostenibilità del modello sociale e garantire che nessuno venga escluso.

L'aggravarsi degli squilibri sociali in Europa, registrati negli anni successivi, ad esempio con riferimento ai crescenti divari nella distribuzione della ricchezza tra i gruppi sociali, ai diffusi fenomeni della precarietà e della esclusione lavorativa e sociale, alla crescita della disoccupazione, all'indebolimento dei processi di coesione sociale, hanno messo in evidenza i limiti di questo approccio, sia per l'indeterminatezza degli obiettivi indicati, sia per la ristrettezza di visione nella lettura di ciò che dovrebbe essere il progresso sociale che non può certo limitarsi alla moltiplicazione delle “*opportunità di successo*” ed alla possibilità dell' “*accesso*” a servizi qualificati. Oltre a ciò, al mancato miglioramento complessivo della

situazione sociale europea pesa il fatto che la UE ha affrontato le cause delle carenze strutturali dell'economia europea puntando a colmare lacune e recuperare efficienza negli ambiti dove si registrano le maggiori disfunzioni, secondo una logica prevalentemente produttivistica e mercantilistica che è intervenuta a tutto campo, dal sistema produttivo al mercato del lavoro, ai servizi sociali.

Una vera svolta, almeno in termini di approccio più corretto ed efficace ai problemi sociali, alla loro gravità e complessità, si è registrata con tre iniziative europee avviate negli ultimi tempi: 1°) L'approvazione del **Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**, nel vertice di Göteborg (Svezia) nel 2017; 2°) Il lancio della strategia dell' **European Green Deal** per promuovere un modello di sviluppo sostenibile in tutto il sistema europeo; strategia dalla quale discendono precise prescrizioni per le politiche ambientali e sociali, con le relative tassonomie ; 3°) La **Dichiarazione del vertice di Porto 2021** che ha confermato il valore centrale della politica sociale al pari di quella economica per il progresso del sistema europeo.

2 - Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017)

Il documento del pilastro, presentato come una sorta di carta costituzionale dell'Europa sociale, si articola in un preambolo che richiama i principi dei Trattati che definiscono il modello sociale europeo nonché le competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri in materia di sviluppo sostenibile, promozione sociale e occupazionale. Tra gli obiettivi, un alto valore politico ha il riconoscimento esplicito che "**il progresso economico e sociale sono intrecciati**" (punto n.11, pag.7). Il documento presenta i 20 principi e diritti fondamentali fissati per avviare un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro per tutti i cittadini basato sull'equità nei mercati del lavoro e nei sistemi di protezione sociale. I principi e i diritti definiti dal pilastro sono suddivisi in tre capitoli principali: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, b) condizioni di lavoro eque, c) protezione sociale e inclusione. Di seguito l'elenco dei 20 principi e diritti e del relativo ambito di applicazione così come organizzati nel testo approvato dal Consiglio (EPSCO) il 23 ottobre 2017 e successivamente discussi, approvati e "solennemente" proclamati dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e la Commissione al vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, tenutosi il 17 novembre 2017 a Göteborg, in Svezia. (30):

Capitolo 1 - Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro

1. Istruzione, formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita
2. Parità di genere
3. Pari opportunità
4. Sostegno attivo all'occupazione

Capitolo 2 – Condizioni di lavoro eque

5. Lavoro sicuro e adattabile
6. Salari
7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e tutela in caso di licenziamento
8. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori
9. Equilibrio vita-lavoro
10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati

Capitolo 3 – Protezione sociale e inclusione

- 11.Assistenza all'infanzia e sostegno ai bambini
- 12.Protezione sociale
- 13.Indennità di disoccupazione
- 14.Reddito minimo
- 15.Redditi e pensioni di vecchiaia
- 16.Assistenza sanitaria
- 17.Inclusione delle persone con disabilità
- 18.Assistenza a lungo termine
- 19.Alloggio e assistenza ai senzatetto
- 20.Accesso ai servizi essenziali

3 - La strategia “European Green Deal” (2019) e le tassonomie, verde e sociale

Con la presentazione della strategia del *European Green Deal*, nel dicembre 2019, la Commissione ha legato la transizione verde del sistema europeo a tre obiettivi precisi: a) contribuire all’agenda 2030 dell’ONU per lo sviluppo sostenibile; b) affermare e accrescere la competitività europea nella scena globale anche in termini di primato; c) operare in modo organico ed incisivo con una serie di politiche e provvedimenti in tutti gli ambiti del sistema comunitario; economia e finanza, scienza e tecnologia, lavoro, sociale, cultura. In sostanza, in tutti gli aspetti dell’attuale modello di vita comunitaria. La consapevolezza della necessità di costruire un sistema diverso, orientato più alla dimensione qualitativa che quantitativa dello sviluppo, richiede di operare in modo omnicomprensivo e questa esigenza è ben presente fin dall’inizio nel testo della nuova strategia, in una frase che è stata ripresa ampiamente negli anni successivi in tanti documenti e articoli : "*Per realizzare il Green Deal europeo, è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutta l'economia, l'industria, la produzione e il consumo, le infrastrutture su larga scala, i trasporti, l'alimentazione e l'agricoltura, l'edilizia, la tassazione e le prestazioni sociali*" (COM(2019)640, punto n 2.1, pag.4). E ancora: "*Il raggiungimento di un'economia climaticamente neutra e circolare richiede la piena mobilitazione dell'industria. Ci vogliono 25 anni – una generazione – per trasformare un settore industriale e tutte le catene del valore. Per essere pronti nel 2050, le decisioni e le azioni devono essere prese nei prossimi cinque anni*" (COM(2019)640, 2.1.3, pag.7).

Il fatto importante da sottolineare è che dal lancio della suddetta strategia nel 2019 le autorità europee hanno mantenuto un impegno costante in questa direzione accelerando e moltiplicando la definizione e approvazione dei provvedimenti necessari per promuovere la duplice transizione verde e digitale del sistema comunitario; e ciò è avvenuto nonostante le grandi e inaspettate emergenze della pandemia universale Covid-19 e della guerra scoppiata in Ucraina, ai confini dell’Unione. Con questi atti comunitari, la cui definizione è stata quasi sempre preceduta da un’ampia consultazione dei principali attori dello sviluppo, delle parti sociali e dei rappresentanti della società civile, la UE ha disegnato in questi anni **un nuovo quadro di condizionalità/opportunità** per i piani e programmi di tutti gli operatori pubblici e privati, ad ogni livello, nazionale e locale, e in ogni ambito

settoriale e territoriale; un quadro di riferimento, spesso di carattere prescrittivo, che fornisce delle precise indicazioni di percorso, stabilisce obblighi e vincoli da rispettare, indica target da conseguire, misuratori di risultato e limiti temporali da rispettare, con un profondo impatto di cambiamento sull'intero sistema produttivo europeo.

3.1 - Le tassonomie europee delle attività sostenibili

Uno strumento operativo fondamentale di questa strategia di cambiamento, che consente di orientare le scelte e i piani di azione degli operatori pubblici e privati in direzioni ben definite, con obiettivi e tempi precisi da rispettare, è costituito dalle cosiddette tassonomie – la tassonomia per le attività sostenibili, comunemente indicata come tassonomia verde, e la tassonomia sociale – che la Commissione ha approvato e sta applicando per promuovere la sostenibilità dello sviluppo.

3.1.2 - La tassonomia verde

Per quanto concerne la tassonomia verde il documento principale di riferimento è il Regolamento UE 2020/852 sulla “*EU Taxonomy of Sustainable activities*” approvato nel 2020. Con tale atto la Commissione ha introdotto un meccanismo di classificazione delle attività che possono essere considerate più o meno sostenibili in base al loro grado di allineamento agli obiettivi ambientali dell'Unione Europea e alla loro compliance con alcune clausole di carattere sociale. Questo meccanismo è, in sostanza, una guida con carattere vincolante per tre soggetti principali - le imprese, gli investitori, le istituzioni pubbliche - che in tal modo sono indotte a migliorare le proprie politiche e piani di transizione ecologica.

