

Risoluzione della CES su una nuova *governance* economica e sociale dell'Unione europea

Approvata alla riunione in videoconferenza del Comitato virtuale del 3-4 giugno 2021

PREMESSA

La presente Risoluzione aggiorna la posizione della CES, “Una *governance* economica e sociale dell'UE per una ripresa rapida, forte e sostenuta” approvata nel giugno del 2020 in risposta alla consultazione pubblica precedente alla crisi da Covid-19 sulla revisione della *governance* economica. Da allora lo scenario economico e sociale è significativamente cambiato. Vi sono ora nuovi strumenti per la *governance* economica: alcuni sono temporanei ma avranno effetti per gli anni a venire, altri sono destinati ad essere permanenti.

La Presidenza portoghese ha annunciato che vi sarà un nuovo processo di consultazione per raccogliere opinioni sulla nuova *governance* economica dell'UE. Pertanto, la presente Risoluzione delinea i principali obiettivi politici della CES riguardo all'architettura ed ai requisiti fiscali, sociali e ambientali che dovranno rendere la *governance* sociale ed economica dell'UE meglio allineata alle aspettative dei lavoratori europei.

RISOLUZIONE

La pandemia ha cambiato lo scenario fiscale, macroeconomico e sociale a livello mondiale. L'UE ha preso delle misure per mitigare l'impatto sociale della contrazione economica, tuttavia si ritrova con un debito elevato, una situazione occupazionale preoccupante e una maggiore vulnerabilità di ampi gruppi della popolazione. Allo stesso tempo, le trasformazioni verdi e digitali richiedono enormi investimenti. Le tendenze demografiche e l'incertezza delle prospettive economiche globali sono anche parte di un nuovo panorama che conferma l'obsolescenza della *governance* economica dell'UE.

La CES ha coerentemente respinto il *Fiscal Compact* e ritiene che il Patto di Stabilità e Crescita debba essere rivisto per evitare qualsiasi rischio di ritorno alle politiche di austerità. Un nuovo Patto deve riconciliare gli aspetti sociali, economici e ambientali dello sviluppo, creando le condizioni per la piena realizzazione dell'Agenda UN2030.

Abbiamo appreso che l'approfondimento dell'integrazione dell'UE ha bisogno di una connotazione sociale più forte. A tale proposito, e all'indomani del Vertice di Porto del 7 maggio 2021, **il movimento sindacale è convinto che la nuova *governance* debba promuovere la ripresa, l'equità, la sostenibilità e la resilienza.** Deve lottare per una ripresa ricca di posti di lavoro e puntare alla piena occupazione, con posti di lavoro stabili e di qualità (soprattutto per i giovani) e perseguire una convergenza verso l'alto delle condizioni di vita e di lavoro degli europei, sostenuta da *standard* minimi più forti. Deve essere sostenibile, eliminando le disuguaglianze e sradicando la povertà, in modo ecosostenibile. Deve migliorare la resilienza sociale dei nostri modelli socio-economici, includendo appieno il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali e basandosi sulla crescita sostenibile e il lavoro dignitoso.

ARCHITETTURA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA E SOCIALE DELL'UE

Una dimensione sociale della *governance* economica richiede un cambiamento nelle regole fondamentali della *governance* economica. L'Articolo 148 del TFUE è un debole contrappeso alla forza che il Trattato instilla nelle componenti fiscali, di mercato e macroeconomiche della *governance* economica. Per porvi rimedio ed avere un maggiore impatto, **il Pilastro europeo dei diritti sociali ed il suo Piano d'azione, approvato il 7 maggio a Porto, dovranno svolgere un ruolo più forte ed essere integrati nell'architettura della *governance* economica dell'UE.**

È il momento di contemplare indicatori non connessi al PIL e al *Green Deal*, oltre agli obiettivi fiscali sostenibili, soprattutto per quanto riguarda l'attuale tendenza del contesto economico, caratterizzato da

bassa inflazione e da bassi tassi di interesse. I valori di riferimento relativi al PIL per il debito e il disavanzo nominale dei governi, quali fondamentali fattori determinanti delle politiche economiche, non riflettono le ambizioni dell'UE in campo economico, sociale ed ambientale. La nuova architettura dovrà basarsi molto di più su misurazioni diverse dal PIL che monitorano la *performance* degli Stati membri sulla base di un benessere sostenibile, come richiesto dalle parti sociali nella proposta per "Integrare il PIL come misura di benessere" presentata dalle parti sociali europee, e per un mercato del lavoro inclusivo e per la sicurezza del lavoro come proposto nell'*indice di crescita sostenibile e lavoro dignitoso* della CES.

