



DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

concernente “Riformare l’Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l’ordine istituzionale e politico europeo”.

ASSEMBLEA

Roma, 25 novembre 2020



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 25 novembre 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

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

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"*;

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

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

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

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

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTI i seguenti documenti approvati dal Consiglio: *I Fondi strutturali europei*, OSP n. 367 del 8 novembre 2020; *Il Pilastro europeo dei diritti sociali* OSP n. 370, del 30 gennaio 2020; *Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole* OSP n. 376, del 17 luglio 2019; *Principi fiscali internazionali e digitalizzazione*

dell'economia OSP n. 377, del 25 settembre 2019; *Unire l'Europa per cambiarla*, ODG n. 378 , dell'otto maggio 2019; Conclusioni finali adottate nel corso della *Riunione annuale dei Presidenti e Segretari generali dei Consigli economico sociali dell'EU e del CESE* (Roma, 2019); *Appello all'Europa*, ODG n. 384, del 8 aprile 2020);

VISTO il Documento sullo *stato dell'Unione* della Presidente della Commissione Europea del 16 settembre 2020;

RITENUTO di formulare osservazioni e proposte del CNEL sul tema della riforma delle istituzioni europee;

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta 24 novembre 2020;

UDITA la Relazione del Presidente sul documento approvato dalla Commissione istruttoria III del 5 novembre 2020;

TENUTO CONTO delle osservazioni formulate dai componenti dell'Assemblea nel corso della discussione;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

DELIBERA

le unite Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro concernenti: *“Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo”*.

Il Presidente

Prof. Tiziano TREU

RIFORMARE L'EUROPA

OCCASIONE PER CAMBIARE E RAFFORZARE IL MODELLO ECONOMICO, SOCIALE E L'ORDINE ISTITUZIONALE E POLITICO EUROPEO

1. Quadro generale

L'Unione Europea che ci appare oggi è molto diversa da quella che esisteva prima della pandemia Covid19. Paradossalmente la drammatica crisi sanitaria si è trasformata in occasione per voltar pagina rispetto al passato, spingendo l'Unione a compiere, negli ultimi otto mesi, alcune scelte inedite e finora impensabili.

Il CNEL ha accolto con favore le misure fin qui adottate dalla UE: la sospensione delle regole del Patto di stabilità con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale; l'approvazione temporanea agli aiuti di Stato; la flessibilità dei Fondi europei; l'energica azione della BCE che si è sostanzialmente comportata come una banca centrale assicurando la sostenibilità dei debiti sovrani; il *SURE* per la salvaguardia occupazionale; il *MES* per le spese sanitarie e, soprattutto, il *NextGenerationEU*, rilevante strumento di medio periodo per la realizzazione di una Europa resiliente, *green* e digitalizzata.

Il CNEL ha inoltre apprezzato il primo discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, davanti al Parlamento europeo lo scorso 16 settembre. Con esso è stata ribadita la necessità di utilizzare questa fase di transizione perché l'Europa si proietti verso il futuro con maggiore forza di prima. La Presidente ha tracciato la via da seguire, definendo le molte priorità della Commissione per il prossimo anno: Unione europea della sanità, solidarietà europea e salario minimo, completamento dell'Unione dei mercati dei capitali e dell'Unione bancaria, *Green Deal* e agenda digitale, dossier internazionali e giusta globalizzazione, tassazione digitale, Stato di diritto, disuguaglianze e migrazioni. Bisogna comunque rilevare che al momento si tratta solo di buone intenzioni, in quanto l'UE non ha gli strumenti giuridici ed economici per far fronte a quanto annunciato.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro prende atto favorevolmente del fatto che l'agenda della Commissione per i prossimi mesi comprenda tra le sue priorità molte delle linee di intervento da tempo indicate in alcune delle pronunce CNEL dell'ultimo biennio.