Si tratta, va sottolineato, di un atto regolamentare, vale a dire di un atto che, in base alle competenze attribuite all'Unione, ha un valore di legge immediatamente applicabile nell'ambito degli Stati membri. La tassonomia individua sei obiettivi ambientali e climatici:

1. Mitigazione del cambiamento climatico
2. Adattamento al cambiamento climatico
3. Uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine
4. Transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti
5. Prevenzione e controllo dell'inquinamento
6. Protezione della biodiversità

3.1.3 - La tassonomia sociale

Diverso e più complesso è il caso della tassonomia sociale per la quale è opportuno considerare due importanti punti di premessa. In primo luogo, infatti, va tenuto presente che il modello al quale fa riferimento è il sistema già definito con la tassonomia verde, per la chiarezza e organicità delle sue indicazioni e prescrizioni. In secondo luogo va aggiunto il fatto che la stessa tassonomia verde prevede valutazioni anche sull'impatto sociale delle misure di salvaguardia ambientale. In ogni caso, secondo gli orientamenti che guidano lo sviluppo sostenibile e in particolare la transizione verde, è richiesto agli operatori di utilizzare questi due strumenti in modo

integrato tra di loro; in altre parole di operare con i loro piani e valutazioni in modo parallelo, equilibrato nelle tre dimensioni: economica, ambientale, sociale.

Il punto di discussione tuttora aperto su cui è incentrata la definizione della tassonomia sociale riguarda i riferimenti scientifici del nuovo strumento, vale a dire come deve essere intesa e declinata la dimensione sociale dello sviluppo sostenibile. Se la tassonomia verde, questa la tesi principale oggetto di confronto, può far riferimento a precisi parametri quantitativi indicati dalla scienza, come la riduzione delle emissioni di CO2 per migliorare le condizioni climatiche, nel caso della tassonomia sociale il discorso è diverso perché il riferimento è invece principalmente a indicazioni ed elementi prevalentemente di carattere qualitativo. Le domande di fondo riguardano, ad esempio, quali e come definire gli indicatori e gli standard relativi ai diritti delle persone, ai processi di inclusione nel mondo del lavoro e nella vita comunitaria, alla qualità della vita delle persone, al potenziamento dei servizi di assistenza, alla coesione sociale di un sistema. È chiaro che al fine di ottenere delle risposte plausibili, la definizione della dimensione sociale dello sviluppo e, di conseguenza, della relativa tassonomia richiede il contributo di elementi di calcolo e valutazione sia quantitativi che qualitativi. Qui sta a maggiore difficoltà da superare.

Il Rapporto ***“Platform on Sustainable Finance. Final Report on Social Taxonomy”*** pubblicato nel febbraio 2022 ed elaborato dopo un’ampia consultazione con i principali attori dello sviluppo dallo speciale gruppo interdisciplinare di esperti costituito dalla Commissione europea nel 2020 presenta i principali punti fermi condivisi su cui costruire lo schema della tassonomia sociale: “una tassonomia sociale questo il punto di premessa - dovrebbe seguire le fasi della tassonomia ambientale: (i) prima fissando obiettivi sociali; (ii) delineando poi i contributi sostanziali che possono raggiungere tali obiettivi; e infine (iii) elaborare criteri che applichino il principio di non arrecare alcun danno significativo, in modo che contribuire al raggiungimento di un obiettivo non sia pregiudizievole per gli altri. In definitiva, si dovrà considerare la necessità di salvaguardie ambientali minime, a seconda che le tassonomie sociale e ambientale saranno combinate o rimarranno separate” (*E. Commission Report*, pg.29).

Il Rapporto individua, quindi, i principi e gli standards su cui deve essere fondata la tassonomia sociale europea che sono contenuti nei documenti e nelle convenzioni approvate delle principali istituzioni internazionali e attualmente in vigore. precisamente: ***“International Bill of Human Rights”***(1966) (composta da ***“Universal Declaration of Human Rights”*** UDHR, 1948; ***“UN Covenants on Civil and Political Rights”***, ICCPR, 1966; e l’ ***“Economic, Social and Cultural Rights”***, ICESCR, 1966); la ***“Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work”*** dell’ International Labor Organization–ILO (1998, emendata nel 2022); la ***Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*** (MNE, 1977 dell’ILO, emendata nel 2022); la ***“UN Guiding Principles on Business and Human Rights-UNGPs”*** (2011); la ***UN Global Compact Strategy 2021–2023*** (2021); le ***“Guidelines for Multinational Enterprises-MNEs”*** (2011) dell’OECD. Riguardo al sistema europeo, sono assunti come riferimento i seguenti documenti: la

European Convention on Human Rights (1950, emendata nel 2021), la *European Social Charter* (1961) del Consiglio 'Europa, aggiornata nel 1995, la *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000, emendata nel 2012), il *European Pillar of Social Rights EPSR* (2017).

Secondo il rapporto, tutti questi documenti “coprono un'ampia gamma di temi sociali che possono essere inclusi nell'ambito della tassonomia sociale, tra cui: diritti del lavoro, protezione e inclusione sociale, non discriminazione, diritto all'assistenza sanitaria, all'alloggio, all'istruzione (compresa la formazione professionale) e all'alimentazione, all'assistenza in caso di disoccupazione o lavoro autonomo, tutela dei consumatori, società pacifiche e inclusive, lotta alla corruzione e all'evasione fiscale” (Ibidem, pag. 32). Un'ulteriore indicazione riguarda la individuazione dei gruppi sociali e degli obiettivi specifici da perseguire con lo strumento della tassonomia sociale. I gruppi su cui si concentra il complesso schema della tassonomia sociale sono **i lavoratori, i consumatori e la comunità civile** ed è in relazione ad essi che sono definiti **tre obiettivi principali** da perseguire e i relativi standard e indicatori da applicare:

a) per i lavoratori (compresi i lavoratori di tutta la catena del valore) è definito l'obiettivo “**lavoro dignitoso**” (*decent work*) che fa riferimento a quattro pilastri: creazione di posti di lavoro, protezione sociale, diritti sul lavoro e dialogo sociale. “Questo obiettivo dovrebbe includere dei sotto-obiettivi che enfatizzano alcuni di questi quattro pilastri. Poiché si riferisce anche alla giusta transizione, questo obiettivo dovrebbe riflettere anche la creazione di posti di lavoro per alcuni gruppi di persone (come quelli rimasti disoccupati dalla chiusura di industrie inquinanti)” (Ibidem, pag. 34);

b) per i consumatori è individuato il seguente obiettivo: “**Adeguati standard di vita e benessere per gli utenti finali**” (*Adequate living standards and wellbeing for end-users*). Secondo il Rapporto “Questo obiettivo si concentra sulle persone nel loro ruolo di utenti finali di determinati prodotti e servizi che comportano maggiori rischi per la salute o la sicurezza o che hanno il potenziale per aiutare le persone a soddisfare i bisogni umani fondamentali. I sotto-obiettivi porranno l'accento sugli aspetti legati alla tutela dei consumatori e alla realizzazione dei diritti economici e sociali come il diritto alla salute, all'alimentazione, alla casa e all'istruzione” (Ibidem, pag. 34). Infine:

c) per il gruppo sociale della comunità civile è individuato il seguente obiettivo “**Comunità e società inclusive e sostenibili**” (*Inclusive and sustainable communities and societies*). “Questo obiettivo – afferma il rapporto - *porrà l'accento sul rispetto e il sostegno dei diritti umani prestando attenzione agli impatti delle attività sulle comunità e sulla società in generale. Raggiungerà questo obiettivo: (i) affrontando ed evitando gli impatti negativi; e (ii) mettere a disposizione di determinati gruppi di riferimento le infrastrutture economiche di base. Questo obiettivo si concentra sulle persone nel loro ruolo di membri delle comunità. I sotto-obiettivi di questo obiettivo porranno l'accento su questioni quali: (i) diritti fondiari; (ii) i diritti delle popolazioni indigene; (iii) difensori dei diritti umani; e (iv) migliorare/mantenere l'accessibilità e la disponibilità di infrastrutture e servizi*

economici di base come elettricità pulita e acqua per alcuni gruppi vulnerabili o bisognosi”. (Ibidem, pag. 34).