La strategia di ripresa offre l'opportunità di rendere l'architettura della *governance* dell'UE più equa e sostenibile e di rafforzare l'integrazione dell'UE nelle sue componenti economiche, sociali e politiche. L'esperienza in corso ha dimostrato che la creazione di meccanismi automatici che mettano al riparo gli Stati membri da *shock* esterni impreveduti e significativi, può portare benefici a tutti gli Stati membri. Gli stabilizzatori della spesa pubblica per gli investimenti e la resilienza sociale, finanziati tramite le obbligazioni sociali, dovrà trovare posto nel nuovo paradigma della *governance* economica dell'UE. **La tassazione dell'UE dovrà essere uno strumento per riequilibrare gli obiettivi sociali, ambientali ed economici della *governance* economica, come proposto nella risoluzione della CES, "Tassazione e risorse proprie dell'UE (1).**

Tuttavia altri strumenti, quali il Fondo di ripresa e resilienza (RRF), concepito per essere un'esperienza *una tantum*, continueranno a produrre i loro effetti sulla *governance* economica dell'UE per gli anni a venire. Il monitoraggio dei Piani nazionali di ripresa e resilienza sarà più rigoroso secondo il Regolamento sull'RRF, perché il progressivo raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi determinerà l'erogazione delle *tranche* dell'RRF. Pertanto, è di cruciale importanza rafforzare il livello di coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione dell'RRF, per evitare proposte di riforma strutturale problematiche (taglio della spesa pubblica, liberalizzazione del mercato del lavoro e sostenibilità dei sistemi di protezione sociale) a livello europeo e nazionale.

È arrivato il momento di democratizzare l'intera *governance* economica. Ciò significa che il Parlamento europeo dovrà co-decidere i macro-obiettivi e le politiche, supervisionare la loro attuazione e rendere la Commissione europea responsabile dei risultati raggiunti. Il coinvolgimento delle parti sociali rafforzerà il valore democratico del Semestre europeo e dell'attuazione dell'RRF. **La nuova architettura dovrà chiarire il ruolo delle parti sociali nei processi relativi alla *governance* economica dell'UE.** Il Semestre europeo e l'RRF forniscono un riferimento al coinvolgimento o ai partenariati delle parti sociali senza stabilire un vero e proprio quadro vincolante per il coinvolgimento delle stesse.

DEBITO SOVRANO E ASPETTI FISCALI

Il debito sovrano accumulato in risposta alla crisi economica, sanitaria e sociale da Covid-19 deve essere affrontato a livello europeo, e si dovrà ricercare un forte coordinamento (multilateralismo) a livello mondiale delle politiche macroeconomiche. Poiché la ripresa non è uniforme all'interno dell'UE, la nuova *governance* dell'UE dovrà includere un periodo di transizione durante il quale non dovrà essere attivata alcuna procedura per eccessivo disavanzo e si dovrà poter utilizzare la "clausola per evento straordinario" su base specifica per paese.

I valori di riferimento a livello europeo per tutti gli Stati membri dovranno essere abbandonati a favore di obiettivi fiscali personalizzati che riflettano meglio le sfide sociali e ambientali dei singoli Stati membri. L'erogazione dei fondi dell'RRF, o l'applicazione flessibile del quadro di *governance* fiscale, dovrà incentivare le riforme che perseguono il benessere economico, mercati del lavoro inclusivi e la sicurezza del lavoro. Pertanto le norme fiscali e di bilancio, che dovranno essere attuate in modo graduale una volta che le economie europee siano ritornate ai livelli pre-crisi, dovranno consentire diversi obiettivi fiscali al fine di conseguire la sostenibilità del debito, tenendo conto della crescita effettiva, dell'inflazione e della situazione

(1) <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/ETUC%20resolution%20on%20EU%20taxation%20and%20own%20resources.pdf>

dei tassi d'interesse.

