

2.3 Le questioni aperte in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo

La presentazione della prima *voluntary review* dell'UE sull'attuazione dell'Agenda 2030 all'HLPF di giugno del 2023, a meno di un anno dalle elezioni del Parlamento europeo, ha stimolato il dibattito politico sulla strada percorsa e quella da percorrere nei prossimi anni. Il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e le istituzioni che rappresentano le parti sociali e le Regioni si sono espresse nel corso dell'anno su questi temi, concludendo che, a fronte delle crescenti difficoltà del quadro geopolitico internazionale, delle guerre e dei conflitti in atto, all'acuirsi della gravità degli effetti della crisi climatica e del degrado ambientale, alle elevate disuguaglianze e alle grandi sfide legate alla tutela della salute, alla gestione dei flussi migratori, alla necessità di assicurare la sostenibilità del sistema economico e finanziario, **l'impegno per l'attuazione dell'Agenda 2030 va rafforzato a tutti i livelli, accelerando e non rallentando le politiche da essa ispirate.**

In particolare, il Consiglio, nelle conclusioni del 20 luglio 2023¹⁷², ha indicato che "l'UE moltiplicherà gli sforzi verso la piena e tempestiva attuazione dell'Agenda 2030", confermando il pieno sostegno alle proposte del Segretario Generale dell'ONU descritte nel Capitolo 1, attraverso la partecipazione attiva dell'Unione in vista del vertice sul futuro di settembre 2024 e del vertice sociale del 2025.

Dichiarazioni d'intenti come questa sono una condizione necessaria, ma chiaramente non suffi-

ciente, per il perseguimento degli SDGs. Esse devono trasformarsi in azioni concrete, sia a livello nazionale che europeo. A tale proposito, non si può non sottolineare che il dibattito politico sulle questioni aperte e sulle azioni da compiere in futuro sia fortemente influenzato dalla scadenza rappresentata dalle elezioni del Parlamento europeo di giugno 2024 e dalla conseguente nomina della nuova Commissione europea.

Se, come fin qui illustrato, l'UE ha compiuto negli ultimi quattro anni un significativo salto di qualità in nome della sostenibilità, nonostante le difficoltà e le tensioni tra i governi nazionali, la Commissione e il Parlamento europei, già ora, a oltre sei mesi dalle elezioni, **si stanno configurando tra i gruppi politici del Parlamento europeo nuove alleanze che tendono a rallentare o a rinviare l'adozione delle proposte presentate dalla Commissione europea, con particolare riferimento al quadro del Green Deal.**

Le differenze di vedute emerse nella maggioranza politica che ha finora sostenuto la presidenza e il programma della Commissione guidata da Ursula von der Leyen, nonché i cambi di governo in alcuni Paesi (tra cui l'Italia), hanno già inciso su vari atti del Parlamento europeo nel corso del 2023 e sul rinvio di decisioni del Consiglio europeo (si pensi alla revisione della Direttiva sulla performance energetica degli edifici e al Regolamento per il ripristino della natura). Ciononostante, i governi nazionali, sostenuti per circa il 50% da forze politiche di centro-destra, che siedono nel Consiglio dell'UE, hanno approvato le citate conclusioni del 20 luglio 2023, che confermano la volontà di moltiplicare gli sforzi verso la piena e tempestiva attuazione dell'Agenda 2030.

LA PROPOSTA DI RIFORMA DELLA GOVERNANCE MACROECONOMICA DELL'UE

Il Semestre europeo è l'esercizio annuale di coordinamento delle politiche economiche nazionali all'interno dell'Unione europea. Istituito nel 2010, a seguito della crisi economica del 2008, per rispondere alla necessità di allineare meglio gli obiettivi delle politiche nazionali di bilancio, crescita e occupazione e sociali, tenendo conto nel contempo degli obiettivi che gli Stati membri si sono dati a livello UE, trova la propria base giuridica sugli articoli 121 e 148 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, sul cosiddetto *six-pack*, cioè, sei atti legislativi. A partire dal 2019, con la nuova Commissione, il Semestre europeo è formalmente divenuto lo strumento per integrare gli sforzi per conseguire gli SDGs nelle politiche nazionali attraverso il coordinamento macroeconomico degli Stati membri. In particolare: le linee generali di coordinamento delle politiche nazionali sono definite in un atto della Commissione adottato nell'autunno di ogni anno con riferimento all'anno successivo, mentre, dopo l'interazione tra la Commissione e gli Stati membri, in primavera la prima pubblica, per ciascun Stato, una valutazione annuale della performance e predispone Raccomandazioni specifiche, approvate poi dal Consiglio.