Auspica che l'UE possa dedicare maggiori attenzioni e risorse ai settori più toccati dalla pandemia che, se non sostenuti con sovvenzioni adeguate ed una strategia comune, rischiano di affondare mettendo a rischio la tenuta sociale e la democrazia. È fermamente convinto che solo una crescita pienamente sostenibile dal punto di

vista sociale e ambientale potrà avere la meglio sul senso di insicurezza economica dell'ultima decade e raggiungere gli obiettivi di redistribuzione e solidarietà.

Incoraggia l'UE a adoperarsi con interventi strutturali sui due pilastri della transizione verde e digitale, e non solo, e a puntare su investimenti di qualità nel breve-medio termine, creando condizioni favorevoli agli investimenti privati e prevedendo sostegni aggiuntivi di natura fiscale.

2. Le pronunce del CNEL

Già nelle raccomandazioni inviate alle Istituzioni europee al termine della *Riunione annuale dei Presidenti e Segretari generali* dei Consigli economico sociali dell'UE e del CESE (Roma, 2019) dedicata ai **temi dello sviluppo sostenibile** e svoltasi con la presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il CNEL ha messo in evidenza che *“le questioni sociali, economiche e ambientali sono strettamente interconnesse e che un'Europa equa e sostenibile potrà essere conseguita soltanto se saranno realizzati progressi sostanziali in tutte queste dimensioni e in modo integrato”*. E ha sottolineato le *“opportunità per le imprese e l'industria europea in questo settore”*, indicando lo sviluppo verde e sostenibile quale *“base per il contratto sociale del XXI secolo”*, che presenta obiettivi *“legati alla dimensione sociale del progetto europeo: abolizione della povertà, salute e benessere, lavoro dignitoso e crescita economica, riduzione delle disuguaglianze”*.

Inoltre, nei documenti *Unire l'Europa per cambiarla* (2019), *Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia* (2019), *Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole* (2019) e *Appello all'Europa* (2020), il CNEL auspicava **un salto di qualità nell'economia e nella politica comunitarie** e intravedeva nella crisi sanitaria una opportunità, oltre che una necessità, per **ripensare l'Europa rimettendone in discussione il funzionamento istituzionale a favore di politiche più efficaci**.

3. Verso una Conferenza sul Futuro dell'Europa

Le Istituzioni europee stanno dimostrando l'avvio di un cambiamento all'interno dell'Unione. L'accordo di luglio sul *Recovery Plan* lascia intravedere l'embrione di un'Europa che torna ai principi che l'hanno fondata: un'Europa solida, unita e solidale che, per sostenere i Paesi membri maggiormente colpiti dalla crisi, è capace di impegnare il proprio bilancio (QF). Per la prima volta nella sua storia, l'UE emetterà debito comune sui mercati finanziari e incrementerà le risorse proprie con nuove entrate di natura fiscale (*plastic tax*, tassazione sulle emissioni di carbonio, tassazione sulle transazioni finanziarie) che contribuiranno a rendere il bilancio europeo tendenzialmente indipendente dai trasferimenti degli Stati nazionali e

permetteranno di agire in maniera maggiormente solidale indirizzando le risorse verso i Paesi più colpiti.

Anche il discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente von der Leyen, come è stato sottolineato, si muove nella stessa direzione. La via che la Commissione intende percorrere nei prossimi mesi è stata tracciata con una serie di dichiarazioni. È ora importante, per non far venir meno la ritrovata credibilità, passare dalla dichiarazione delle proposte alla concreta realizzazione dei progetti indicati. Per farlo, l'Unione dovrà dotarsi degli strumenti necessari perché la messa in pratica di queste iniziative implica la **necessità di sistemi di governance più attuali** e avanzati di quelli attualmente esistenti. Il CNEL è convinto che per accompagnare questo processo di cambiamento occorra, tra l'altro, lavorare su un insieme di regole sovranazionali perché, al momento, la costruzione intergovernativa decisa a Maastricht domina quella sovranazionale e l'esperienza del passato ha già dimostrato che non avere adeguati meccanismi di decisione comune rende fragile il progetto europeo.