La questione del rapporto debito/PIL potrebbe essere considerata secondaria, in quanto non riflette la sostenibilità del debito pubblico. In effetti, un aumento del disavanzo e del debito può andare di pari passo con una maggiore sostenibilità, se accompagnato da politiche fiscali e di bilancio che rafforzino le aspettative di crescita, in linea con la politica fiscale aggregata appropriata nell'Eurozona, e da una politica monetaria proattiva ed accomodante. Pertanto, la questione del coordinamento non dovrà essere affrontata soltanto con riferimento alle varie politiche fiscali e di bilancio all'interno degli Stati membri, ma anche con riferimento al rapporto tra la politica monetaria attuata a livello dell'UE e le politiche fiscali e di bilancio attuate nei vari Stati membri come questione di sostenibilità fiscale. Ciò implica una sorta di dialogo economico tra la BCE e le altre istituzioni europee (CE, PE, Consiglio) e una forma di responsabilità della BCE nei confronti del PE, pur garantendo l'indipendenza della BCE.

Un ruolo rafforzato per le istituzioni europee dovrà andare di pari passo con il rafforzamento della tenuta democratica della *governance* economica. Per mantenere gli obiettivi occupazionali, sociali e climatici, una nuova *governance* dovrà basarsi su accordi di partenariato che impegnino gli Stati membri e la Commissione europea, adattati alla nuova *governance* sociale e con il pieno coinvolgimento delle parti sociali (2). Ciò dovrà comportare la scelta di obiettivi fiscali specifici per paese, che riflettano meglio la situazione socio-economica dello stesso e la sostenibilità fiscale, unitamente agli obiettivi sociali ed ambientali dell'UE, sotto la guida e la supervisione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE su un piano di parità.

In un nuovo quadro fiscale e di bilancio, che dovrà essere attuato gradualmente, una volta ritornati ai livelli di PIL pre-crisi si dovrà promuovere lo spazio per una regola aurea per gli investimenti pubblici. Tale regola dovrà **permettere agli investimenti pubblici netti di essere finanziati dal debito.** Si dovrà considerare un aumento delle risorse proprie dell'UE (3) se si vuole che il nuovo debito europeo sia rimborsato, anche se la CES, in linea con la Banca Centrale europea e il Consiglio Fiscale Europeo (4), chiederebbe il mantenimento di una capacità fiscale a livello europeo.

Inoltre, **si potrebbe prendere in considerazione una regola di spesa pubblica, pur consentendo agli stabilizzatori automatici di operare, per cui i costi di investimento sarebbero distribuiti sull'intera durata del servizio, qualora la sostenibilità del debito sia a rischio.** Tuttavia, rimane l'incertezza sul suo effetto anticiclico e sul suo impatto sulla crescita, qualora gli investimenti pubblici sostenibili che promuovono la crescita, specialmente quelli netti, nonché gli investimenti che sono allineati con gli obiettivi a lungo termine del *Next Generation EU* (NGEU), non siano esenti dalla regola della spesa. Inoltre, la spesa pubblica potrebbe essere calcolata sull'impatto stimato di qualsiasi nuova misura discrezionale relativa alle entrate (modifiche delle aliquote e delle basi imponibili) per evitare la manipolazione delle norme fiscali che non sono compensate sul lato della spesa. La regola della spesa non deve impedire gli investimenti necessari e la spesa corrente che si ritiene necessaria per la transizione climatica e le sfide della digitalizzazione.

(2) Partnership agreements were appearing already in the 2-pack, and namely Art. 9, Regulation 473/2013.

(3) [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/ETUC%20resolution%20on%20EU%20taxation%20and%20own%20resources.pdf)

[03/ETUC%20resolution%20on%20EU%20taxation%20and%20own%20resources.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/ETUC%20resolution%20on%20EU%20taxation%20and%20own%20resources.pdf)

(4) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf 47 4

Inoltre, e più specificamente nell'Eurozona, la correzione degli squilibri macroeconomici, con particolare riferimento al saldo delle partite correnti, dovrà essere soggetta ad approcci simmetrici secondo i quali i **disavanzi eccessivi e prolungati saranno trattati come gli avanzi prolungati ed eccessivi**. A tal fine, le politiche fiscali e di bilancio dovranno prendere maggiormente in considerazione il loro effetto sugli obiettivi economici e fiscali europei. Infine è altrettanto importante che vi sia una procedura unica per equilibrio macroeconomico e sociale, in cui entrambi gli obiettivi abbiano lo stesso peso nella valutazione della solidità e dell'equità della politica socio-economica di uno Stato membro. L'individuazione degli squilibri dovrà portare a Raccomandazioni specifiche per paese (vedi paragrafo 7) volte a correggere tali squilibri entro un determinato periodo di tempo. Ciò può essere realizzato anche tramite il monitoraggio e l'attuazione degli obiettivi sociali e di quelli dell'RRF, come specificato nei Piani nazionali.

LA GOVERNANCE SOCIALE DELL'UE

La CES è convinta che una forte ripresa possa contare soltanto su un modello sociale più equo, sostenibile e resiliente. Il Pilastro europeo dei diritti sociali dovrà diventare una componente vincolante della *governance* economica, anche tramite la definizione di *standard* minimi più forti che potrebbero favorire la convergenza verso l'alto delle condizioni di lavoro e di vita in Europa. Gli indicatori sociali su occupazione, istruzione e povertà nel Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, unitamente al quadro di valutazione sociale rafforzato, dovranno avere un maggiore impatto sulla *governance* economica.

La nuova *governance* economica e sociale dell'UE dovrà essere basata sulla piena occupazione con posti di lavoro di alta qualità ed una giusta transizione. Dovrà promuovere una società più inclusiva, una distribuzione più equa del reddito e della ricchezza, ed un aumento della spesa pubblica e degli investimenti, in particolare fornendo servizi pubblici di assistenza, istruzione e formazione di qualità, nonché efficace sicurezza sociale per tutti. Inoltre, dovrà fornire un'adeguata protezione minima, soprattutto per i gruppi vulnerabili, che dovrà riflettersi nel quadro di valutazione sociale modificato.

Ciò significa che l'attuale serie di indicatori proposti dall'UE non riflette appieno i rischi sociali e la divisione sociale che prevale nella società europea, né aiuta a conseguire gli obiettivi dell'UE. L'indice della crescita sostenibile e del lavoro dignitoso della CES prevede una metrica più completa che misuri l'impatto della *governance* economica sul benessere economico, sul mercato del lavoro inclusivo e sulla vulnerabilità dei lavoratori per tutta la loro vita lavorativa e anche nelle fasi successive ad essa, avendo cura di promuovere la qualificazione della forza lavoro, di eliminare i divari di genere, di promuovere la convergenza verso l'alto delle retribuzioni, di promuovere l'occupazione giovanile, di migliorare i sistemi di protezione sociale inclusivi ed efficaci, con adeguati ammortizzatori sociali che prevengano la povertà. La CES lavorerà per obiettivi UE che si allineino alla sua metrica in modo tale che gli obiettivi e gli indicatori riflettano meglio le sfide sociali e ambientali che l'UE deve affrontare nei prossimi anni.

I piani nazionali di lavoro a tempo ridotto/di congedi ed aspettative dovranno continuare ed essere sostenuti con risorse adeguate fino al raggiungimento della piena ripresa. È importante che si abbinino a misure di attivazione per i partecipanti a questi programmi. La Raccomandazione su un efficace sostegno attivo all'occupazione (EASE) dovrà essere attuata con una corsia preferenziale nel Semestre europeo, in stretta collaborazione con le parti sociali. Inoltre, le istituzioni europee dovranno meglio collegare gli strumenti UE disponibili per aiutare gli Stati membri a creare occupazione e servizi pubblici per l'impiego volti a garantire l'accesso al lavoro.

Gli stabilizzatori automatici europei potrebbero essere complementari alle misure nazionali discrezionali per promuovere la resilienza sociale e la *governance* sociale ed economica dell'UE deve riflettere questo presupposto. Dovranno essere introdotti stabilizzatori automatici sovranazionali o strumenti quali un sistema europeo di riassicurazione per la disoccupazione e meccanismi che stabilizzino la spesa per la protezione sociale e la salute, sulla base dell'esperienza positiva di SURE, per sostenere i paesi che subiscono *shock* asimmetrici. Ciò eviterebbe drammatiche conseguenze occupazionali e sociali e pertanto dovrà esserne esplorata la fattibilità. Tuttavia, deve essere chiaro che SURE non sostituisce la necessità di una discussione su un piano di stabilizzazione della disoccupazione più permanente.

La Garanzia Giovani è uno strumento con un grande potenziale per promuovere l'occupazione giovanile anche per rispondere alle conseguenze sociali della crisi da Covid-19. Ma può avere successo solo se la valutazione dell'attuale programma viene presa in considerazione e se le parti sociali settoriali, nazionali ed europee sono coinvolte nella sua progettazione e attuazione e nel *reporting* della sua versione futura.

È fondamentale che la *governance* economica sostenga una copertura universale e sistemi di protezione sociale efficaci e adeguati. Se, da un lato, la sostenibilità di una protezione sociale efficace può essere migliorata dalle riforme (maggiore e migliore occupazione per tutte le fasce d'età, una tassazione più equa, la redistribuzione dei maggiori incrementi di produttività, la lotta all'economia informale, una migliore integrazione delle persone con una storia d'immigrazione), dall'altro la spesa netta dei governi dovrà evolvere in linea con i bisogni di una società che invecchia, basata sulla solidarietà tra generazioni. La spesa netta dei governi dovrà riflettere i criteri di qualificazione secondo il principio dell'"invecchiare con dignità", includendo non solo la prevenzione della povertà e l'adeguatezza delle pensioni, ma anche investimenti tarati sui bisogni in una sanità accessibile e di qualità e nell'assistenza e nella cura a lungo termine. Gli indicatori che monitorano l'attuazione della Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale, quali proposti dallo studio della CES SociAll, "*Rivisitare gli indicatori sociali della CES: un'impostazione tarata sui bisogni da una prospettiva dei lavoratori*"(5), possono costituire un buon quadro per procedere verso un approccio fiscale che bilanci adeguatezza, accessibilità e sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

La CES accoglie con favore il fatto che il Pilastro europeo dei diritti sociali stabilisca un nuovo obiettivo per cui, entro il 2030, almeno il 60% di tutti gli adulti dovrà partecipare ogni anno alla formazione. Tuttavia, la formazione deve portare a occupazione di qualità e ad una giusta transizione della forza lavoro. Ciò significa che la nuova *governance* dovrà stabilire (tra gli indicatori non legati al PIL), misure che assicurino che ogni paese dell'UE introduca politiche per garantire: i) il diritto e l'accesso alla formazione degli adulti per tutti, ivi compresi i disoccupati; ii) il diritto e l'accesso alla formazione dei dipendenti con investimenti sostenibili da parte dei datori di lavoro; iii) il diritto e l'accesso a diversi tipi di congedi d'istruzione retribuiti. È importante distinguere tra "accesso ai diritti/prestazioni" ed "accesso ai conti individuali di apprendimento". Al fine di conseguire questo obiettivo, dovrà essere garantito un monitoraggio più frequente dei dati sulla "percentuale d'impresе che forniscono formazione" e "sulla spesa delle imprese per i corsi di formazione in percentuale del costo totale del lavoro" (6). Il diritto al congedo educativo retribuito dovrà essere portabile all'interno e tra gli Stati membri.