Con la tassonomia sociale europea si apre dunque uno scenario di nuovi compiti e funzioni per i principali soggetti pubblici e privati che operano nel sociale e nel lavoro; uno scenario tanto più impegnativo quanto più la tassonomia sociale fa riferimento a indicatori e standard in gran parte di tipo qualitativo che richiedono una conoscenza approfondita dei principi-base di riferimento e la traduzione di tali principi in proposte coerenti formulate sulla base di una adeguata lettura e interpretazione dei processi in atto in particolare nelle realtà regionali e locali.

Su questo problema il suddetto rapporto presenta una obiezione di fondo che crea obiettivamente una situazione di grande incertezza sul complesso degli interventi da promuovere a sostegno della promozione sociale.

Come accennato in precedenza, **il punto in questione riguarda la diversità dei fondamenti scientifici tra la tassonomia ambientale e la tassonomia sociale.**

Secondo il rapporto, infatti, *“le basi della tassonomia ambientale sono le scienze naturali e quadri internazionali come l'Accordo di Parigi. I criteri per la tassonomia ambientale sono stati generalmente sviluppati sulla base di risultati di ricerca scientificamente convalidati. Una tassonomia sociale, tuttavia, non può basarsi sulla scienza allo stesso modo. Mentre la scienza alla base del cambiamento climatico fornisce risposte chiare sui requisiti di riduzione di CO², la scienza non è sistematicamente in grado di svolgere un ruolo del genere per i fattori sociali. E sebbene ci sia un'abbondante ricerca sui fenomeni sociali all'interno delle scienze sociali che può influenzare lo sviluppo di una tassonomia sociale, qui la scienza non può svolgere lo stesso ruolo che ha nella tassonomia ambientale... Infine, potrebbe essere più difficile, almeno inizialmente, sviluppare criteri quantificabili per una tassonomia sociale piuttosto che per una tassonomia ambientale. Questo perché, per le tematiche ambientali (e la mitigazione dei cambiamenti climatici in particolare), la ricerca scientifica consente di attribuire criteri quantitativi molto rilevanti alle attività economiche. Tuttavia, la sostenibilità sociale è al momento spesso descritta in termini più qualitativi”* (Ibidem, pg. 30).

Testo in inglese:

“the foundations of the environmental taxonomy are natural science and international frameworks such as the Paris Agreement. Criteria for the environmental taxonomy were generally developed on the basis of scientifically validated research results. A social taxonomy, however, cannot be based on science in the same way. While the science behind climate change gives clear answers on CO² reduction requirements, science is not systematically able to play such a role for social factors. And although there is abundant research on social phenomena within social sciences that can influence the development of a social taxonomy, science cannot play the same role here as it does in the environmental taxonomy...Finally, it might be more difficult – at least initially – to develop quantifiable criteria for a social taxonomy than for an environmental taxonomy. This is because, for environmental topics (and climate-change mitigation in particular), scientific research makes it possible to attach highly relevant quantitative criteria to economic activities. However, social sustainability is at the moment often described in more qualitative terms”.

In pratica, con questa obiezione sul debole ruolo della scienza nella definizione della tassonomia sociale, tutto il quadro delle politiche sociali viene lasciato nell'incertezza, mancando la possibilità di far riferimento a indicatori validi e

condivisi; con pregiudizio assai notevole dell'efficacia e uniformità delle politiche sociali europee e nazionali. L'incertezza mantenuta, e accolta dalle autorità comunitarie, sui termini di riferimento della tassonomia sociale presenta attualmente il rischio reale di pregiudicare le iniziative di coesione sociale dell'intero sistema e l'efficacia delle stesse strategie per lo sviluppo sostenibile che hanno nella dimensione sociale della crescita uno dei cardini fondamentali.

Ciò è tanto più grave, quanto più la UE sta accelerando notevolmente l'adozione di atti, appunto, in materia di sviluppo sostenibile. Importanti a questo riguardo sono i recenti provvedimenti che impongono alle imprese di presentare i **“rapporti di sostenibilità”** in cui devono essere descritti e verificati i benefici non soltanto economici e ambientali prodotti dalle loro attività, ma anche quelli sociali. E' la nuova direttiva **“Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)”** (2021) che aggiunge al già citato regolamento base UE 2020/852 sulla tassonomia delle attività sostenibili.

Da qui il punto di domanda: **mancando standard, parametri, indicatori europei condivisi, mancando cioè una tassonomia sociale ben definita, in base a quali criteri di valutazione le imprese e le istituzioni pubbliche possono illustrare e misurare i benefici sociali delle loro attività? Come possono le parti sindacali e sociali collaborare e contribuire a questo nuovo compito assegnato agli operatori, una novità che apre spazi importanti alla pratica del dialogo sociale?**

4 – La Dichiarazione del Vertice sociale di Porto (2021)

“L'Europa deve essere il continente della coesione sociale e della prosperità. Riaffermiamo il nostro impegno a lavorare per un'Europa sociale”. Queste parole costituiscono il primo punto della Dichiarazione finale approvata dal Consiglio europeo, composto dai capi di Stato o di governo dei 27 Stati membri dell'Ue, riuniti al vertice sociale svoltosi il 7-8 maggio 2021 a Porto (Portogallo). Altri punti significativi della Dichiarazione: “La dimensione sociale, il dialogo sociale e il coinvolgimento attivo delle parti sociali sono sempre stati al centro di un'economia sociale di mercato altamente competitiva”. Al punto 13, il Consiglio europeo afferma: "Accogliamo con favore, quale altro successo del dialogo sociale europeo, che le parti sociali europee abbiano presentato una proposta congiunta per una serie alternativa di indicatori per misurare il progresso economico, sociale e ambientale, integrando il PIL come misura di benessere per una crescita inclusiva e sostenibile".

In sostanza, con questo articolo si apre la possibilità di valutare il percorso di sviluppo da promuovere nel prossimo decennio, i suoi obiettivi e i relativi risultati effettivamente conseguiti sia in termini quantitativi che qualitativi. Questo ultimo aspetto dell'approccio alle dinamiche dello sviluppo costituisce obiettivamente un elemento di notevole innovazione politica, culturale e scientifica che entra negli standard dei documenti europei; esso apre, senza dubbio, un percorso importante che tuttavia, in questo 2023, è ancora in gran parte tutto da fare.

Riferimenti

Rosella DI BACCO

Ricercatrice sociale, UIL
 Email: roselladibacco@inwind.it

Marco RICCERI

Segr.Gen. Eurispes

Email: eurispes.intl-dept@libero.it ; Email: riccerimarco@hotmail.com

EURISPES: Laboratorio Europa

Roma, 19 Luglio 2023

SCHEDA

3° Incontro tematico: L'EUROPA ECONOMICA

Relazioni del Prof. Maurizio Franzini e del Prof. Umberto Triulzi

Si è tenuto mercoledì 19 luglio 2023 il 3° incontro del Laboratorio Europa di Eurispes coordinato dal prof. Umberto Triulzi. Il tema dell'incontro è stato: l'“Europa Economica”, illustrato nelle relazioni introduttive del prof. Maurizio Franzini e del prof. Umberto Triulzi. Nell'occasione sono state affrontate le questioni aperte relative all'unione monetaria, la politica fiscale e la cooperazione rafforzata in ambito UE.

Partecipanti: prof. **Umberto Triulzi**, prof. **Maurizio Franzini**, **Tommaso Di Fazio**, l'Ambasciatore **Rocco Cangelosi**, il prof. **Carlo Curti Gialdino**, il direttore di Europolitiche prof. **Antonio De Chiara**, la prof.ssa **Rosella Di Bacco**, il Segretario Generale dell'Eurispes **Marco Ricceri** e i collaboratori di Eurispes: **Alessandro Pecci**, **Ilaria Tirelli**, **Gianluca Tornini**. Dopo i saluti iniziali, il prof. Triulzi ha ceduto la parola al prof. Franzini che ha svolto la seguente relazione:

1^Relazione del prof. Maurizio Franzini

Il prof. *Franzini* ha illustrato la proposta della Commissione europea per la riforma del ***Patto di Stabilità e Crescita*** sottolineando la centralità di questo tema in un periodo di incertezza sul futuro della politica monetaria e fiscale europea.

Siglato nel 1997, il Patto che disciplina i bilanci degli Stati membri ponendo dei limiti precisi - del 3% per il rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL- è stato oggetto negli anni di diverse riforme sempre più orientate dal criterio dell'austerità che hanno portato all'adozione sia di misure comunitarie di carattere preventivo, da applicare nella previsione dei programmi annuali di spesa, sia di carattere sanzionatorio in caso di violazioni dei vincoli imposti dalle istituzioni europee. L'accordo raggiunto in sede europea per la sospensione del Patto nel 2020, nel periodo di piena crisi pandemica Covid-19, scadrà alla fine del 2023, e la nuova proposta della Commissione avanzata nel novembre 2022 ha suscitato un dibattito molto acceso tra gli Stati membri.

I punti di riferimento del “vecchio” sistema, e cioè la previsione di programmi annuali di spesa a carico di ogni Stato membro e la presentazione del saldo di

bilancio a cadenza annuale, hanno mostrato i loro limiti a causa della bassa efficacia del monitoraggio dell'andamento delle variabili rilevanti su base annuale e non ciclica e per i suoi costi eccessivi.

Il concetto di “*output gap*”, cioè la differenza tra il reddito potenziale di uno Stato membro e il reddito effettivo calcolata in un determinato periodo, ha suscitato polemiche sui meccanismi di calcolo di questo indice che vedono nella valutazione dei redditi potenziali un eccesso di potere e arbitrarietà da parte della Commissione. L'impostazione pro-ciclica di questo sistema, col peggioramento degli indicatori economici in fasi di crisi e il loro miglioramento in fasi di espansione dell'economia, genera un certo grado di viziosità e l'applicazione di regole più stringenti e sanzioni severe, secondo il prof. *Franzini*, contribuisce a rendere più confuso il sistema.

In termini **sanzionatori**, le pene economiche previste nel caso di inosservanza delle regole sono difficilmente applicabili in un contesto in cui queste sono decise dal Consiglio europeo e potrebbero scatenare un atteggiamento negativo nei confronti di uno Stato membro che vota per sanzionarne un altro.

Questa serie di criticità ha portato negli anni, secondo *Franzini*, ad un'inclinazione austeritaria delle politiche fiscali a livello nazionale e a risultati deludenti per i Paesi nel rispetto del rapporto deficit/PIL e debito/PIL (che sono aumentati invece di diminuire) causando una maggiore diversificazione della credibilità dei singoli mercati di debiti sovrani e, conseguentemente, un aumento delle divergenze che complicano il processo verso l'unione monetaria.

La proposta (non ancora definitiva) della Commissione tende quindi a superare le “vecchie” regole in favore di un sistema più omogeneo e meno penalizzante nei confronti dei Paesi economicamente meno stabili. Secondo i tecnici della Commissione sarà sempre necessario tenere conto delle diversità dei Paesi e attuare strategie differenziate a seconda del debito (sono previste tre fasce in termini di rapporto debito/PIL: 30-60%, 60-90%, >90%), rendendo, spiega *Franzini*, “*automatiche alcune cose per alcuni Paesi e discrezionali per altri*”, con maggiore severità verso chi ha un debito troppo elevato, ma evitando però che questo crei un effetto stigma nei confronti di questi ultimi Paesi.

Il secondo punto riguarda la previsione di **una maggiore autonomia degli Stati nelle politiche di riduzione del rapporto debito/PIL** attraverso l'*Analisi della Sostenibilità del Debito (DSA)*, lo strumento utilizzato per misurare e valutare la sostenibilità del debito nel lungo periodo: sulla sostenibilità del debito dovrebbero esprimersi degli organi autonomi, i cosiddetti “*fiscal councils*” che potrebbero oltretutto metterci al riparo da azioni politiche economicamente insostenibili e finanziariamente dannose per i bilanci pubblici. Con queste previsioni salterebbero così sia l'indice *dell'output gap*, sia l'obbligo del rientro del debito per una quota di 1/20 all'anno.

Per quanto riguarda **le sanzioni**, si parla di renderle più leggere per superare l'ottica punitiva, pur mantenendo l'attivazione automatica di determinati provvedimenti più rigidi nel caso che un Paese superi il limite del 90% nel rapporto debito/PIL. Le sanzioni, che oggi si traducono spesso in tagli alla spesa pubblica da parte degli Stati membri, potrebbero consistere nel mancato accesso ai fondi di

bilancio dell'Ue (seppure ancora scarsi) o, ancora meglio secondo il prof. *Franzini*, in richieste vincolanti e specifiche come l'obbligo di recupero dell'evasione fiscale e l'imposizione di tasse sui grandi patrimoni, così da non danneggiare il sistema di *welfare* e degli investimenti pubblici. Bisognerebbe, quindi, porre più attenzione sul problema delle crescenti disuguaglianze ed evitare tagli alla spesa pubblica che porterebbero necessariamente ad un impoverimento di chi già sta peggio. Sul piano dell'*enforcement*, invece, dovrebbero essere previsti degli incentivi a rispettare i parametri e incentivi per tutti gli Stati ad applicare le sanzioni quando tali parametri non sono rispettati.

Lo scontro sulla proposta, ancora in via di definizione, è tra chi ritiene che la Commissione operi con un eccesso di discrezionalità (Germania) e chi lamenta un eccesso di rigidità e arbitrarietà che danneggia Paesi con debiti molto alti come Spagna, Italia e Francia. Bisognerebbe quindi, secondo Franzini, trovare un giusto equilibrio tra i diversi interessi dei singoli Stati membri ragionando però sempre più in un'ottica comunitaria.

Il Dibattito

Al termine dell'esposizione a cura del prof. *Franzini*, il prof. **Antonio De Chiara** ha posto una questione molto rilevante nei rapporti tra gli Stati europei: la Germania ha ricoperto per anni un ruolo fondamentale e al tempo stesso condizionante nella politica monetaria e fiscale europea, ma ha secondo molti "abusato" di questo ruolo in ambito commerciale evitando i vincoli di equilibrio imposti nel mercato unico europeo. Se i governi tedeschi, infatti, avessero rispettato l'equilibrio commerciale e spinto sulla domanda interna dei cittadini tedeschi invece di aumentare i volumi di esportazione, i partner commerciali più importanti come l'Italia non avrebbero subito molti danni e potrebbero contare su un PIL più alto di quello attuale. Un eccesso di esportazioni e una scarsa importazione hanno perciò causato un disequilibrio nella bilancia commerciale e un danno economico ad altri Paesi, sia per la mancata crescita del PIL derivante dalle scarse esportazioni verso la Germania, sia per il conseguente aumento del rapporto debito/PIL e quindi una violazione dei parametri europei.

Il tema centrale, sostiene anche *Franzini*, è che l'Italia dovrebbe battersi in sede di Consiglio europeo per far valere le proprie posizioni e dimostrare il danno diretto causato dalle politiche scorrette della Germania.

Sulla proposta della Commissione si è espresso anche il **prof. Umberto Triulzi**, critico nei confronti di alcune modifiche che ritiene dovrebbero essere inserite in un contesto più ampio con un'osservazione attenta di ciò che accade a livello globale: intervenendo solo con poche modifiche al Patto di Stabilità senza tenere conto delle sfide globali appare difficile risolvere il problema annoso della stabilità economica. Avere una visione più ampia che consenta agli Stati di tornare ad investire consentirebbe invece uno sviluppo concreto dell'economia europea e del suo ruolo nel contesto geopolitico in profonda trasformazione. La Commissione, aggiunge, dovrebbe poi iniziare a pensare a forme di indebitamento per finanziare i Paesi membri per il perseguimento di politiche comuni sui temi dell'economica, dell'industria, del commercio estero ma anche della fiscalità.

Molto interessata alla questione si è detta la prof.ssa **Rosella Di Bacco**, che sottolinea però come un grande progetto rischi di naufragare a causa di troppi particolarismi e frammentazioni interne. Il problema, afferma, “è *politico*”, e sarebbe necessario - un passaggio oggi più che mai fondamentale per la vita stessa dell’Unione - trovare una sintesi tra gli interessi dei singoli Paesi membri e tentare di costruire rapporti più solidali e meno egoistici.

Dello stesso parere **Tommaso Di Fazio**, che ricalca l’importanza di un’*unione politica*, oltre che economica, che abbia una visione più ampia e strategica e soprattutto condivisa per lavorare alla costruzione di una stabilità geopolitica ed essere in grado di affrontare autonomamente le sfide del mondo globalizzato.

L’Ambasciatore **Rocco Cangelosi**, intervenuto per ribadire l’importanza della riforma del *Patto di stabilità e crescita*, ritiene che entrambe le proposte, quella della Commissione e quella avanzata dalla Germania, siano in un certo senso “penalizzanti” per l’Italia: se la proposta tedesca si pone l’obiettivo di mantenere un atteggiamento molto rigido nei confronti dei Paesi meno stabili, quella della Commissione pone un potenziale problema di maggiore rigidità nel calcolo dei parametri economici nel caso in cui a ricoprire il ruolo di Commissario europeo per gli affari economici non ci fosse più un italiano come *Paolo Gentiloni* ma anzi un esponente dei Paesi cosiddetti frugali. Per questo l’Italia dovrebbe battersi per allentare i vincoli e porre all’attenzione della Commissione e del Consiglio nuovi sistemi di finanziamento attraverso la creazione di debito comune sulla scia del *Next Generation EU*, in modo da facilitare l’accesso ai fondi e perseguire politiche di sviluppo che, all’interno del Patto, oltre alla stabilità spingano anche il fattore crescita.

2^ Relazione del prof. Umberto Triulzi

Il prof. **Umberto Triulzi**, coordinatore del Laboratorio, ha poi illustrato il secondo aspetto più rilevante della scheda sull’Europa economica, e cioè la questione relativa alla *cooperazione rafforzata*, e ha svolto una relazione dal seguente titolo:

“Le sfide dell’Unione Europea e la Cooperazione Rafforzata”

1-Le sfide dell’UE: le domande

Siamo tutti pienamente consapevoli che le sfide che l’UE deve affrontare sono molte, una pandemia non ancora terminata, la guerra in Ucraina, la crisi energetica, la transizione ecologica, la politica industriale, la ripresa dell’inflazione, la politica di difesa e sicurezza, il rallentamento della crescita economica, per citare alcune delle più importanti.

Gli Stati membri non hanno posizioni comuni su molte questioni che riguardano il presente e il futuro dell’Europa. Le divergenze sulle politiche da proporre per uscire da una crisi senza precedenti nella storia della costruzione europea e la drammaticità degli eventi che, negli ultimi 20 anni, hanno profondamente modificato il contesto geopolitico mondiale non ci permettono di essere ottimisti sulla possibilità di trovare soluzioni unitarie.

Le domande che mi sono posto in relazione a questo tema sono due.

La prima: è possibile far emergere, tra percorsi di integrazione che vedono gli Stati membri su posizioni contrapposte, una terza via che preservi i valori ideali su cui abbiamo costruito l'UE, e al tempo stesso che interpreti con sufficiente intelligenza e pragmatismo la realtà dei 27 Stati membri che hanno priorità diverse e che perseguono obiettivi politici non condivisibili?

La seconda: la terza via può essere perseguita senza apportare modifiche alle attuali disposizioni dei Trattati relative al voto all'unanimità?

1.2-Le risposte

Alla prima domanda: la risposta è affermativa ed è stata data dal Consiglio Europeo del 12 luglio 2020. A seguito degli eventi indotti dalla pandemia, sono state stanziato significative misure finanziarie per contrastare la crisi e garantire una ripresa economica resiliente e sostenibile.

La strada è segnata ed è difficile immaginare la possibilità, in una situazione ulteriormente peggiorata con la guerra in Ucraina, di tornare indietro. Ma non sarà facile trovare una soluzione condivisa dai 27. Infatti la riforma del patto di stabilità e la proposta di un nuovo piano di copertura dei costi economici e sociali indotti dalla crisi energetica sono temi su cui la Commissione si è espressa ma sui quali gli Stati membri non hanno posizioni convergenti.

Alla seconda domanda: la risposta è anch'essa affermativa, seppure in un contesto ancora tutto da esplorare. È la possibilità di avviare una collaborazione in forma più stretta, la cooperazione rafforzata, tra Stati membri che decidono di aderirvi, senza precludere ad altri paesi membri di aderirvi in una fase successiva.

Per fortuna i trattati (*Amsterdam, Nizza e Lisbona*) ci vengono incontro.

Per superare il problema del diritto di veto, il Trattato di Amsterdam prevedeva la possibilità per gli Stati membri di realizzare un approfondimento dell'integrazione con la cooperazione rafforzata. Tutti i temi, ad eccezioni di quelli di competenza esclusiva dell'Unione, possono essere oggetto di cooperazioni rafforzate. Ai sensi dell'articolo I-44 paragrafo 1 comma secondo del Trattato di Lisbona: *“Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione”*.

Le cooperazioni rafforzate devono rispettare precisi limiti: non devono riferirsi a competenze esclusive dell'UE; devono aderirvi almeno 9 Stati membri; deve essere verificato il principio in "ultima istanza", cioè quando gli obiettivi della cooperazione non possono essere raggiunti in termini ragionevoli da tutti gli Stati membri dell'Unione; non deve recare pregiudizio al mercato interno, la coesione economica e sociale, la concorrenza e il commercio tra Stati membri.

Gli Stati membri sottopongono la richiesta alla Commissione, che la trasmette al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata previa approvazione del PE.

Aggiungo altre tre specifiche.

La cooperazione rafforzata è aperta a tutti gli Stati membri che possono aderirvi in qualsiasi momento, previa verifica da parte del Consiglio e della Commissione del rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione.

Inoltre, gli atti adottati nell'ambito di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti.

Infine, il *Trattato di Lisbona* prevede che gli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata possano decidere all'unanimità di utilizzare la “*clausola passerella*” che consente il passaggio dal voto all'unanimità ad un voto a maggioranza qualificata, oppure dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di atti riguardanti settori sensibili. Questa procedura non è tuttavia di facile attuazione perché, per la sua attivazione, è richiesta comunque una decisione all'unanimità da parte del Consiglio o del Consiglio europeo.

2-I progetti di cooperazione rafforzata approvati

Finora i progetti di cooperazione rafforzata avviati sono stati pochi:

- **nel 2010**, il divorzio e la separazione tra coniugi di nazionalità diverse. Partecipano 14 Stati membri
- **nel 2013**, il Brevetto dell'Unione Europea. Partecipano 15 Stati membri
- **nel 2017**, la Procura Europea (EPPO), con obiettivo di perseguire frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione e in futuro con poteri per perseguire la criminalità transnazionale. È attiva dal 1 giugno 2021. Partecipano 22 Stati membri
- **nel 2017**, è stata avviata una “cooperazione strutturata permanente” nella difesa comune (PSDC) con l'obiettivo di prevenire i conflitti, dispiegare missioni e operazioni civili e militari all'estero, investire in progetti congiunti e aumentare la prontezza e il contributo operativo delle rispettive forze armate. Partecipano 26 Stati membri
- **nel 2019**, il Regime patrimoniale dei coniugi con diversa nazionalità. Partecipano 15 Stati membri

La guerra in Ucraina ha rafforzato la necessità di proteggere l'UE e i suoi cittadini, di garantire una maggiore sicurezza e di rafforzare la capacità di dispiegamento rapido delle forze militari degli Stati membri. Ma siamo ancora molto lontani dall'immaginare una cooperazione che assomigli a quella progettata, e mai avviata, con la Comunità europea di difesa (CED) nel 1952.

Parlare di Unione Europea significa parlare di un'organizzazione giuridica ed economica che è evoluta negli anni attraverso le modifiche apportate ai Trattati, nuove competenze sono state attribuite all'UE, nuove istituzioni sono state create, nuovi traguardi sono stati raggiunti con l'avvio della politica di coesione economica e sociale, il mercato unico e la politica monetaria, nuovi Stati hanno chiesto di aderire all'UE. Ma l'Unione ha dovuto affrontare anche numerose difficoltà che hanno inficiato il suo funzionamento e ridotto l'efficacia della *governance* europea.

L'UE è chiamata oggi ad affrontare sfide globali che richiedono una visione comune e una forte coesione tra i 27 Stati membri. Le soluzioni che si stanno adottando, per superare i problemi della dipendenza energetica, dell'immigrazione,

della difesa e della sicurezza, delle disuguaglianze economiche e sociali, appaiono deboli con il rischio di assistere ad una involuzione del processo di integrazione.

Il tema della **cooperazione rafforzata**, avviata con il *Trattato di Amsterdam* e successivamente resa più flessibile nelle sue procedure di attuazione con i Trattati di *Nizza* e *Lisbona*, si inserisce in realtà nel più ampio dibattito politico e giuridico sorto da tempo sui meccanismi di funzionamento dell'UE e che ha visto gli Stati membri collocarsi su posizioni diverse in relazione al tema dell'*integrazione differenziata*, una misura attivata più volte nel processo di integrazione europeo per consentire ai paesi interessati di approfondire il loro livello di integrazione. È accaduto con l'*Accordo di Schengen* sulla libera circolazione delle persone, successivamente inserito nel diritto dell'UE dal *Trattato di Amsterdam*, con le clausole *opting out* che hanno consentito al Regno Unito e alla Danimarca di non aderire all'UEM, con il Regno Unito che non ha aderito ad alcuni aspetti della politica sociale europea.

Diversi sono i modelli istituzionali che sono stati proposti per superare i problemi derivanti da livelli di integrazione differenziati emersi all'interno dell'Unione. Il modello di *un'Europa à la carte* o a *geometria variabile*, una formula di ispirazione britannica proposta per dare efficacia ai meccanismi decisionali dell'UE ed evitare che il voto esercitato da uno o più Stati membri potesse impedire di prendere decisioni su azioni comuni. Il modello *del nucleo duro* di ispirazione tedesca che presuppone il mantenimento di un nucleo centrale di Paesi che resta immutato nel tempo e un gruppo di Paesi dell'UE che risultano satelliti dei primi. Un terzo modello, *l'Europa a cerchi concentrici* di ispirazione francese, poi ripreso da Delors che ha parlato di una *avanguardia* di Stati disponibili a muovere verso una "Federazione di Stati Nazionali" e, dunque, a promuovere un'integrazione politica dell'UE.

Vi sono più motivi per approfondire i livelli di cooperazione esistenti tra gli Stati membri. Penso in particolare ai Paesi dell'Unione che hanno sofferto l'austerità e che oggi sopportano i maggiori costi a causa della mancanza di unanimità nelle politiche che riguardano settori importanti dell'economia e della società europea, quali l'energia, l'ambiente, l'immigrazione, la difesa, la politica estera, la politica sociale, la sicurezza alimentare.

Solo aggregando le risorse materiali e immateriali, gli interessi e le competenze di un congruo numero di Paesi membri è possibile promuovere accordi e regole comuni in grado di produrre benefici per l'intera società europea.

La cooperazione rafforzata avviata finora non ha interessato i settori rilevanti per l'approfondimento dell'integrazione europea e pertanto non possiamo stupirci dei modesti risultati sin qui conseguiti.

La costruzione di un progetto di cooperazione rafforzata richiede impegni consistenti rispetto agli obiettivi da raggiungere. Richiede una attenta selezione e definizione delle politiche da attivare (una scelta non facile viste le posizioni di partenza degli Stati membri che possono essere molto distanti tra loro), le risorse finanziarie necessarie a sostenerne i costi di attuazione delle politiche comuni

concordate, la valutazione dei benefici attesi rispetto ai costi della mancata collaborazione.

Un impegno di lavoro e di tempo che richiedono grandi energie, elevate competenze e sinergie tra operatori pubblici e privati, una forte volontà politica di superare gli ostacoli legati alle diverse normative degli Stati aderenti, ma anche buone esperienze e pratiche amministrative acquisite dagli Stati membri nella gestione dei settori interessati dal progetto di cooperazione rafforzata.

La cooperazione di cui avremo bisogno nei mesi e negli anni a venire non è solo necessaria, assicurare una maggiore flessibilità nell'approfondimento del processo di integrazione nel rispetto dei principi fondamentali del quadro costituzionale e dell'identità europea, è fortemente auspicabile.

3-Per ricollegarmi all'intervento di Maurizio Franzini penso soprattutto ai seguenti settori:

L'Euro

Se pensiamo alla costruzione dell'Euro, possiamo dire senza dubbio che l'Euro ha fatto molti progressi, ma l'UEM non è un'unione politica e gli Stati membri non possono contare che su sé stessi. L'architettura della casa monetaria dell'Ue non è ancora completa, l'Unione bancaria è a metà, l'Unione fiscale e il bilancio unico sono incompiuti. L'UEM rimane inevitabilmente vulnerabile agli shock.

Si potrebbe quindi proporre, così come previsto dall'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), una cooperazione rafforzata permanente tra gli Stati membri dell'UEM per il completamento dell'Unione bancaria e per l'Unione fiscale.

L'Unione Bancaria

Per quanto riguarda l'unione bancaria, l'intesa raggiunta nella riunione dell'Eurogruppo di giugno 2022 ha aperto la strada: prima con il rafforzamento del quadro comune per la gestione delle crisi bancarie e dei sistemi di garanzia dei depositi, e poi con la piena attuazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi.

Nel comunicato stampa relativo alla riunione dell'Eurogruppo del 16 giugno 2022 sul futuro dell'Unione bancaria si legge che sono necessari ulteriori progressi per consentire al settore bancario di contribuire pienamente alla resilienza e alla sostenibilità economica dell'Europa. Un settore bancario dell'UE solido e competitivo, insieme a forti mercati dei capitali, è fondamentale per mobilitare gli investimenti necessari per la trasformazione verde e digitale e la transizione energetica. Un'Unione bancaria rafforzata è condizione necessaria per la crescita e le riforme.

L'Unione Fiscale

Per quanto riguarda l'Unione fiscale, l'assenza di un accordo condiviso in questo ambito può concorrere ad aumentare i rischi nell'area euro di una politica monetaria della Bce lasciata da sola a gestire una crisi economica senza precedenti.

Una più stretta cooperazione nel campo della fiscalità è una delle sfide più importanti che gli Stati membri devono affrontare. In questo settore, in cui l'UE non

ha competenza esclusiva o concorrente, i progressi dell'integrazione europea si sono rivelati i più limitati e l'assenza di una politica fiscale centrale non consente di intervenire insieme alla politica monetaria per stabilizzare l'economia degli Stati membri quanto interessati da shock esterni, come avvenuto di recente.

Le priorità fondamentali della politica fiscale dell'UE sono l'eliminazione degli ostacoli fiscali all'attività economica transfrontaliera, la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa e l'evasione fiscale e la promozione di una maggiore cooperazione tra le amministrazioni fiscali nel garantire i controlli e la lotta alle frodi.

Un maggiore coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri potrebbe contribuire ad una fiscalità più equa a sostegno della ripresa, a garantire sistemi fiscali che rispondono alle esigenze delle persone, a rendere le amministrazioni fiscali più efficaci ma anche a sostenere le politiche economiche strategiche dell'UE, a partire dalla tassazione verde per la lotta contro i cambiamenti climatici, la transizione digitale, la cooperazione amministrativa per lo scambio di informazioni sulle crypto-attività e sulla moneta elettronica, le direttive antiriciclaggio o finanziamento al terrorismo.

Vista l'impossibilità di procedere alla creazione di un potere fiscale europeo autonomo (ricordiamo che tutte le decisioni fiscali devono essere adottate all'unanimità), si discute molto tra gli esperti e nel mondo accademico sulla necessità di creare, con una cooperazione rafforzata, un primo progetto di unione fiscale volto a rispondere a shock interni o esterni con strategie condivise, politiche fiscali convergenti e con un budget unico finanziato con risorse proprie per sostenere gli investimenti del settore pubblico.

Possiamo immaginare il progetto di Unione Fiscale come la nascita di un meccanismo di coordinamento e stabilizzazione del bilancio che potrebbe portare, dopo una prima esperienza di risanamento di bilancio, alla costituzione di un'autorità fiscale centralizzata (Un Ministero del Tesoro dell'Eurozona?) responsabile dell'emissione di titoli di debito comuni.

In conclusione, le sfide che gli Stati membri devono affrontare pongono alla nostra attenzione la necessità di superare l'immobilismo dell'UE o comunque di non aspettare che si raggiunga l'unanimità per abolire il voto all'unanimità nei Trattati, un evento che auspichiamo da tempo ma che sino ad ora non si è concretizzato. La cooperazione di cui abbiamo bisogno nei prossimi anni è ancora largamente da inventare. In attesa di intervenire per cambiare i Trattati, iniziamo con la cooperazione rafforzata a creare le condizioni perché ciò accada.

Il Dibattito

Su quest'ultima proposta **Antonio De Chiara, Tommaso Di Fazio, Rosella Di Bacco** hanno dichiarato il loro particolare interesse ad approfondirla sottolineando quanto sia urgente trovare un punto di incontro su temi così fondamentali e al tempo stesso complicati.

Riferimenti

Umberto TRIULZI

Sapienza Università di Roma, Coordinatore Laboratorio Europa

Email: umberto.triulzi@uniroma1.it

Maurizio FRANZINI

Sapienza Università di Roma

Email: maurizio.franzini@uniroma1.it

Contributi Scritti

Allegato 1

Nota breve di lavoro: linee generali per un dibattito Riformare l'Unione europea con obiettivi ambiziosi Antonio De Chiara, 16 giugno 2023

1. Gli assi di una possibile riforma dell'Unione europea

L'Europa dei padri fondatori, la Nostra Europa, è ancora incompleta. Per poter raggiungere l'obiettivo di una Unione europea che avanzi verso nuovi traguardi di coesione ed integrazione, dobbiamo sempre avere chiari i valori che la rappresentano, per preservarli e svilupparli in vista delle elezioni europee nel 2024 e nella legislatura successiva.

Per essere efficaci, è auspicabile operare nell'ambito di "tre cerchi" precisi:

- a) l'*unione politica*, per chiarire l'opzione di fondo praticabile;
- b) il *mercato unico*, da completare;
- c) la *piattaforma parlamentare* per l'efficienza delle politiche e dei relativi meccanismi decisionali.

La revisione del Trattato di Lisbona è la via maestra di tutte le riforme.

Inutile polemizzare fra sovranità nazionali concorrenti, serve invece:

- una semplificazione dell'architettura dell'UE;
- una maggiore trasparenza e responsabilità delle istituzioni;
- una riforma del modello dell'UE per garantire la sua autonomia strategica nel quadro di un'unica politica estera e di sicurezza che includa una difesa comune;
- un processo decisionale efficace e democratico;
- una nuova riflessione sulla ripartizione delle competenze.

2. In sostegno delle proposte del Parlamento europeo per modificare i Trattati.

Il Parlamento europeo ha, a più riprese, avanzato proposte per modificare i Trattati e sostenerle equivale ad istituire una agenda seria articolando un eventuale processo di riforme secondo alcune priorità specifiche:

- cambiando le procedure di voto all'unanimità con la maggioranza qualificata nel Consiglio;
- introducendo una clausola di emergenza che consenta al Consiglio con un voto a maggioranza qualificata e al PE di attribuire alla Commissione il potere di agire con competenze eccezionali e di mobilitare tutti gli strumenti necessari in caso di crisi straordinarie nei settori della sicurezza, della difesa, della salute e del clima;
- attribuendo al PE un pieno potere di codecisione legislativa laddove esso ha solo un ruolo consultivo e il diritto di decidere sul bilancio ivi comprese le entrate;
- attribuendo al PE il potere di iniziativa legislativa accompagnandolo dalle iniziative dei cittadini europei rivolte direttamente al PE;
- includendo fra le competenze concorrenti come l'assistenza sanitaria, l'educazione e l'energia.

3. I diritti sociali nell'Unione europea e le riforme possibili

Lo sviluppo economico, la prosperità e stabilità dei sistemi sociali europei necessitano di un riconoscimento ulteriore e di una espansione della cittadinanza sociale nell'Unione. In tal senso, potrebbe essere efficace una introduzione di un *social progress protocol* nel Trattato per garantire

che i diritti sociali siano pienamente protetti e salvaguardati in caso di conflitto di libertà economiche rispettando le competenze dei partner sociali.

È giunta l'ora di attivare meccanismi di convergenza dei sistemi e livelli retributivi europei in modo da ridurre fenomeni deleteri di dumping salariale nell'Unione. In questo ambito, adottare parametriche di convergenza con obiettivi progressivi di armonizzazione è una proposta da sostenere.

Di grande rilevanza potrebbe essere l'introduzione di uno statuto della cittadinanza europea che includa i cittadini residenti extra-UE e che crei un accesso di ricorso specifico alla Corte di Giustizia sui diritti sociali fondamentali.

In ogni modo, l'approfondimento politico dell'integrazione europea passa per il riconoscimento del ruolo costituente al PE che sarà eletto nel 2024 in rappresentanza delle cittadine e dei cittadini europei per adottare una costituzione da sottoporre alla ratifica di un referendum paneuropeo.

4. Le riforme sul fronte economico: tecnicità di aggiornamento dell'assetto europeo e obiettivi da raggiungere.

In coerenza con il principio *no taxation without representation*, occorre sottoporre la decisione sul Quadro Finanziario Pluriennale per le spese e per vere risorse proprie ad assise interparlamentari dove tutti i membri siano suddivisi in gruppi politici transnazionali che deliberino a maggioranza qualificata.

Sarebbe auspicabile introdurre competenze concorrenti nella politica industriale e per le PMI. Il recente coordinamento franco-tedesco sulle politiche industriali ha opportunamente avviato un processo di coesione delle politiche industriali ineludibile con piani di aiuto negli Stati Uniti e in Cina che rischiano di spiazzare la competitività dei sistemi produttivi dei Paesi dell'Unione europea.

Uno snodo cruciale che può far fare un salto di qualità istituzionale e funzionale all'Eurozona è la creazione di un governo dell'economia europea con un ministro federale delle finanze.

Per avviare un processo in questa direzione, occorrerà rafforzare la cooperazione fra la Commissione e i ministeri del Tesoro nazionali nel quadro di un'autorità fiscale europea utilizzando il metodo applicato alla BCE che fu preceduta dall'Istituto Monetario Europeo. Si tratta di una nuova tappa verso la prospettiva di creare un Tesoro europeo.

Saranno le istituzioni riformate che garantiranno un giusto equilibrio fra politiche monetarie e di bilancio, la stimolazione dell'attività economica, le riforme strutturali della competitività e la coesione sociale rafforzata. Il consolidamento dell'Euro passa attraverso un governo economico europeo ed un bilancio europeo di crescita. L'esempio virtuoso dell'*European Green Deal*, del *Next Generation EU* e del recente *Chips Act* ne sono la riprova e, al tempo stesso, dei precedenti sui quali contare per realizzare a pieno quel governo economico europeo, autonomo e strategico, che contribuirà ad aprire agli Europei la via verso un'Europa giusta, solidale e democratica in grado di garantire il suo spazio centrale nel mondo

Allegato 2

Nota – EUROPA ENERGIA

Al via un primo accordo tra i Ventisette sulla riforma del mercato europeo dell'elettricità

Antonio De Chiara

Eurispes Laboratorio Europa, 18.10.2023

Abstract: Dopo mesi di difficili negoziati, i ministri europei dell'Energia hanno approvato martedì 17 ottobre un testo che mira in particolare a limitare l'impatto della volatilità del mercato elettrico sui consumatori. Dopo l'impennata dei prezzi dell'elettricità lo scorso anno, la riforma intende

ridurre le bollette di famiglie e imprese grazie a contratti a lungo termine per attenuare l'impatto della volatilità dei prezzi del gas. Il testo approvato intende inoltre offrire maggiore prevedibilità agli investitori rendendo obbligatorio l'uso dei "contratti per differenza" (CFD) per qualsiasi sostegno pubblico agli investimenti in nuovi impianti di produzione di energia elettrica a zero emissioni di carbonio.

L'accordo tra i Ventisette ministri dell'Energia Ue

I Ventisette hanno trovato martedì un compromesso su una riforma del mercato europeo dell'elettricità subordinato al rispetto delle norme UE sugli aiuti di Stato. Questo accordo concluso dai ministri dell'Energia riuniti a Lussemburgo, e che sarà ora negoziato con gli eurodeputati, conclude mesi di trattative tra i principali Paesi dell'Unione.

Dopo l'impennata dei prezzi dell'elettricità lo scorso anno, la riforma intende ridurre le bollette di famiglie e imprese grazie a contratti a lungo termine per attenuare l'impatto della volatilità dei prezzi del gas. Il testo approvato intende inoltre offrire maggiore prevedibilità agli investitori rendendo obbligatorio l'uso dei "contratti per differenza" (CFD) per qualsiasi sostegno pubblico agli investimenti in nuovi impianti di produzione di energia elettrica a zero emissioni di carbonio (rinnovabili o nucleari).

In questo meccanismo di prezzo garantito dallo Stato, se il prezzo del mercato all'ingrosso è superiore al prezzo stabilito, il produttore di energia elettrica deve pagare i ricavi aggiuntivi guadagnati allo Stato, che può ridistribuirli ai consumatori e agli industriali. Se il prezzo è inferiore, lo Stato paga un risarcimento.

Si tratta di un progresso significativo considerando che risaliva a marzo del 2023 l'ultima ipotesi in campo di riforma Ue del mercato elettrico per frenare l'impennata dei prezzi.

Il frutto del compromesso franco-tedesco

Parigi e Berlino avevano da tempo aperto un confronto sulle condizioni necessarie per utilizzare l'uso dei "contratti per differenza" anche per nuovi investimenti in centrali nucleari esistenti, destinati a prolungarne la durata di vita o ad aumentarne le capacità. La Germania, uscita dal nucleare, ha insistito sulla concorrenza, che considera sleale, dell'elettricità francese, resa più competitiva grazie al massiccio sostegno pubblico. Al contrario, il tema è cruciale per la Francia, desiderosa di finanziare la riparazione della sua flotta nucleare ormai obsoleta e di mantenere prezzi bassi, una risorsa importante per i suoi produttori.

Infine, gli Stati "hanno adottato una posizione equilibrata (...) gli Stati che sostengono gli investimenti che allungano la vita (delle centrali esistenti), l'uso dei CFD sarà un'opzione possibile, ma non sarà obbligatoria", ha sintetizzato il commissario europeo per l'Energia *Kadri Simson* al termine dell'incontro. Ma se faranno questa scelta, "dovranno sottomettersi alle regole europee sugli aiuti di Stato e la Commissione garantirà che tali strumenti siano adeguatamente concepiti e non diano luogo a distorsioni indesiderate della concorrenza e a un'interruzione delle giuste condizioni di concorrenza nel mercato". mercato interno", ha avvertito.

Esenzioni sulla CO2 fino alla fine del 2028

Il testo propone misure per rafforzare la tutela dei consumatori e prevede, in caso di una nuova impennata duratura dei prezzi, l'insacco di una situazione di crisi a livello europeo consentendo agli Stati di adottare misure come la protezione dei prezzi per le imprese più vulnerabili e le piccole imprese.

Un altro tema è stato discusso: i "meccanismi di capacità" che consentono agli Stati di remunerare la capacità inutilizzata delle centrali elettriche per garantirne la continuazione dell'attività ed evitare future carenze di elettricità. Diversi paesi volevano essere esentati dai vincoli ecologici previsti, in particolare la Polonia, che desiderava applicare questo strumento alle proprie centrali elettriche a carbone. Infine, gli Stati hanno introdotto un'esenzione dai requisiti esistenti relativi ai limiti di emissione di CO2 ma a condizioni rigorose e solo fino alla fine del 2028.

Riferimento**Antonio DE CHIARA**

Università di Salerno

Email: adechiara@libero.it**Riferimenti LABORATORIO EUROPA****Prof. Umberto TRIULZI – Coordinatore**Email: umberto.triulzi@uniroma1.it**EURISPES: Segreteria**

Tel. +39/ 06 44202211 - +39/ 06/ 68210205

Email: segreteria.istitutoeurispes@gmail.comEmail : istituto@eurispes.it**EURISPES – Ufficio Stampa**Resp. **Susanna FARA**

Tel. +39/ 329 2282239 uff. 06/ 44202211

Email: ufficiostampa@eurispes.euEmail: susanna.fara@gmail.com