Il nuovo approccio intrapreso in questa fase di transizione pandemica sembra aprire la strada a future riforme dell'Unione europea. L'aver deciso di fare "debito comune" lascia presupporre che si possa andare avanti, fin quanto possibile, in una politica comune fiscale e di bilancio.

Il CNEL riconosce, infatti, che la strada da percorrere è ancora lunga e non sarà facile superare queste difficoltà perché in alcuni Paesi membri non c'è la volontà di adeguare le Istituzioni ai nuovi compiti dell'Unione e quindi apportare cambiamenti ai Trattati. Nello stesso tempo ritiene, per dirla con le parole della Presidente von der Leyen, che *"il momento è ora! (...) se l'Europa vuole andare avanti e muoversi velocemente, dobbiamo lasciar andare le nostre esitazioni"*. A questo proposito, la Commissione europea, l'unica ad avere potere di iniziativa, dovrebbe fare delle proposte concrete ed avviare l'iter "legislativo" previsto dai Trattati, in accordo col Parlamento europeo.

In questo scenario, l'annunciata **Conferenza sul Futuro dell'Europa**, che non bisogna rinviare ulteriormente, assume un'importanza maggiore rispetto alle attese in quanto il discorso sullo stato dell'Unione le ha offerto nuove prospettive per individuare le riforme da apportare al sistema decisionale dell'UE.

Sulle priorità da affrontare il Parlamento europeo ha chiesto, da subito, la partecipazione dei cittadini europei e un impegno da parte delle altre Istituzioni europee a favore di riforme sostanziali, compresa la revisione dei Trattati.

Il CNEL ritiene che, per ogni ulteriore progresso nella **costruzione dell'Unione politica e istituzionale**, siano strategici e preliminari i seguenti tre punti:

Ruolo: È necessario che il Parlamento europeo, organo eletto direttamente dai cittadini e che nella risoluzione del 15 gennaio ha rivendicato un ruolo costituente nella Conferenza, assuma maggiore centralità a partire dal riconoscimento del suo pieno potere legislativo (almeno sulle principali misure comunitarie).

Modalità di voto: È necessario che l'UE sappia "osare" e trovare il coraggio e la visione per costruire l'Unione politica passando dal voto all'unanimità al voto con maggioranza qualificata. Fintanto che non si rimuovono gli ostacoli che le impediscono di guardare al futuro e un solo Paese potrà avvalersi del veto sospensivo o di emergenza, per l'Unione non sarà possibile alcun progresso.

Budget: È necessario, infine, dotare l'UE di una autonoma capacità di bilancio, che sia permanente e di livello sovranazionale, cioè indipendente dai trasferimenti nazionali in quanto alimentata da tasse europee che azzerino la necessità del contributo degli Stati membri (tassa sulla plastica e sulle emissioni di carbonio, tassazione sulle transazioni finanziarie; una *digital tax* capace di mirare ai grandi monopoli che non distribuiscono parte del prodotto della ricchezza maturata).

L'attuazione di questi punti renderà più facilmente realizzabile ogni altra riforma.

4. Priorità e Proposte

Pertanto, facendo propria l'esortazione della Presidente von der Leyen: "*il futuro sarà ciò che creeremo e l'Europa sarà ciò che vogliamo che sia. Smettiamo quindi di parlarne e (...) andiamo a costruire il mondo in cui vogliamo vivere*", il CNEL raccomanda ed esorta il Governo di farsi portavoce presso la Commissione europea e il Consiglio europeo affinché la Conferenza sul futuro dell'Europa produca proposte concrete, al di fuori dei modelli politicamente precostituiti, compresa quella di modifica dei Trattati.

La Conferenza dovrà inoltre garantire e promuovere la partecipazione delle Parti sociali, così come proposto dalla *governance* multilivello e nelle linee guida anche nei processi attinenti ai Piani di ripresa, europeo e nazionale.