COINVOLGIMENTO DELLE PARTI SOCIALI

La CES chiede un maggiore coinvolgimento dei sindacati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche che guidano l'economia dell'UE sulla strada della sostenibilità e della resilienza sociale. In considerazione dell'interconnessione tra i diversi quadri politici e i piani nazionali, la *governance* economica dovrà stabilire un principio generale di partenariato con le parti sociali in tutti i settori e i processi in cui opera la *governance* economica dell'UE, quali il Semestre europeo, l'attuazione dell'RRF, i fondi strutturali, il *Green Deal*, i 14 ecosistemi della strategia industriale dell'UE ed i relativi percorsi di

- (5) *Revisiting EU social indicators: a needs-driven approach from a workers' perspective* (cfr. lo studio)
(6) <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/updated-skills-agenda>

trasformazione.

Un "principio di partenariato" generale dovrebbe articolare le regole per il coinvolgimento delle parti sociali a livello europeo e nazionale in tutti i processi appartenenti alla *governance* economica dell'UE.

A livello nazionale, il dialogo sociale dovrà essere promosso per garantire quadri politici progressivi e una maggiore coerenza tra i piani nazionali (programmi nazionali di riforma, piani nazionali di ripresa e resilienza, piani per la giusta transizione, piani nazionali per l'energia e il clima, programmi operativi per i fondi strutturali, ecc.)

In particolare, **alle parti sociali europee dovrà essere garantito un maggiore sostegno e un maggior coinvolgimento per il loro impegno e la loro rappresentatività** in un più efficace dispiegamento dei processi e dell'attuazione delle politiche riguardanti la *governance* economica dell'UE. A tale proposito, la CES e le sue organizzazioni affiliate hanno acquisito esperienza e capacità di operare nel quadro della *governance* economica dell'UE e ciò dovrà riflettersi in un quadro più strutturato di cooperazione tra i responsabili politici e decisionali e la CES, a livello europeo, e i membri della CES, a livello nazionale.

ASPETTI INDUSTRIALI E AMBIENTALI

La nuova *governance* deve sostenere il rafforzamento della base industriale europea e migliorare la resilienza delle relative catene di approvvigionamento e fornitura. Dovrà anche essere in linea con il concetto di "autonomia strategica aperta" che è alla base dell'aggiornamento della strategia industriale dell'UE e della revisione della sua politica commerciale.

La crisi ha sottolineato l'importanza dell'economia reale e di un'industria forte, specialmente per quanto riguarda un sistema finanziario inflazionato. Una forte base industriale sarà di fondamentale importanza per la ripresa economica dell'Europa. La *governance* economica deve sostenere gli obiettivi della **Nuova Strategia industriale dell'UE** e il suo aggiornamento del 2021. Dovrà rispecchiare gli indicatori fondamentali di *performance* quali proposti nell'aggiornamento della Nuova Strategia industriale dell'UE. Dovrà rispecchiare gli **indicatori fondamentali di performance** proposti nell'aggiornamento della Nuova Strategia industriale dell'UE, e integrarli con quelli aggiuntivi che riflettono altre dimensioni importanti (quali l'età, il genere o il profilo delle competenze della forza lavoro tra i vari ecosistemi).

Per quanto riguarda la **dimensione ambientale, la CES chiede l'attuazione effettiva ed efficace del *Green Deal* europeo a livello nazionale in modo da non lasciare nessuno indietro**. Infatti, ora che l'Unione europea ha fissato obiettivi climatici chiari e ambiziosi per il 2030 e il 2050, la Commissione dovrà periodicamente monitorare e valutare i progressi compiuti dagli Stati membri verso questi obiettivi e, nel caso in cui vengano individuate delle lacune, formulare raccomandazioni politiche concrete per garantire una giusta transizione. Un dialogo sociale efficace e una contrattazione collettiva in cui i lavoratori siano pienamente coinvolti saranno particolarmente importanti per sviluppare piani territoriali di giusta transizione. Nelle valutazioni di questi piani, la Commissione europea dovrà quindi valutare periodicamente la qualità di tale dialogo sociale e rafforzare il ruolo delle parti sociali nei paesi in cui vi sono problemi.