

GOAL 16 - PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

Lettonia e Repubblica Ceca registrano i miglioramenti più significativi, grazie al considerevole aumento della fiducia nelle istituzioni europee e all'incremento dei servizi digitali offerti dalle pubbliche amministrazioni. Croazia e Francia sono invece gli Stati che evidenziano il peggioramento maggiore, a causa dell'aumento della corruzione e della durata media dei procedimenti civili.

L'Italia, quartultima in classifica, registra lievi miglioramenti tra il 2015 e il 2021, maggiori rispetto a quelli misurati per la media dell'Unione europea. Ciononostante, nel 2021 evidenzia il livello peggiore in tutta l'Unione europea sia per la durata media dei procedimenti civili sia per l'offerta dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni.

GOAL 17 - PARTNERSHIP PER GLI OBIETTIVI

Polonia e Ungheria registrano i miglioramenti più significativi, grazie all'aumento sia dell'APS sia della quota di importazioni da Paesi in via di sviluppo, mentre Cipro e Danimarca evidenziano il peggioramento più elevato a causa della riduzione della quota di tasse ambientali.

L'Italia attesta un lieve peggioramento tra il 2015 e il 2021, comunque maggiore rispetto a quello della media UE. In particolare, nel 2021, l'Italia evidenzia il livello più alto di tutta l'Unione per quanto riguarda l'ammontare di debito pubblico (rispetto al PIL) e registra la seconda quota maggiore di importazioni dai Paesi in via di sviluppo.

2.2 L'Unione europea e le politiche per lo sviluppo sostenibile: un primo bilancio della legislatura 2019-2024

L'Agenda 2030 al centro delle politiche europee

Lo sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030 sono stati posti al centro della politica dell'Unione europea a partire dal "voto di fiducia" del Parlamento europeo alla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen e del suo programma 2019-2024 "Un'Unione più ambiziosa"¹ nella seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019. Il programma fu articolato in sei priorità, ponendo come primo punto il Green Deal europeo, che includeva l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 attraverso una transizione "equa". Al secondo punto fu inserito l'obiettivo di realizzare un'economia che "lavori per le persone", e furono indicati traguardi più ambiziosi rispetto al passato in termini di equità sociale e prosperità. Il programma assunse anche il ciclo del "Semestre europeo" come strumento per integrare gli SDGs nelle politiche dell'UE attraverso il coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati membri.

Il quadro di riferimento dell'Agenda 2030 e gli impegni per l'Accordo di Parigi sul clima sono stati confermati e rilanciati nel corso della legislatura da parte di tutte le istituzioni dell'UE, al punto che l'obiettivo di conseguire gli SDGs ha guidato il disegno sia delle misure varate in risposta alla pandemia da COVID-19 attraverso il programma Next Generation EU che ha finanziato i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il piano REPowerEU, lanciato in risposta all'invasione russa dell'Ucraina.

L'impegno per il conseguimento degli SDGs è stato confermato negli atti assunti anche nel 2023, come emerge dalla lettura della prima *voluntary review* dell'UE, pubblicata dalla Commissione europea il 15 maggio² e presentata all'HLPF il 19 luglio³, dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2023⁴ e dalle conclusioni del Consiglio del 20 luglio⁵. Da questi atti emerge chiaramente come le istituzioni dell'UE siano unanimi nel sostenere la necessità di un'accelerazione dei processi politici necessari per conseguire gli SDGs alla luce degli arretramenti verificatisi negli ultimi anni a causa di pandemia e guerra in Ucraina, e quale strumento di risposta alla crescente instabilità geopolitica. In particolare, il

Parlamento europeo ha rimarcato che “gli SDGs sono l’unico insieme di obiettivi completo e concordato a livello mondiale che risponde alle principali sfide che sia i Paesi avanzati che i Paesi in via di sviluppo si troveranno ad affrontare in futuro, e che l’Agenda 2030 dovrebbe pertanto fungere da faro per attraversare e superare le attuali incertezze”.

Anche le istituzioni consultive dell’Unione, cioè il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni, hanno contribuito in questi anni a stimolare il dibattito europeo sulle politiche orientate all’attuazione dell’Agenda 2030 attraverso l’espressione di pareri sugli atti strategici e sui processi legislativi in corso, chiedendo costantemente una maggior coerenza delle politiche e un più forte impegno dei co-legislatori, da conseguire anche attraverso un coinvolgimento partecipativo efficace delle organizzazioni della società civile e degli enti regionali e locali.

Per trasformare in atti concreti le dichiarazioni di principio sopra ricordate, l’UE ha definito una serie di regole per integrare gli SDGs nelle politiche europee attraverso un approccio di governo complessivo⁶ basato sull’integrazione di tutti gli strumenti di governance dell’Unione (vedi figura 1). In particolare, oltre che nel ciclo del “Semestre europeo” (vedi box “La proposta di riforma della governance macroeconomica dell’UE” a pag. 59), il processo che guida l’elaborazione delle proposte legislative “Legiferare meglio”⁷ (*better regulation*) è stato disegnato in maniera da assicurare che ogni proposta legislativa con-

tribuisca all’attuazione dell’Agenda 2030. In tale ambito, è stata posta alla base delle diverse politiche la verifica del principio “non nuocere significativamente all’ambiente” (Do No Significant Harm - DNSH) del Green Deal europeo e la verifica di coerenza rispetto ai contenuti dei Rapporti sulla “previsione strategica” (*Strategic foresight*) pubblicati annualmente dalla Commissione europea. Per favorire la consultazione e la partecipazione dei cittadini è stato poi lanciato il portale web “dì la tua”⁸, mentre il monitoraggio periodico dello stato dell’UE e degli Stati membri rispetto all’Agenda 2030 è assicurato dal rapporto annuale pubblicato dell’Eurostat.