Per rafforzare l'integrazione con gli SDGs, i rapporti nazionali contengono dal 2020 analisi e monitoraggio dettagliato rispetto al conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, compreso il contributo delle politiche macroeconomiche alla loro realizzazione. Basandosi sulle relazioni per Paese, le proposte della Commissione per le Raccomandazioni specifiche ogni Stato membro mettono in evidenza il contributo delle riforme nazionali ai progressi verso la realizzazione di SDGs specifici.

La pandemia prima e l'evoluzione del quadro politico europeo poi (con l'approvazione del Next Generation EU) hanno messo in discussione non solo l'applicazione delle regole del Patto, sospesa a partire dal 2020 proprio a causa della pandemia, ma anche la sua struttura. Nel febbraio del 2020 è stata quindi avviata la discussione per la riforma¹⁷³ della governance macroeconomica, con lo scopo di delineare regole che consentano di attuare gli investimenti del Green Deal e garantire il rispetto del Pilastro europeo dei diritti sociali, salvaguardando la stabilità delle finanze pubbliche. Nel corso del dibattito degli ultimi mesi è stato sottolineato che le conseguenze derivanti dalla crisi climatica sulla stabilità dei mercati finanziari e sulle finanze pubbliche stanno crescendo d'importanza, il che dovrebbe imporre una maggiore coerenza tra le politiche per il finanziamento del contrasto ad essa e quelle orientate alla stabilità finanziaria.

La proposta di riforma¹⁷⁴ presentata dalla Commissione europea il 26 aprile 2023 (ora in discussione al Consiglio) è espressamente basata anche sugli insegnamenti tratti dalla risposta politica dell'Unione alla crisi COVID-19, e persegue la finalità di preparare l'UE alle sfide future. Le nuove regole consentirebbero agli Stati membri, attraverso un "Piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine" della durata di quattro anni (estensibile fino a sette), di attuare le riforme e gli investimenti definite dalle priorità europee, richiamando specificamente il Green Deal europeo, il Pilastro europeo dei diritti sociali, la bussola strategica per la sicurezza e la difesa, gli obiettivi degli Stati membri inclusi nei Piani nazionali integrati energia e clima e nelle tabelle di marcia nazionali per il decennio digitale.

È stato previsto che i valori di riferimento del Patto di stabilità e crescita, ovvero il 3% per il deficit pubblico rispetto al PIL e il 60% per il debito pubblico, restino invariati rispetto alle norme vigenti, ma sarà consentita una certa gradualità temporale per il rientro nei parametri attraverso le misure previste dal suddetto Piano. Il Piano sarà valutato dalla Commissione e dal Consiglio per la sua approvazione e valutato annualmente attraverso il ciclo del Semestre europeo.

Rispetto alla richiesta avanzata dal Parlamento europeo nei mesi di giugno 2022 e 2023, nella proposta di riforma manca un riferimento più esplicito e diretto all'Agenda 2030, ma il nuovo sistema dovrebbe consentire agli Stati membri di introdurre misure complementari di sostegno e accompagnamento finalizzate all'attuazione delle Direttive e dei Regolamenti approvati a livello UE, considerando anche le potenzialità di usufruire di aiuti di Stato in coerenza con l'evoluzione normativa in atto nel quadro del Piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette¹⁷⁵. Infine, la proposta di riforma fissa come principio la partecipazione delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interesse pertinenti nel Semestre europeo, al fine di assicurare la definizione di politiche trasparenti e inclusive. Il principio non viene però sviluppato attraverso uno specifico obbligo d'adempimento da parte degli Stati membri, come esplicitamente richiesto dal CESE nel parere di aprile 2023 sulla riforma.

Anche in vista delle prossime consultazioni europee, di particolare interesse risultano i risultati dei sondaggi recentemente pubblicati dall'Eurobarometro, l'indagine condotta dalla Commissione europea per monitorare lo stato dell'opinione pubblica in Europa. A giugno 2023, il sondaggio (riferito a marzo) e concentrato sulla democrazia nell'Unione europea¹⁷⁶ ha segnalato che i primi cinque argomenti che gli europei in-

tervistati ritengono prioritari per il Parlamento europeo sono: la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (indicata dal 38% degli intervistati, dal 33% in Italia), la salute pubblica (33% in totale, 38% in Italia), l'azione contro i cambiamenti climatici (31% e 28% rispettivamente), il supporto all'economia e la creazione di nuova occupazione (31% e 43%), la democrazia e lo stato di diritto (26% e 19%).