Le proposte

1) Riforma della *governance* europea e semplificazione dei processi decisionali:

- Aprire una fase costituente per superare l'attuale modello di *governance* (intergovernativo) e passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata per "tenere la rotta" rispetto al progetto di una Unione più integrata e più vicina ai suoi valori fondanti. In alternativa, occorrerebbe andare avanti con i Paesi che condividono il progetto di un'Unione più integrata, ponendosi come obiettivo la costituzione degli Stati Uniti

d'Europa. Nessun paese può obbligare gli altri a entrare nell'Unione politica; parimenti, nessun paese può ostacolare gli altri dal farlo.

- Completare l'Unione Economica e Monetaria (UEM) attraverso una *governance* politica, economica e fiscale, con BCE prestatore di ultima istanza, realizzare una Unione Fiscale e un bilancio comune con l'istituzione di un Ministro del Tesoro UE.
- Varare una riforma complessiva dei sistemi di vigilanza, delle normative e regolamenti, delle Autorità di Vigilanza (BCE, ABE, ESMA) con l'intento di accogliere più adeguatamente le necessità di credito e finanza delle PMI europee, senza per questo cedere alla opportunità delle cautele patrimoniali e finanziarie negli Istituti di Credito ma neanche alla loro dipendenza.

2) Risorse comunitarie:

- Aumentare gradualmente le risorse comunitarie al 3% del PIL (dell'UEM) perché per essere efficace nella sua azione l'Unione deve avere una autonoma capacità di bilancio e possibilità di imposizione fiscale e redistribuzione delle risorse, così da permettere il finanziamento di ulteriori e più coraggiosi progressi nella coesione.
- Adeguare il Patto di stabilità e crescita alla situazione attuale: se non è possibile la sua totale soppressione occorre comunque una sua profonda correzione invertendo i parametri di riferimento attuali, ponendo la crescita e la salvaguardia dell'occupazione al primo posto, oltre alla revisione dei criteri per la valutazione economica dei Paesi membri. Al riguardo, in vista di una sua sostanziale revisione, il CNEL raccomanda di avviare rapidamente un lavoro rigoroso con la partecipazione delle parti sociali, di esperti e delle istituzioni competenti, per costruire una proposta italiana. La sfida è non ripetere gli errori del passato ma riformare l'esistente, subito, attraverso la valorizzazione dei recenti meccanismi introdotti, ispirati dal senso di responsabilità e solidarietà.
- Avviare una revisione delle politiche economiche UE sugli aiuti di Stato e trasformare da temporanei a strutturali i meccanismi proposti nel Consiglio europeo di luglio.

3) Convergenza politica per una UE più integrata su materie fondamentali e capace di rispondere con maggior efficacia alle sfide attuali:

- Revisione delle competenze fra livello nazionale ed europeo.
- Riforma complessiva del sistema di immigrazione e di asilo.
- Accelerazione sull'unione dell'energia (compresa la necessità di un nuovo rapporto tra UE e Unione africana, partner chiave riguardo agli obiettivi

climatici, energetici, digitali, commerciali, e di approvvigionamento delle materie prime).

- Autonomia geopolitica e posizionamento dell'UE nel mondo attraverso il rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

4) Applicazione vincolante per i Paesi membri dei principi contenuti nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali:

- Il CNEL ribadisce che il mercato unico e l'integrazione economica devono realizzare una società europea capace di promuovere la coesione e la convergenza, che combatta la disoccupazione e l'esclusione e assicuri diritti, tutele e pari opportunità.
- Considera inscindibile il binomio *benessere economico - benessere sociale* e raccomanda che il PEDS, a seguito di una precisa volontà politica, possa tradursi in politiche sociali condivise, tali da promuovere equità sociale, combattere ineguaglianze e dumping (sociale, contrattuale, fiscale), rafforzare l'impegno sul tema della formazione e delle competenze, determinanti per lo sviluppo dell'occupazione, garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, affrontare le asimmetrie sociali e del lavoro, rendere coerenti le politiche macroeconomiche e promuovere la partecipazione delle parti sociali.