Come già ricordato, la Commissione europea ha definito il programma di mandato articolandolo in sei priorità, ciascuna delle quali è stata collegata a più SDGs (vedi figura 2)⁹. I progressi compiuti dall’Unione europea nei vari campi, riferiti a atti politici e legislativi sono sintetizzati di seguito: il quadro che emerge da tale descrizione conferma l’impegno senza precedenti delle istituzioni europee per la profonda trasformazione del sistema socioeconomico del nostro continente nella direzione indicata dall’Agenda 2030. Il confronto con le decisioni assunte da altri grandi Paesi e da altre aree geopolitiche per lo sviluppo sostenibile pone l’Unione europea decisamente al primo posto per ampiezza e profondità delle politiche, le quali hanno anche “fatto scuola” a livello internazionale (si pensi alla recente svolta impressa dall’Amministrazione Biden sugli investimenti per la transizione ecologica dell’economia americana).

Figura 1 - L’approccio della Commissione agli SDGs



Gli SDGs e le sei priorità della legislatura 2019-2024: i risultati ottenuti

I. Pianeta e prosperità: il Green Deal europeo

Nel Green Deal, definito nella Comunicazione dell'11 dicembre 2019¹⁰, l'impegno per affrontare i problemi legati al clima e al deterioramento dell'ambiente è considerato il "compito che definisce la nostra generazione". Le politiche per la lotta al cambiamento climatico, la tutela della biodiversità e l'inquinamento "zero" sono inserite in una nuova "strategia di crescita che mira a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse, proteggendo la salute e il be-

nessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze".

Il Green Deal è declinato in otto macro-obiettivi attraverso quadri articolati di strategie e piani inclusivi, alcuni dei quali sono stati trasformati in strumenti legislativi cogenti (vedi figura 3). Tra questi, centrale è il Regolamento europeo che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050¹¹ ("Legge europea per il clima") del 30 giugno 2021, alla quale si collegano diverse iniziative legislative incluse nel pacchetto "pronti per il 55%"¹² (*Fit-for-55*) adottato a luglio 2021 per la riduzione delle emissioni di gas serra al 2030 e oltre. Alcune delle proposte originarie sono state poi integrate attraverso ulteriori interventi, come il Piano REPowerEU¹³ adottato a maggio 2022 in risposta all'aggravarsi della crisi energetica determinata dall'invasione russa in Ucraina.

Figura 2 - Collegamento tra priorità della Commissione europea e SDGs



Il piano REPowerEU ha alzato il target per la quota di fonti rinnovabili all'interno del mix energetico al 2030 (dal 40% al 45%), l'obiettivo per l'efficienza energetica (con una riduzione del 11,7% rispetto alle proiezioni effettuate nel 2020) e i target di produzione di idrogeno verde. Il pacchetto ha incluso misure specifiche che integrano la proposta di revisione della Direttiva sull'efficienza energetica degli edifici¹⁴ e diverse misure settoriali relative ai trasporti (quali il Regolamento per l'abbattimento delle emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri¹⁵), dando corso a quanto previsto dalla Strategia per la mobilità sostenibile e intelligente¹⁶ adottata il 9 dicembre 2020. Il Piano ha incluso anche misure di tariffazione del carbonio attraverso la revisione della Direttiva sulla tassazione dell'energia¹⁷, la revisione della Direttiva del sistema ETS¹⁸ e l'introduzione di una innovativa tassa sul carbonio alle frontiere¹⁹. Al fine di rendere la transizione ecologica "giusta" è stata poi elaborata la proposta di istituire un Fondo sociale per il clima²⁰ per finanziare interventi a favore dei gruppi sociali svantaggiati, che si aggiunge al Fondo per la giusta transizione²¹. Infine, sono state incluse nel Piano REPowerEU anche una Raccomandazione²² agli Stati membri per affrontare con azioni efficaci la lentezza e la complessità delle procedure di autorizzazione, la Strategia per l'energia solare²³, numerose indicazioni per il risparmio energetico nell'UE²⁴, e la Strategia esterna dell'UE per l'energia²⁵.

Sul piano delle politiche industriali e dell'economia circolare, la Commissione ha adottato specifiche strategie e piani, anche queste declinate in proposte legislative, la maggior parte delle quali attualmente in corso di discussione. La pandemia e l'invasione russa dell'Ucraina hanno orientato con maggior convinzione le scelte dell'UE verso l'adozione della cosiddetta "autonomia strategica aperta", per ridurre la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di materiali chiave per le produzioni europee e quindi dalla vulnerabilità a modifiche dal quadro geopolitico internazionale. In questo contesto, è stato presentato il 1° febbraio 2023 il Piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette²⁶, a cui hanno fatto seguito il 16 marzo 2023 la proposta di Legge europea per l'industria a emissioni nette zero²⁷ e la proposta di Legge europea per le materie prime critiche²⁸.

Le diverse misure relative all'economia circolare, inquadrare nel nuovo Piano²⁹ adottato a marzo del 2020, pongono come obiettivo ultimo il progresso "verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda" e sono state oggetto di diverse proposte legislative. Del 30 marzo 2022 è il pacchetto di proposte³⁰ relative all'ecodesign, con una proposta di Regolamento³¹ e un Piano di lavoro per il periodo 2022-2024³², una Strategia per i prodotti tessili sostenibili e circolari³³, la revisione del Regolamento sui prodotti da costruzione³⁴, una proposta di Direttiva per la responsabilizzazione dei consumatori e la protezione dal greenwashing³⁵. Il tema del greenwashing

Figura 3 - Programma del Green Deal europeo



è stato sviluppato anche con la proposta di Direttiva sulla fondatezza e la comunicazione di dichiarazioni ambientali³⁶ del 22 marzo 2023.