Successivamente, il 20 luglio 2023 è stata pubblicata una nuova indagine sui cambiamenti climatici¹⁷⁷ sulla base di dati raccolti a maggio 2023, dalla quale emerge una più decisa attenzione degli italiani al tema rispetto alla media dei cittadini dell'Unione, il che conferma l'analogo sondaggio del 2021. Infatti, per il 96% degli italiani (93% per la media UE) i cambiamenti climatici rappresentano un grave problema su scala mondiale (83% degli italiani - 77% media UE - ritiene che il problema sia molto serio, mentre il 13% - 16% media UE - lo considera piuttosto serio) e per il 66% (58% media UE) la transizione verso un'economia verde andrebbe accelerata. Inoltre, secondo l'indagine, per il 74% degli italiani (67% media UE) il governo nazionale non sta facendo abbastanza per affrontare il cambiamento climatico, per l'89% (84% media UE) affrontare il cambiamento climatico e le questioni ambientali dovrebbe essere una priorità per migliorare la salute pubblica, per l'87% (75% media UE) i costi dei danni provocati dal cambiamento climatico sono molto più alti di quelli degli investimenti necessari a una transizione verde, per l'86% (78% media UE) è necessario un maggior sostegno pubblico per la transizione alle energie pulite, per l'82% (73% media UE) la riduzione delle importazioni di combustibili fossili da Paesi al di fuori dell'Unione può aumentare la sicurezza energetica e offrire vantaggi economici all'UE, per l'86% (78% media UE) intraprendere azioni per combattere il cambiamento climatico favorirà l'innovazione, rendendo più competitive le aziende europee. Infine, alla domanda su chi deve essere responsabile della lotta al cambiamento climatico (qui sono consentite più risposte), gli italiani assegnano per il 51% (56% media UE) questo compito all'Unione europea, per il 46% (56%) agli Stati nazionali, per il 43% (53%) alle imprese e all'industria, per il 26% (36%) alle autorità regionali e locali, per il 20% (35%) all'intervistato personalmente.

Il punto di vista del Parlamento europeo

Le proiezioni elaborate a luglio 2023¹⁷⁸ rispetto alla composizione del futuro Parlamento europeo evidenziano, rispetto al 2019, una netta riduzione dei membri dei partiti che rappresentano l'attuale maggioranza (PSE, Renew, PPE) e del gruppo dei Greens/EFA, con una crescita netta dei Conservatori/ riformisti e dei non affiliati. Seppure in riduzione rispetto al precedente risultato elettorale, l'attuale alleanza di centro-sinistra avrebbe, però, ancora la maggioranza assoluta (con 390 seggi su 705), con uno

scarto di 12 seggi rispetto a un'ipotesi di alleanza del PPE con l'intero schieramento di destra.

Il Parlamento europeo, nella sua ultima Risoluzione¹⁷⁹, come già in quella precedente¹⁸⁰ di giugno 2022, ha messo in evidenza **molte questioni aperte, evidenziando alcune delle carenze dell'UE nel portare avanti gli impegni dell'Agenda 2030, nonostante gli sforzi compiuti e i risultati finora conseguiti.**

In particolare, il Parlamento europeo mette in evidenza la mancanza di una strategia UE globale per la realizzazione dell'Agenda 2030, inclusiva di più efficaci strumenti di governance e di un processo di aggiornamento periodico. Tale strategia, secondo il Parlamento, dovrebbe includere:

- un nuovo quadro di governance, guidato da un unico Commissario europeo di alto livello;
- una serie rivista di traguardi e indicatori concreti, misurabili, validi a livello UE e circoscritti nel tempo;
- un sistema di monitoraggio aggiornato, che garantisca un livello minimo di disaggregazione dei dati, che consideri l'ubicazione geografica regionale e locale, gli aspetti demografici e l'impatto interno ed esterno delle attività economiche dell'Unione;
- l'introduzione di indicatori che misurino il benessere "oltre il PIL", come il nuovo indicatore sulle disuguaglianze¹⁸¹;
- un unico piano finanziario integrato riferito alle diverse politiche rilevanti, la cui assenza impedisce un monitoraggio esaustivo della spesa per il conseguimento degli SDGs nel bilancio dell'UE;
- un piano per la diplomazia e la cooperazione internazionale dell'UE orientato all'attuazione dell'Agenda 2030, guidato da un "inviato speciale per gli SDGs";
- l'istituzione di una piattaforma partecipativa che coinvolga tutti gli attori della società civile e i governi regionali e locali, e la predisposizione di un piano per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e il coinvolgimento dei media.