“Le scelte operate dall’Unione nei mesi dell’emergenza hanno dimostrato che, se c’è la volontà, tutto questo si può fare. Facciamolo!” (Ursula von der Leyen, Discorso sullo stato dell’Unione)

ALLEGATO:

Osservazioni e Proposte del CNEL su:

I Fondi strutturali europei (Approvato in Assemblea l'8 novembre 2018);

Il Pilastro europeo dei diritti sociali (Approvato in Assemblea il 30 gennaio 2019);

Il processo di integrazione bancaria europea. Le criticità del nuovo assetto di regole (approvato in Assemblea il 17 luglio 2019);

Principi fiscali internazionali e digitalizzazione dell'economia (Approvato in Assemblea il 25 settembre 2019).

I documenti del CNEL:

Unire l'Europa per cambiarla (Approvato in Assemblea l'8 maggio 2019);

Conclusioni finali adottate nel corso della Riunione annuale dei Presidenti e Segretari generali dei Consigli economico sociali dell'EU e del CESE (Roma, 2019).

Appello all'Europa (Approvato in Assemblea il 26 marzo 2020);

In questi documenti il CNEL:

- esortava all'armonizzazione dell'intero sistema fiscale dell'Unione a partire dalla cancellazione del fiscal compact. La riforma dell'attuale sistema fiscale è condizione indispensabile per contrastare il dumping fiscale e correggere le gravi distorsioni che riguardano il rapporto con i big player dell'economia digitale;
- incoraggiava un cambio di passo lavorando su un insieme di regole sovranazionali oltre al completamento dell'Unione bancaria, con la messa a punto di un comune schema di garanzie dei depositi, che agevolerebbe la circolazione dei capitali ed attenuerebbe squilibri di credito e di investimenti;
- chiedeva una iniezione di liquidità diretta per dare ossigeno all'economia reale;
- l'emissione di un debito garantito da tutti gli Stati europei, che fosse supportato da un bilancio europeo autonomo;
- raccomandava la creazione di un sistema europeo di Welfare in grado di intervenire sui bisogni più urgenti delle persone che introducesse accanto a strumenti di promozione dell'occupazione, un reddito minimo dignitoso per coloro che non lavorano e versano in condizioni di indigenza con un fondo europeo che agisca in via sussidiaria a sostegno dei cittadini degli Stati membri;
- formulava tra le proposte prioritarie la lotta al dumping contrattuale e la gestione europea dei flussi migratori, nonché il graduale aumento delle risorse proprie dell'Unione al 3% del PIL per progetti comuni sulle priorità economiche e sociali decise dal Parlamento europeo;

- chiedeva un *maggiore impegno diretto dell'Europa nell'attuazione del grande piano industriale di riconversione green annunciato dalla Commissione, con un adeguato sostegno finanziario perché una politica industriale ambiziosa ed eco-efficiente può fare dell'Unione il motore della crescita sostenibile a livello globale;*
- *denunciava i limiti di una costruzione intergovernativa, con baricentro fondato sugli interessi nazionali piuttosto che sull'interesse comune;*
- *proponeva il superamento (non la mera sospensione) del patto di stabilità, quale strumento di sostegno alle scelte strategiche di crescita economica e di coesione, pur sempre mantenendo una prospettiva di equilibrio finanziario;*
- *accoglieva con favore l'idea di un'applicazione dei principi OCSE alla tassazione dell'economia digitale per colpire non gli indici tradizionali della capacità contributiva (reddito e patrimonio), ma altri indicatori che stimino il valore creato da beni e servizi digitali.*
- *auspicava, infine, un'evoluzione dal concetto di stabile organizzazione a quello di presenza economica significativa, al fine di eliminare le asimmetrie regolamentari e fiscali tra operatori.*