In tale contesto sono state presentate anche numerose proposte per la riduzione dei rifiuti: del 30 novembre 2022 è la proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio³⁷, del 22 marzo 2023 è la proposta di Direttiva recante norme comuni sul diritto alla riparazione³⁸, del 5 luglio 2023 la proposta di Direttiva per la riduzione degli sprechi alimentari e dei rifiuti tessili³⁹. Il 15 maggio 2023 la Commissione ha poi adottato anche la Comunicazione “Revisione del quadro di monitoraggio dell’UE per l’economia circolare⁴⁰” che include la misurazione dell’impronta ecologica, delle emissioni di gas serra delle attività di produzione e della dipendenza dalle importazioni. In relazione alle tematiche relative alla **protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e per la sostenibilità della produzione agricola** sono state adottate in parallelo il 20 maggio 2020 la Strategia per la biodiversità al 2030⁴¹, che prevede l’estensione delle aree protette marine e terrestri nell’UE al 30%, e la Strategia dal produttore al consumatore⁴² (*Farm-to-fork*). Nel quadro di queste due strategie, strettamente integrate tra loro, è stato adottato il 25 marzo 2021 il Piano d’azione per l’agricoltura biologica⁴³ e il 17 novembre 2021 la Strategia per il suolo al 2030⁴⁴. Del 22 giugno 2022 è l’innovativo “Regolamento sul ripristino della natura”⁴⁵ (approvato con emendamenti⁴⁶ dal Parlamento europeo il 12 luglio 2023) che prevede il ripristino del 20% circa degli ecosistemi degradati nell’UE. In pari data è stata adottata la proposta di Regolamento per la riduzione del 50% dell’uso e del rischio dei pesticidi chimici entro il 2030⁴⁷, interventi questi che integrano le misure finanziate con la Politica agricola comune 2023-2027⁴⁸. Per il suolo, nella prospettiva dell’annunciata proposta di un Regolamento europeo per la salute del suolo programmata per il 2023, il 5 luglio 2023 è stata presentata una proposta di Direttiva per il monitoraggio e la resilienza del suolo⁴⁹.

Il quadro delle azioni per clima e biodiversità vede poi la rinnovata Strategia europea per l’adattamento ai cambiamenti climatici⁵⁰ e la Strategia dell’UE per le foreste al 2030⁵¹. A queste si collega la revisione del Regolamento LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry)⁵² per l’assorbimento del carbonio in natura, incluso nel pacchetto “Fit for 55”.

Il Piano d’azione “inquinamento zero”⁵³, adottato a maggio del 2021, fissa un obiettivo complessivo per il 2050 e specifici target intermedi da conseguire entro il 2030, tra cui la riduzione del 55% delle morti premature da inquinamento dell’aria. In attuazione del Piano è stato adottato il 5 maggio 2022 un pacchetto di misure per la modifica della Direttiva sulle emissioni industriali⁵⁴, inclusivo di misure per la zootecnia. Il 26 ottobre 2022 sono state adottate la proposta di revisione della Direttiva sulla qualità dell’aria⁵⁵ con l’obiettivo di allineare i limiti di emissione alle raccomandazioni dell’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e due proposte di Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane⁵⁶ e nuove norme per la protezione delle acque superficiali e sotterranee⁵⁷.

Il 17 maggio 2021 è stata adottata una Comunicazione sull’economia blu sostenibile⁵⁸ che integra i diversi quadri strategici esistenti e in fase di preparazione per un Green Deal del mare. La visione sistemica della Comunicazione evidenzia anche la necessità strategica di mettere in pratica la Direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo del 2014⁵⁹.

Sulla **finanza sostenibile**, la Commissione ha potenziato il Piano adottato nel 2018, introducendo un pacchetto di proposte integrative contenuto nella Strategia per finanziare la transizione a un’economia sostenibile⁶⁰ del 6 luglio 2021. Nel frattempo, a giugno del 2020 è stato pubblicato il Regolamento sulla tassonomia per gli investimenti sostenibili⁶¹, cui ha fatto seguito l’adozione di atti in sub-delega⁶² da parte della Commissione europea in relazione alla dimensione ambientale della tassonomia. In tale contesto, di particolare rilevanza è la Direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità⁶³, pubblicata il 14 dicembre 2022, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro luglio del 2024, mentre il 31 luglio 2023 è stato approvato il relativo standard di rendicontazione⁶⁴ da parte della Commissione europea.

Ad aprile del 2022, al fine di integrare meglio gli obiettivi del Green Deal europeo, è stato adottato, con decisione del Parlamento e del Consiglio, l’Ottavo Programma d’azione per l’ambiente dell’UE⁶⁵ per orientare l’elaborazione e l’attuazione delle politiche ambientali fino al 2030 nella prospettiva di riuscire, entro il 2050, a “vivere bene nei limiti del pianeta”. Conseguentemente, il principio DNSH introdotto con il Green Deal è entrato anche nell’ambito delle regole europee sulla finanza pubblica: infatti, esso è stato inse-

rito nella definizione degli investimenti pubblici, specialmente quelli infrastrutturali, finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF⁶⁶) e da altri finanziamenti europei previsti dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027.

Da segnalare, infine, che la Commissione ha presentato a luglio 2022 anche una proposta di Regolamento⁶⁷ per misurare il contributo dato dall'ambiente all'economia e l'impatto dell'economia sull'ambiente, così da migliorare le informazioni statistiche sulla cui base valutare l'impatto del Green Deal europeo.