Il Parlamento propone poi che la riforma del ciclo del Semestre europeo (si veda il box a pag. 59) venga più fortemente connessa al coordinamento delle politiche dirette al raggiungimento degli SDGs attraverso un approccio integrato e coerente basato su un nuovo "patto per lo sviluppo sostenibile", cosicché le raccomandazioni per Paese riguardino anche gli impegni per conseguire gli SDGs.

Inoltre, il Parlamento chiede che il Semestre europeo si realizzi attraverso un processo partecipativo strutturato che coinvolga le organizzazioni della società civile e quelle comunitarie di base, il settore privato (comprese le piccole e medie imprese, PMI), i sindacati, le cooperative, il mondo accademico e gli istituti di ricerca, le amministrazioni regionali e locali e i “gruppi emarginati”.

D'altra parte, il Parlamento europeo evidenzia casi di incoerenza delle politiche europee ancora diffusi in vari ambiti settoriali dell'UE, in particolare “nelle politiche alimentari, energetiche, commerciali e fiscali, le cui conseguenze negative si ripercuotono in maniera particolarmente preoccupante sui Paesi in via di sviluppo”. Per questo, ritiene necessario assicurare un finanziamento adeguato alle azioni volte al conseguimento degli SDGs da parte di questi ultimi, possibile solo attraverso una profonda revisione dell'architettura finanziaria mondiale basata sull'allineamento delle azioni delle varie istituzioni tenendo conto dell'Agenda 2030, dell'Accordo di Parigi e degli impegni globali in materia di biodiversità.

Richiamando le posizioni espresse dal Segretario Generale Guterres, chiede anche che si affronti il peggioramento della situazione debitoria dei Paesi in via di sviluppo, sviluppando “un nuovo contratto tra il Nord e il Sud del mondo” che fissi regole in grado di prevenire nuove crisi del debito.

Il punto di vista del Consiglio

Anche il Consiglio europeo, nelle citate Conclusioni sulle priorità dell'UE nel contesto delle Nazioni Unite durante la 78esima sessione dell'Assemblea Generale ONU, allineandosi alle proposte del Segretario Generale Guterres, sostiene **la necessità di una riforma dell'architettura finanziaria globale**¹⁸² “a vantaggio dei più vulnerabili, salvaguardando nel contempo i beni pubblici globali”, e sottolinea la necessità di mobilitare, nel frattempo, ulteriori risorse finanziarie, in linea con la richiesta di Guterres, nell'ambito del **piano di stimolo per gli SDGs**¹⁸³ (almeno 500 miliardi di dollari all'anno in favore dei Paesi in via di sviluppo).

Il Consiglio dell'UE, in vista del “Summit sul Futuro”¹⁸⁴ del settembre 2024, come indicato anche nel Rapporto del Consiglio consultivo di alto livello sul multilateralismo efficace¹⁸⁵ nominato dal Segretario Generale Guterres, conferma il proprio sostegno anche a diversi degli altri punti che dovranno essere discussi nel corso del Summit:

- **un'Agenda per la pace** basata sul rafforzamento della capacità delle Nazioni Unite di prevenire i conflitti, sulla riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU (con una migliore strutturazione dei meccanismi democratici globali e una maggiore partecipazione nelle decisioni delle regioni sottorappresentate, con azioni per il disarmo e la non proliferazione delle armi nucleari, accompagnate dalla definizione di regimi multilaterali per il controllo delle esportazioni delle armi);
- **la creazione di una piattaforma per assicurare una risposta globale più coordinata e coerente alle complesse crisi mondiali**, dando priorità alle esigenze delle comunità più vulnerabili e maggiormente colpite;
- **un “patto digitale” globale** che integri principi condivisi, antropocentrici e basati sul rispetto dei diritti umani, con lo sfruttamento delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, anche per accelerare e contribuire al conseguimento degli SDGs;
- **un codice di condotta globale per l'integrità delle informazioni sulle piattaforme digitali**, volto a garantire l'assunzione di responsabilità da parte dei singoli attori che operano nell'informazione e a sostenere lo sviluppo di capacità in grado di promuovere società resilienti alla disinformazione;
- **il coinvolgimento significativo e sistematico dei giovani** in tutti i processi decisionali delle Nazioni Unite, anche attraverso la garanzia di un'istruzione di qualità, in linea con le ambizioni del vertice “Trasformare l'istruzione”¹⁸⁶ del settembre 2022.