Nel quadro degli **impegni internazionali**, l'UE ha più volte confermato il suo impegno nel tenere alto il livello d'ambizione nei negoziati internazionali in relazione alle diverse COP per il clima, così da mantenere l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura al di sotto di 1,5 °C previsto dall'Accordo di Parigi. In relazione alla Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), grazie all'impegno europeo, la COP 15 della CBD di Kunming-Montreal ha accolto le proposte di proteggere entro il 2030 il 30% degli ecosistemi terrestri e marini e di ripristi-

nare il 30% degli ecosistemi degradati. Coerentemente con questa impostazione, a giugno del 2022 è stata adottata da parte della Commissione la Comunicazione sull'agenda internazionale per gli oceani dell'UE⁶⁸. L'UE è anche tra i promotori di una risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'Ambiente⁶⁹ adottata il 2 marzo 2022, che prevede l'avvio di un comitato intergovernativo di negoziazione per sviluppare, entro la fine del 2024, uno strumento internazionale giuridicamente vincolante sull'inquinamento da plastica anche nell'ambiente marino.

Infine, ma non meno importante, il 22 giugno 2022 è stato adottato il Piano per rendere gli scambi commerciali dell'UE più verdi, più equi e più sostenibili⁷⁰, il 1° giugno 2023 è stata approvata dal Parlamento europeo la Direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità⁷¹ ed è stato definitivamente approvato e pubblicato il 31 maggio 2023 il Regolamento sul commercio dell'UE di materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale⁷².

UNA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE PER L'OCCUPAZIONE

Su incarico dell'Unione dei Sindacati Internazionali (ITUC) e dell'Unione dei Sindacati Europei (ETUC), l'ASviS ha condotto una ricerca per valutare, a metà percorso, l'efficacia delle politiche occupazionali dell'UE rispetto al conseguimento del Goal 8 dell'Agenda 2030. I risultati della ricerca, presentati dall'ITUC a New York il 20 luglio 2023⁷³ in sede di HLPF, sono contenuti in una specifica relazione⁷⁴ articolata in tre capitoli dedicati: al confronto tra il Goal 8 e altri Obiettivi a esso correlati con il quadro delle iniziative integrate nel Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, oltre che con le misure straordinarie di risposta alla pandemia e all'invasione russa in Ucraina (SURE, NGEU, REPowerEU); un'analisi statistica che evidenzia i progressi dell'UE per il lavoro dignitoso e le relative disuguaglianze tra i 27 Stati membri; a una valutazione dell'efficacia dell'azione esterna dell'Unione attraverso le politiche di cooperazione e aiuto allo sviluppo (esaminando, in particolare, l'iniziativa *Global Gateway*) e il ruolo strategico dell'UE nel sistema multilaterale.

Nell'azione interna, viene preso a riferimento il Target 1 del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali:⁷⁵ “entro il 2030, almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un'occupazione”. La ricerca evidenzia come il Target di “occupazione” non sia esattamente in linea con il Target 8.5 dell'Agenda 2030 che intende perseguire l'obiettivo del “lavoro dignitoso” che, secondo la definizione dell'International Labour Office (ILO), implica un lavoro con reddito equo, dignità, uguaglianza e condizioni di lavoro sicure. Pur riconoscendo che l'indicatore dell'Eurostat usato per misurare la distanza dal Target 1 del Piano d'azione, include anche i lavoratori che restano in condizioni di povertà, nel secondo trimestre del 2022, il tasso di occupazione medio europeo è stato pari al 74,8%. D'altra parte, il 12% delle persone sono a rischio di povertà lavorativa (cioè persone che lavorano che hanno un reddito disponibile al di sotto della soglia di povertà relativa), con una tendenza all'aumento a causa dell'elevata inflazione. Per questo, il Joint Employment Report (JER)⁷⁶ della Commissione europea indica la necessità di introdurre meccanismi di adeguamento dei salari al tasso d'inflazione per la salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori, strumenti di fatto non presenti nelle proposte politiche dell'UE.

Il perseguimento dell'obiettivo "lavoro dignitoso", anziché riguardare la sola occupazione, dovrebbe includere quello del Target 3 dello stesso Piano d'azione che prevede la riduzione della povertà per almeno 15 milioni di persone nell'UE al 2030. Per quest'ultimo Target, le ricerche criticano la modestia dell'ambizione rispetto a quanto previsto al Target 1.2 dell'Agenda 2030, che intende perseguire la riduzione per almeno la metà della percentuale dei poveri nelle Nazioni. Analogamente, il Target 2 del Piano d'azione UE che prevede la partecipazione degli adulti alla formazione per almeno il 60% ogni anno (era il 37,4% nel 2016) è fondamentale per migliorare l'occupabilità, ma la misura viene valutata solo orientativamente ed è priva di elementi per valutarne l'adeguatezza anche rispetto al corrispondente Target 4.4. dell'Agenda 2030, che chiede un "aumento sostanziale delle competenze".

La ricerca dell'ASviS analizza anche gli aspetti legati alle disuguaglianze sul lavoro (di genere e non solo). L'attenzione prestata dal JER a questo tema è certamente positiva, così come l'adozione da parte della Commissione europea di diverse iniziative per la riduzione delle disuguaglianze e di orientamenti per valutare l'impatto distributivo delle politiche negli Stati membri⁷⁷. Va però evidenziata la mancanza di uno strumento strategico dell'UE che unisca strettamente e in maniera sinergica il Goal 8 con il Goal 10 dell'Agenda 2030 e specificamente il Target 10.1 ("raggiungere e sostenere progressivamente la crescita del reddito del 40% più povero della popolazione a un tasso superiore rispetto alla media nazionale") e il Target 10.2 ("promozione dell'inclusione sociale").

Sulle misure di risposta dell'UE alla crisi pandemica, la ricerca conferma le valutazioni positive della Commissione europea sullo strumento SURE⁷⁸ (cioè, il supporto fornito agli Stati membri per mitigare i rischi di disoccupazione), quale esempio positivo atto a dimostrare come la solidarietà tra Stati membri abbia consentito di proteggere 31,5 milioni di lavoratori e 2,5 milioni di aziende dalle perdite legate alla pandemia, preparando il terreno a una più rapida ripresa economica. Di fatto, il SURE, insieme alla clausola generale di sospensione del Patto di stabilità e crescita, dimostra come le politiche di riduzione della spesa per la protezione sociale adottate durante la precedente crisi finanziaria siano state economicamente controproducenti, così come confermano anche i dati statistici elaborati dall'ASviS. La ricerca evidenzia, comunque, che il SURE ha svolto solo una funzione "tampone" e limitata, non avendo coperto tutte le dimensioni della sostenibilità sociale, al punto che agli Stati membri non è stato richiesto di dimostrare l'allineamento del contributo erogato rispetto al conseguimento dei diversi SDGs, nonostante il fatto che l'UE abbia scelto l'Agenda 2030 come riferimento complessivo delle proprie politiche.

Con riferimento al Next Generation EU, la ricerca evidenzia come criticità di fondo la mancanza di un efficace dialogo sociale nelle predisposizioni dei piani nazionali, così come segnalato negli atti approvati dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)⁷⁹, dal Comitato delle regioni⁸⁰, e nell'indagine dell'ETUC⁸¹ nelle diverse realtà dei 27 Stati membri. E ciò è accaduto nonostante l'indicazione al riguardo contenuta nel Regolamento per il finanziamento dei PNRR⁸². Inoltre, va segnalato che tra i 14 indicatori comuni stabiliti dalla Commissione europea⁸³ per monitorare l'efficacia dei piani nazionali, non è previsto alcun indicatore per la parità di genere e per l'inclusione sociale, malgrado questi rappresentino degli obiettivi specifici stabiliti dallo stesso Regolamento UE.

L'ASviS ha valutato anche l'iniziativa di cooperazione allo sviluppo dell'UE "Global Gateway"⁸⁴. A tale riguardo, la ricerca richiama le posizioni critiche espresse dal CESE⁸⁵, dal rapporto della coalizione di ONG Counter Balance ed Eurodad⁸⁶, e da parte dello stesso Parlamento europeo⁸⁷, evidenziando la necessità d'introdurre strumenti di valutazione ex-ante ed ex-post dei progetti finanziati per valutarne l'efficacia rispetto al quadro dell'Agenda 2030. Nel contesto più ampio dell'impegno dell'UE per le strategie multilaterali, viene evidenziata la necessità e l'urgenza di sostenere le iniziative dirette ad affrontare il tema congiunto dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo e delle carenze nel finanziamento degli SDGs, sostenendo le più recenti proposte del Segretario Generale dell'ONU.

Nelle raccomandazioni finali, la relazione evidenzia anche la necessità di meglio allineare il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali e dei PNRR integrati con REPowerEU, e invitando l'UE a considerare:

- un approccio politico incentrato sul lavoro dignitoso quale strumento fondamentale per costruire la necessaria capacità d'investimento nell'affrontare le sfide climatiche e ambientali, garantendo una prosperità sociale ed economica duratura;
- la riscrittura del Target 1 del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali in linea con l'obiettivo "lavoro dignitoso" del Target 8.5 dell'Agenda 2030, adottando un adeguato set di indicatori per la misurazione;
- la prescrizione agli Stati membri di definire "Piani nazionali integrati per l'impiego e la formazione", costruiti attraverso un dialogo sociale diffuso e inclusivo, in coerenza con gli obiettivi delle principali strategie nazionali su ambiente, clima e transizione digitale, considerando le dinamiche dei cambiamenti demografici;
- la definizione di Target occupazionali differenziati a livello regionale ove opportuno, da valutare con sistemi di monitoraggio efficaci nel misurare gli effetti delle politiche pubbliche adottate;
- un'attenzione specifica alla valutazione dell'impatto delle politiche monetarie sul lavoro dignitoso tenendo conto del livello dell'inflazione, così da massimizzare la creazione e la tutela del lavoro dignitoso e accelerare il perseguimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030;

Con riferimento all'azione esterna, la ricerca invita ad adottare:

- un approccio incentrato sul lavoro dignitoso nel valutare gli investimenti del "Global Gateway" nel quadro dell'allineamento complessivo agli SDGs, strutturando un efficace dialogo sociale all'interno dell'UE e con i Paesi coinvolti;
- definire liste di priorità degli investimenti nel quadro dei programmi concordati con ciascun Paese⁸⁸;
- coordinare le azioni dell'UE per la cooperazione proponendo l'istituzione di un "Forum per le partnership e la coerenza con gli SDGs" tra il "Global Gateway" e le altre iniziative per l'aiuto allo sviluppo, comprese quelle della partnership globale per le infrastrutture del G7 e analoghe iniziative assunte dai singoli Stati membri;
- una ferma posizione politica nel sostegno, anche finanziario, alle iniziative proposte dal Segretario Generale dell'ONU, quali l'acceleratore globale per il lavoro e la protezione sociale per le transizioni giuste⁸⁹, e un ruolo attivo in tutte le sedi multilaterali per il sostegno alle proposte di riforma dell'architettura finanziaria internazionale⁹⁰.

II. Persone e prosperità: un'economia al servizio delle persone

Il Piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (assunto dal Consiglio, Parlamento e Commissione in occasione del vertice sociale di Porto del 2021⁹¹) ha definito **tre obiettivi prioritari per occupazione, formazione, riduzione della povertà**.

Il primo fissa al 2030 il conseguimento di un tasso di occupazione di almeno il 78% per la popolazione tra i 20 e i 64 anni, prevedendo anche due sotto-obiettivi per la riduzione di almeno la metà del divario di genere nell'occupazione e per ridurre la percentuale dei giovani NEET tra i 15 e i 29 anni, dal 12,6% (al 2019) al 9%.

Sulla parità di genere nell'occupazione sono state approvate definitivamente le Direttive per rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso

lavoro o per un lavoro di pari valore⁹², per il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate⁹³, ed è stata adottata la Strategia europea per l'assistenza⁹⁴. Invece, per favorire l'occupazione giovanile sono state avviate numerose iniziative, sintetizzate nella Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 sulla garanzia giovani⁹⁵.

Nel quadro del Piano d'azione è stato adottato un pacchetto di azioni a favore dell'occupazione inclusiva, tra cui una proposta di Direttiva per migliorare le condizioni d'impiego dei lavoratori assunti attraverso le piattaforme⁹⁶, il Piano d'azione per l'economia sociale⁹⁷ e misure per favorire l'educazione permanente e l'occupabilità⁹⁸.

Per perseguire l'obiettivo del lavoro dignitoso il 19 ottobre 2022 è stata definitivamente approvata la Direttiva per un salario minimo adeguato nell'UE⁹⁹.

A tale proposito, è da segnalare anche che, con il pacchetto di primavera del Semestre europeo, la Commissione rinnova annualmente gli orientamenti del Consiglio per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione¹⁰⁰, i quali tengono conto e integrano i contenuti della Raccomandazione relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica¹⁰¹, adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 7 giugno 2022. Inoltre, nel quadro dell'azione globale dell'UE è stata adottata il 2 febbraio 2022 la Comunicazione sul lavoro dignitoso in tutto il mondo¹⁰², cui è seguita il 9 settembre 2022 la proposta di Regolamento sul divieto dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione¹⁰³.

Per la riduzione della povertà e delle disuguaglianze, il 30 gennaio 2023 è stata pubblicata la Raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva¹⁰⁴, mentre il 28 settembre 2022 la Commissione ha adottato la Comunicazione su come valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri¹⁰⁵.

Del 18 maggio 2021 è invece la Comunicazione sulla tassazione delle imprese nel XXI secolo¹⁰⁶, facendo seguito al pacchetto sulle tasse in UE¹⁰⁷ del luglio 2020. La leva fiscale dell'UE dovrà essere strumentale al perseguimento degli obiettivi del Green Deal, della trasformazione digitale, del Pilastro europeo dei diritti sociali, e affrontare la manipolazione dei sistemi fiscali nazionali da parte dell'economia digitale, anche attraverso accordi internazionali come la tassazione globale minima del 15% concordata a livello OCSE-G20.

III. Persone e prosperità: un'Europa pronta per l'era digitale

Nel quadro del programma europeo per il digitale, aggiornato il 9 marzo 2021 con la Bussola del decennio digitale 2021-2030¹⁰⁸, è stata sottoscritta congiuntamente dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio la Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale¹⁰⁹ che sancisce **l'impegno dell'UE al perseguimento di una trasformazione digitale inclusiva, equa, sicura e sostenibile che metta le persone al centro, rispettando i diritti umani fondamentali**. In attuazione di tale impegno, il 2 febbraio 2022 la Commissione ha adottato la Strategia europea per

la normazione¹¹⁰ quale strumento finalizzato al perseguimento della sovranità tecnologica, alla riduzione delle dipendenze, alla protezione dei valori e degli obiettivi dell'UE, da attuarsi attraverso l'impegno dell'Unione nella definizione di standard a livello internazionale. Il 15 febbraio 2022 è stata poi presentata la proposta di Regolamento europeo sui microprocessori¹¹¹ finalizzata a quadruplicare la capacità di produzione di microprocessori nell'UE, in vista dell'incremento della domanda e della necessità di garantire una più forte indipendenza dalle importazioni.

Nel quadro della Strategia europea sui dati¹¹², a febbraio del 2022 è stata adottata la proposta di Regolamento relativo a norme armonizzate sull'accesso e sull'uso corretto dei dati, mentre il 21 aprile 2021 è stata adottata la proposta di Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale¹¹⁴ (IA) (approvata con emendamenti¹¹⁵ dal Parlamento europeo il 14 luglio 2023) che persegue la finalità di **garantire uno sviluppo dell'IA nel rispetto dei diritti e dei valori dell'UE**.

A novembre 2022 si sono chiusi gli iter di approvazione del Regolamento europeo sui mercati digitali¹¹⁶ e del Regolamento europeo sui servizi digitali¹¹⁷, finalizzati a far rispettare il principio di equivalenza (per cui ciò che è illegale offline sia illegale anche online), a responsabilizzare gli operatori del mercato digitale e a stabilire regole di equa concorrenza. Il 16 dicembre 2020 è stata infine adottata la Strategia per la cybersicurezza nel decennio digitale¹¹⁸.

IV. Persone e pace: promuovere lo stile di vita europeo

Nel quadro generale dell'Agenda europea per le competenze¹¹⁹, dello Spazio europeo per l'istruzione¹²⁰ e dell'obiettivo 2 del citato Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (che prevede la partecipazione di almeno il 60% degli adulti a corsi di formazione ogni anno), a giugno del 2022 sono state adottate dal Consiglio tre Raccomandazioni relative ai conti individuali di apprendimento per promuovere la formazione degli adulti in età lavorativa¹²¹. Collegata alla prima raccomandazione va segnalata la pubblicazione, da parte del Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea, del GreenComp¹²², che definisce il quadro europeo delle competenze per la sostenibilità e attua il Target 4.7 dell'Agenda 2030. In questo modo, le GreenComp in-

tegrano le LifeComp¹²³ e le DigComp¹²⁴ sviluppati per la formazione delle competenze di base di chi vive e lavora nell'UE. Infine, va ricordato che a gennaio del 2022 è stata approvata la Strategia europea per le università¹²⁵, alla quale si collega la Raccomandazione del Consiglio per costruire ponti per un'effettiva cooperazione dell'educazione superiore nell'UE¹²⁶ del 5 aprile 2022.

Coerentemente con l'impegno dell'Unione europea in questo campo, il 2023 è stato designato "anno europeo delle competenze" con lo scopo di accelerare la formazione e la riqualificazione dei lavoratori perseguendo il fine di realizzare appieno il potenziale delle transizioni verde e digitale in modo socialmente equo, inclusivo e giusto. Lo sviluppo delle iniziative è stato declinato in precisi obiettivi, misure attuative e sistema di governance, definiti nella Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio¹²⁷ del 10 maggio 2023.

Sul tema della salute, in risposta alla pandemia da COVID-19 e a seguito della presa di coscienza che la salute è la precondizione per il funzionamento della società e dell'economia, è stato avviato un complesso quadro d'iniziative, nella consapevolezza che sia necessaria una **maggior capacità di risposta e coordinamento a livello europeo delle politiche, di principale competenza nazionale, tese a ridurre i rischi sanitari**. Nel quadro dell'Unione europea della salute¹²⁸, adottato l'11 novembre 2020, sono state avviate diverse proposte legislative, tra cui la Strategia farmaceutica per l'Europa¹²⁹ del 25 novembre 2020 e la proposta di Regolamento europeo sullo spazio europeo dei dati sanitari¹³⁰ del 3 maggio 2022. Altre iniziative assunte sul tema della salute includono il Piano europeo per la lotta contro il cancro¹³¹ del 3 febbraio 2021 e la recente Comunicazione per un approccio globale alla salute mentale¹³² del 7 giugno 2023.

Gli aspetti relativi alla salute e alla sicurezza occupazionale sono trattati nel nuovo Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027¹³³ del giugno 2021, mentre a luglio dello stesso anno la Commissione ha adottato anche il Libro verde sull'invecchiamento demografico¹³⁴, dando seguito alla Relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici¹³⁵ del giugno 2020, una delle novità inserite nel mandato politico relativo al quinquennio 2019-2024.

L'UE sta svolgendo anche un ruolo proattivo nel quadro globale come promotore del Trattato internazionale sulle pandemie¹³⁶, tant'è vero che, a novembre del 2022, la Commissione europea ha

adottato la Strategia globale dell'UE per la salute¹³⁷, collegandola alle misure di cooperazione internazionale dell'UE attraverso l'iniziativa "Global Gateway"¹³⁸. Connesso alle relazioni con le aree extra-UE, e integrato nella priorità IV, è il tema delle migrazioni: in questo ambito si segnala il nuovo Patto su migrazione e asilo¹³⁹ adottato il 23 settembre 2020, da cui sono state lanciate iniziative mirate quali la Strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione¹⁴⁰, e il Piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)¹⁴¹, mentre per l'accoglienza dei rifugiati dall'Ucraina sono state adottate norme e misure integrative specifiche.

Infine, la Commissione europea ha avviato con questo mandato un impegno rafforzato per la garanzia dello Stato di diritto, pubblicando un Rapporto annuale che contiene specifiche raccomandazioni per ciascun Paese. Il 5 luglio 2023 è stata pubblicata la quarta edizione¹⁴² del Rapporto, nel quale è inserito anche l'apposito capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia¹⁴³.

V. Partnership: un'Europa più forte nel mondo

L'invasione russa dell'Ucraina ha fortemente peggiorato la cooperazione multilaterale e ha condizionato alcune delle iniziative avviate dall'UE nei confronti del resto del mondo, fermo restando il continuo dialogo con i Paesi del G7 e l'allineamento con le posizioni assunte dal Segretario Generale dell'ONU, come ribadito nelle conclusioni del Consiglio per la 78esima Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁴⁴.

In questi anni l'UE ha sottoscritto accordi bilaterali con tutti i Paesi non-UE del G7 per collaborare sugli Obiettivi dell'Agenda 2030 e dell'Accordo di Parigi, nonché per una trasformazione digitale incentrata sull'essere umano. Inoltre, l'Unione ha sottoscritto accordi di collaborazione sulle stesse tematiche con le reti dei Paesi asiatici dell'ASEAN¹⁴⁵ e dell'America latina e Caraibi del CELAC¹⁴⁶, mentre nel Summit UE tenutosi a febbraio del 2022 con l'Unione africana (UA) è stata sottoscritta una Dichiarazione congiunta¹⁴⁷ per una visione comune al 2030.

Per rafforzare la cooperazione internazionale è stata avviata l'iniziativa "Global Gateway", formalizzata dalla Commissione a partire dalla Comunicazione del 1° dicembre 2021, con cui l'UE mira a contribuire a sostenere gli investimenti nei

LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: LE PROPOSTE DEI CITTADINI

Rafforzare la democrazia europea, intensificando la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo e promuovendo il dibattito transnazionale sulle questioni europee: questo è stato l'obiettivo principale della Conferenza avviata il 9 maggio 2021. Le proposte più innovative avanzate dai panel dei cittadini durante la Conferenza, e sostenute dal Parlamento europeo, includono l'elezione dei membri del Parlamento attraverso il voto su liste a livello di Unione o "liste transnazionali" e l'ipotesi di elezione diretta del presidente della Commissione o il ricorso a un sistema di candidati capilista. Oltre a ciò, al Parlamento verrebbe conferita una capacità d'iniziativa legislativa, oggi negatagli dal Trattato. Inoltre, secondo i cittadini il meccanismo decisionale del Consiglio dovrebbe essere rivisto, prevedendo una maggioranza qualificata con l'obbligo dell'unanimità solo in caso di adesione di nuovi Paesi all'UE e modifiche ai principi fondamentali dell'UE. I cittadini chiedono, inoltre, che la trasparenza del processo decisionale sia potenziata in modo da coinvolgere maggiormente i rappresentanti nazionali, regionali e locali, le parti sociali e la società civile organizzata.

Ovviamente, l'eventuale attuazione di tali proposte richiede la riforma dei Trattati, su cui però non sono stati assunti programmi e precisi impegni prima delle prossime elezioni europee del 9 giugno 2024, anche se, a tale proposito, va segnalata la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, che richiede la convocazione di una Convenzione per la revisione dei Trattati¹⁴⁸ (si veda pag. 155).

settori del digitale, della salute e dell'energia nei Paesi in via di sviluppo, in piena sintonia con l'Agenda 2030 e l'Accordo di Parigi. L'iniziativa intende mobilitare 300 miliardi di euro di investimenti attraverso il cosiddetto approccio "Team Europe", unificando le risorse dell'UE¹⁴⁹ e dei suoi Stati membri, delle istituzioni finanziarie europee e delle istituzioni nazionali di finanziamento allo sviluppo, sforzandosi di mobilitare le risorse e le

competenze del settore privato e di sostenere l'accesso alla finanza sostenibile.

Allo scopo di contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 da parte di tutti i Paesi del mondo, sono stati approvati la Comunicazione della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza del 17 febbraio 2021 sul rafforzamento del contributo dell'UE al multilateralismo basato su regole¹⁵⁰, e la Comunicazione del 18 febbraio 2021 sul riesame della politica commerciale "Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva principale"¹⁵¹, nella quale viene proposta la riforma delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), con l'obiettivo di mettere lo sviluppo sostenibile alla base delle azioni dell'Organizzazione, perseguendo nella concretezza obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

VI. Persone e pace: un nuovo slancio per la democrazia europea

Centrale per affrontare questa priorità è il **Piano d'azione per la democrazia europea**¹⁵², adottato il 3 dicembre 2020. In attuazione del Piano, la Commissione ha adottato nel settembre del 2022 una proposta di Regolamento europeo per la libertà dei media¹⁵³ e ha programmato per l'anno in corso, espressamente in tempo utile prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la **presentazione di un pacchetto per la difesa della democrazia**, concentrato su trasparenza, potenziamento dello spazio civico e promozione di un impegno da parte delle autorità pubbliche per il coinvolgimento inclusivo ed efficace delle organizzazioni della società civile e dei cittadini.

Il Piano d'azione cita come sua parte integrante anche il Patto europeo per il clima¹⁵⁴ e diverse azioni per il coinvolgimento dei giovani, tra cui la designazione del 2022 come anno europeo dei giovani¹⁵⁵. **A maggio del 2023 il Consiglio ha adottato delle Conclusioni sulla dimensione sociale di un'Europa sostenibile per i giovani**¹⁵⁶, mentre uno specifico documento di lavoro¹⁵⁷ dei servizi della Commissione europea, che accompagna la *Voluntary Review* sugli SDGs del 2023, illustra diverse proposte relative a ulteriori azioni finalizzate al miglioramento della condizione giovanile e alla loro partecipazione attiva.

L'8 maggio 2022 si è poi chiuso il processo partecipato della Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁵⁸, con la definizione delle conclusioni in una rela-

zione finale¹⁵⁹ che comprende anche le proposte dei cittadini (vedi box alla pagina precedente). Il 17 giugno 2022 la Commissione ha pubblicato una Comunicazione¹⁶⁰ con cui ha presentato una valutazione dettagliata di ciò che è necessario fare per dare seguito alle proposte della Conferenza, con particolare attenzione a quelle da mettere in atto che non necessitano della riforma dei Trattati. Significativo, a tale proposito, è il fatto che la Commissione ha dichiarato il suo sostegno alla proposta del Parlamento europeo di raggiungere un accordo sulla legge elettorale in sede di Consiglio, il quale, da parte sua, ha presentato il 30 novembre 2022 una relazione tecnica preliminare¹⁶¹ sugli esiti della Conferenza, valutando che quasi il 95% delle proposte può essere concretizzato nell'ambito dei vigenti Trattati.

Per contrastare le disuguaglianze e le discriminazioni nell'UE, la Commissione ha adottato una serie di iniziative per una "Unione dell'uguaglianza" (parità di genere, tutela dei diritti LGBTIQ+, delle persone con disabilità e della popolazione Rom). A queste si aggiungono il Piano d'azione contro il razzismo 2020-2025¹⁶² e il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027¹⁶³, redatti all'interno del quadro di riferimento definito con la Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁶⁴ del dicembre del 2020.

Nel quadro della Strategia per la parità di genere 2020-2025¹⁶⁵, ogni anno viene pubblicata una relazione annuale sulla parità di genere nell'UE¹⁶⁶,

mentre l'8 marzo 2022 è stata presentata la proposta di Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica¹⁶⁷ su cui, a giugno del 2023, il Consiglio ha concordato la sua posizione¹⁶⁸. È stata poi adottata l'11 maggio 2022 la Strategia per i diritti dei minori¹⁶⁹, da cui sono discese la nuova Strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (Bik+)¹⁷⁰ e la proposta di Regolamento europeo per la prevenzione e lotta contro gli abusi sessuali sui minori¹⁷¹.

Figura 4 - Composizione del Consiglio europeo al 20 settembre 2023 (fonte Wikipedia)