Il Consiglio si dichiara infine determinato nel promuovere la partecipazione significativa di una società civile diversificata e indipendente e di tutti gli altri portatori di interesse ai processi decisionali delle Nazioni Unite.

Le posizioni del Comitato economico sociale europeo e del Comitato delle Regioni

La partecipazione della società civile alla vita dell'Unione europea si esplica in primo luogo attraverso il Comitato economico sociale europeo (CESE). Il CESE, attraverso la consultazione di diverse organizzazioni della società civile, ha illustrato in uno specifico Rapporto¹⁸⁷ il proprio punto di vista sulla *voluntary review* dell'UE, presentata

a luglio del 2023. In particolare, il CESE formula raccomandazioni per ciascuno dei Goal dell'Agenda 2030 e propone tre azioni chiave:

- **la definizione di una strategia complessiva dell'Unione per gli SDGs**, come richiesto anche dal Parlamento europeo, in grado di rafforzare le connessioni tra le diverse strategie settoriali esistenti e indicare in un apposito Piano gli interventi da realizzare, tenendo anche conto degli impatti delle decisioni europee sugli altri Paesi;
- **il superamento dell'approccio basato sui singoli SDGs**, così da tenere conto delle interazioni tra di essi. Al fine di fornire un quadro più operativo e olistico per l'implementazione e la valutazione degli SDGs viene proposto di tenere conto dei sei ambiti strategici definiti in alcuni studi, tra cui il Rapporto degli scienziati indipendenti¹⁸⁸ istituito dal Segretario Generale dell'ONU: benessere umano e capacità, economie sostenibili e giuste, sistemi alimentari sostenibili e diete salutari, decarbonizzazione e accesso universale all'energia, sviluppo urbano e periurbano, beni ambientali comuni;
- **un significativo coinvolgimento della società civile**, attraverso il rilancio della piattaforma partecipativa sugli SDGs o attraverso un nuovo Forum, come richiesto anche dal Parlamento europeo, di tipo multistakeholder e multilivello, in grado di coinvolgere anche le comunità locali.

Il CESE ha poi richiesto, nel parere sulla riforma del Semestre europeo¹⁸⁹ del 27 aprile 2023, che le parti sociali e le organizzazioni della società civile siano coinvolte nel processo di consultazione formale in modo permanente e strutturato, mediante un organismo specifico o in uno preesistente a cui siano legalmente attribuite tali funzioni. Il Comitato propone anche, fermando la libertà di ciascuno Stato membro di individuare gli organi preposti e le relative procedure di coinvolgimento, la definizione di una disciplina che preveda criteri e principi di base da utilizzare dai singoli Stati quali: scadenze temporali, formalità delle riunioni e accesso pubblico alla documentazione, comunicazione pubblica delle proposte e delle risposte governative.

Anche il Comitato delle Regioni (CdR) nel parere sul progresso nell'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile¹⁹⁰ dell'8 febbraio 2023, assume **una chiara posizione di sostegno all'Agenda 2030**, dichiarando che “tutti gli sforzi e le inizia-

tive volti a risolvere le crisi possono essere visti come un'opportunità per contribuire all'attuazione degli SDGs e per imprimere un nuovo slancio a tale processo”.

Il Comitato invoca un maggiore impegno dell'UE e una strategia integrata per l'attuazione degli SDGs, basata sulla definizione dettagliata di obiettivi specifici e l'integrazione delle Raccomandazioni per Paese del Semestre europeo con quelle orientate al conseguimento degli SDGs. Il Comitato sottolinea anche la necessità di un approccio “dal basso verso l'alto” nell'attuazione dell'Agenda 2030, avendo gli enti regionali e locali una maggiore capacità di coinvolgere le diverse parti economiche e sociali, ed evidenzia la necessità che gli enti locali e regionali elaborino *voluntary local reviews* da far confluire nelle revisioni nazionali, nel Semestre europeo e nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF).