



Proposte nazionali di riforme e investimenti e loro attuazione

(ciclo del semestre europeo 2024-2025)

Venerdì 13 dicembre dalle 10.00 alle 13.00

Palazzo dei Campanari, Via IV Novembre, 149, 00187 Roma



Organizzatore

- Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)

Questa tavola rotonda viene organizzata nel quadro della consultazione condotta dal gruppo Semestre europeo (ESG) del CESE per la preparazione di una relazione informativa intitolata “Il punto di vista della società civile organizzata negli Stati membri dell’UE sulle proposte nazionali di riforma e di investimento e sulla loro attuazione (ciclo del Semestre europeo 2024-2025)” ([ECO/651](#)). Con questo rapporto, l’ESG prosegue il lavoro iniziato nel 2021: consultare i consigli economici e sociali nazionali, le parti sociali e le organizzazioni della società civile degli Stati membri dell’UE su un tema chiave del semestre europeo.

Questa consultazione si concentra in primo luogo sulle **misure di riforme e di investimenti negli Stati membri**, in particolare quelle basate sulle [raccomandazioni specifiche per Paese 2024](#) e sulla **loro attuazione**. L’obiettivo è valutare l’efficacia di queste misure e vedere cosa si può fare per indirizzare le proposte in modo più accurato, **migliorare l’attuazione e intensificare il monitoraggio e il coinvolgimento della società civile organizzata**. In secondo luogo, questa consultazione prende in esame anche **i piani strutturali di bilancio di medio termine**, proposti sulla scia della [revisione del quadro di governance economica](#), la cui preparazione, attuazione e monitoraggio sono stati incorporati nel Semestre europeo. Infine, si basa sui precedenti esercizi di consultazione esaminando i progressi compiuti **nell’attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nei piani nazionali di ripresa e resilienza** e finanziati dai fondi del [RRF](#). Allo stesso tempo, mira a trarre insegnamenti da questo strumento, alcune delle cui caratteristiche e meccanismi potrebbero essere applicati ad altri strumenti finanziari dell’UE.

I risultati di questa consultazione saranno riassunti in una relazione informativa del CESE, anch’essa riportata in allegato, in cui il Comitato continua a promuovere un quadro di governance semestrale ed economica europea più partecipativo, con una maggiore titolarità a livello nazionale e un più stretto coinvolgimento della società civile organizzata.

La tavola rotonda affronterà le seguenti domande (tratte dal questionario su cui si basa la presente consultazione):

- 1. Le misure di riforme e di investimenti negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle raccomandazioni specifiche per Paese 2024 (CSR), e l'attuazione di tali misure;**
- 2. I piani strutturali di bilancio a medio termine;**
- 3. L'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali di ripresa e resilienza.**

Dichiarazioni dei membri del Comitato economico e sociale europeo:

- Presentazione generale del CESE e del suo gruppo Semestre europeo (ESG), e illustrazione degli obiettivi di questo incontro e più in generale del processo di consultazione della società civile organizzata: 1) fornire giudizi di merito sui contenuti del Semestre per il paese; 2) valutare il coinvolgimento e lo stato della società civile in questo dialogo.
- Il Semestre europeo è stato reso più strutturale dall'inclusione del PNRR – che impone la consultazione della società civile - e dei nuovi Piani Strutturali di Bilancio (PSB). Inoltre, dal 2020 gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono parte integrante del Semestre – a livello Ue e dei singoli stati membri.
- Il Semestre oggi ha nuove regole di governance economica, che impattano i PSB e tutto il processo del Semestre. Esiste una questione di capacità di spesa degli stati, e del loro impatto sull'elaborazione dei PSB.
- La coesione è uno degli obiettivi primari, con una forte componente sociale. Durante la presidenza belga, era stata proposta un'analisi di procedura relativa allo squilibrio sociale, simile a quella economica - vincolante.
- Nonostante il mancato raggiungimento di quel traguardo, esiste un Social Convergence Framework approvato da tutti gli stati membri: un quadro di indicatori sociali che devono essere di riferimento nei PSB. Benché non vincolante, rappresenta un incentivo per le politiche nazionali a convergere su obiettivi e parametri comuni, e la Commissione monitorerà i passaggi nazionali per arrivare a quegli obiettivi, incluso il dialogo con Parlamento e parti sociali. Tuttavia, l'introduzione di un'eccezione per il primo anno di applicazione indebolisce questa leva, vista la portata pluriennale dei PSB.
- È comunque importante allargare la partecipazione e la platea di soggetti coinvolti, così come migliorare il grado di informazione e consapevolezza, sul territorio, dei programmi Ue rilevanti. Questo processo di consultazione è squisitamente democratico, in quanto aiuta le parti sociali a comprendere, per influenzare e deliberare.

Dichiarazioni delle parti interessate invitate:

Datori di lavoro:

Le misure di riforme e di investimenti negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle raccomandazioni specifiche per Paese 2024 (CSR), e l'attuazione di tali misure:

- Le organizzazioni datoriali sottolineano l'importanza di un dialogo strutturato e di qualità con i decisori politici, sia a livello nazionale che europeo. Semplificazione amministrativa, rafforzamento delle capacità operative locali e maggiore formazione del capitale umano sono

ritenuti indispensabili per superare il divario tra domanda e offerta di competenze. Si richiama l'attenzione sull'eterogeneità territoriale e la necessità di interventi risoluti dove l'azione locale è insufficiente.

- Un altro problema riguarda la qualità e l'appropriatezza degli indicatori a livello europeo: l'uso di parametri non tarati sulla realtà italiana, specie in settori come il terziario di mercato, rischia di fornire un quadro distorto e influenzare negativamente le scelte di politica economica. Migliorare la raccolta dati e l'analisi diventa quindi strategico per delineare politiche adeguate.
- Si registrano comunque segnali positivi negli ultimi anni, con un'attenzione in crescita e una formalizzazione delle procedure di consultazione che – benché non sufficiente – è certamente condizione necessaria.

I piani strutturali di bilancio a medio termine:

- Sul medio termine, le parti datoriali chiedono una governance economica coerente con le raccomandazioni UE, capace di superare la dipendenza dai fondi straordinari come il PNRR.
- Nel quadro italiano il PSB affronta una sfida complicata: rientro dal deficit eccessivo, controllo della spesa, aumento di produttività, occupazione e crescita. In questo senso, le priorità restano la valorizzazione del capitale umano, il riordino del sistema fiscale – con una riforma organica dell'IRPEF, l'apertura dei mercati e l'aumento della concorrenza (a parità di regole e nel rispetto del principio della RECIPROCIÀ per quanto riguarda il commercio internazionale), il miglioramento dei meccanismi di previdenza complementare e di welfare contrattuale.
- Le attuali interlocuzioni sul PSB risentono ancora delle stesse difficoltà incontrate nelle interlocuzioni per la Legge di Bilancio. Per questo si considera positivamente l'opportunità di un regolamento UE per scandire modalità di consultazione sul PSB.

L'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali di ripresa e resilienza:

- Il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta un'occasione fondamentale per l'economia italiana ed in particolare in taluni settori strategici come quello agroalimentare dove si mira a rafforzare la sovranità alimentare ed energetica, attraverso il coinvolgimento delle imprese agricole e delle filiere del cibo nazionali.
- Le imprese segnalano l'esigenza di dati accessibili e monitoraggio continuo. In alcuni casi, la domanda di fondi supera ampiamente le risorse, creando colli di bottiglia.
- Nonostante questo scenario, le imprese stanno partecipando concretamente ai bandi aperti in particolare dai Ministeri di riferimento. Diverse misure previste, come i contratti di filiera, stanno riscuotendo un grande interesse, non solo in Italia, in quanto prevedono investimenti per migliorare la sostenibilità delle filiere agroalimentari e un grande spazio per la ricerca, potendo costruire un volano per l'innovazione e la crescita sostenibile del Paese.
- Investimenti strategici, ad esempio nelle infrastrutture irrigue, risultano non adeguatamente previsti, in quanto andrebbero colte tutte le potenzialità dei Consorzi di bonifica ad esempio per la realizzazione di bacini idrici.
- Un coinvolgimento più sostanziale delle parti sociali e una maggiore trasparenza nell'avanzamento del PNRR sono considerati essenziali per garantire effetti duraturi su produttività e servizi.

Lavoratori:

Le misure di riforme e di investimenti negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle raccomandazioni specifiche per Paese 2024 (CSR), e l'attuazione di tali misure:

- I sindacati lamentano un confronto spesso formale e poco inclusivo. Pur riconoscendo una maggiore consapevolezza rispetto al passato, resta il fatto che le raccomandazioni economiche siano vincolanti mentre quelle sociali no, con il rischio che la dimensione sociale venga sacrificata in nome di competitività e sicurezza.
- L'assenza di politiche attive efficaci, il mismatch competenze-lavoro e la bassa produttività aggravano la precarietà e la debolezza del welfare.
- Si registra comunque un miglioramento del livello di consapevolezza negli ultimi anni, che sta gradualmente rimpiazzando l'appiattimento passivo del tipo "ce lo chiede Bruxelles".

I piani strutturali di bilancio a medio termine:

- Da parte dei lavoratori, si teme che la nuova governance economica e il previsto consolidamento fiscale da parte del PSB – si stimano 13 miliardi annui – possano limitare la capacità di sostenere pienamente politiche per la coesione e la riduzione delle disuguaglianze. Il PSB introduce un limite alla crescita nominale della spesa pubblica netta di circa l'1,5% annuo, ponendo un tetto stretto allo sviluppo dei servizi e agli investimenti sociali. Tale impostazione potrebbe non solo frenare la crescita, ma anche ridurre l'accesso a prestazioni pubbliche fondamentali. In tal senso, per i sindacati è in atto un processo di privatizzazione, specialmente nei settori della sanità e dell'istruzione, che rischia di escludere i più vulnerabili dalle prestazioni di welfare.
- È positivo che il PSB accolga le raccomandazioni della Commissione, ma vi sono perplessità sul metodo, in particolare sulla carenza di confronto sia sul PSB che sulla Legge di Bilancio. Tuttavia, il PSB presenta elementi positivi come la conferma del taglio del cuneo fiscale, l'accorpamento delle aliquote IRPEF, mentre sul sostegno alla natalità e sul rinnovo dei contratti del pubblico impiego emergono posizioni critiche da parte di alcuni sindacati, in quanto il tema della genitorialità non viene affrontato mediante i necessari investimenti in infrastrutture e le risorse stanziare per i contratti, così come per la sanità, risultano insufficienti.

L'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali di ripresa e resilienza:

- Nell'implementazione del PNRR, i sindacati evidenziano criticità nella governance locale, nella carenza di personale qualificato nella PA e nel coinvolgimento ridotto delle parti sociali nei processi decisionali. Alla luce di tali difficoltà, risulta difficile comprendere il blocco del turnover – che contraddice tutti gli obiettivi del PNRR.
- Esiste inoltre un problema di attribuzione di responsabilità per la gestione dei progetti, e l'attuale incertezza causa conflitti e ritardi. L'effetto finale è una riduzione dell'impatto potenziale delle riforme e degli investimenti, che rischiano di concentrarsi dove è più semplice spendere, e non dove la necessità è maggiore. Inoltre, si teme che lo slittamento della spesa verso la fine del periodo coperto dal PNRR possa aggravare i problemi di capacità attuativa.

Organizzazioni della società civile:

Le misure di riforme e di investimenti negli Stati membri, in particolare quelle basate sulle raccomandazioni specifiche per Paese 2024 (CSR), e l'attuazione di tali misure:

- La società civile chiede un coinvolgimento sostanziale, non limitato alla forma – anche se la formalizzazione di per sé è considerata un passo avanti. Le proposte del CESE in materia rappresentano un ottimo punto di partenza.
- Servono però dati aggiornati, accessibili e indicatori che tengano conto anche di dimensioni sociali e ambientali. L’obiettivo è evitare che le riforme siano orientate esclusivamente verso la stabilità macroeconomica – vedi riforma del Patto di Stabilità, trascurando coesione e inclusione.

I piani strutturali di bilancio a medio termine:

- Con la revisione del quadro di governance economica, le organizzazioni della società civile temono una riduzione degli investimenti sociali e un indebolimento del welfare. Si invoca l’adozione di indicatori più equilibrati, che affianchino a quelli economici metriche sul benessere, la qualità della vita e la sostenibilità sociale e ambientale.
- La crescita rimane uno dei problemi fondamentali e a questo proposito, le politiche industriali mancano di visione d’insieme e di considerazione della biodiversità imprenditoriale nelle varie filiere.

L’attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani nazionali di ripresa e resilienza:

- In materia di attuazione del PNRR, si evidenzia la difficoltà nel tracciare l’utilizzo effettivo delle risorse, spesso frammentato in dati non aggregati e poco trasparenti. Ciò impedisce una valutazione adeguata della ricaduta degli investimenti, in particolare per le aree più svantaggiate e per i gruppi sociali più deboli.
- La debolezza amministrativa, specialmente a livello locale, e il blocco del turnover nella PA complicano ulteriormente il quadro. Le difficoltà nell’attuazione sono riconducibili a capacità amministrative limitate e a procedure complesse. A titolo esemplificativo, a fine luglio si registravano circa 250.000 codici CUP associati a progetti del PNRR, ma le aggiudicazioni effettive risultavano di molto inferiori, indicando un divario tra pianificazione e realizzazione.
- In ogni caso, il lavoro di riesame del PNRR rappresenta un esempio abbastanza virtuoso di partecipazione strutturata e qualificata. In generale il PNRR è più orientato al risultato e più aperto al feedback delle parti sociali, laddove i fondi di coesione ordinari lasciano diverse perplessità su partecipazione e sorveglianza. Nel caso il modello PNRR si estenda ai fondi di Coesione post-2027, bisognerà analizzare bene i cambiamenti e le conseguenze.

Conclusioni dei membri del CESE:

- Grazie a tutti i convenuti per la partecipazione e per il prezioso contributo. Va registrato con soddisfazione il graduale innalzamento della capacità delle organizzazioni della società civile, in larga parte con mezzi propri, dovuto anche a una crescita dell’attenzione per questi temi – non solo in Italia.
- Questa crescita ha riguardato anche le istituzioni europee, in particolare il Parlamento Europeo. Il PNRR ha rappresentato un punto di svolta, il cui impulso è continuato nella riforma del Patto di Stabilità e Crescita, con il riconoscimento della necessità democratica e pratica della partecipazione della società civile.
- Dal momento che investimenti e riforme devono essere implementati da aziende, enti locali, e altri stakeholders, il loro coinvolgimento è fondamentale durante tutto il processo decisionale: dall’elaborazione e l’implementazione alla valutazione e alla modifica. Questi sono aspetti positivi sul nodo strutturale della governance, che rispondono a richieste CESE.

Lista dei partecipanti:

- Dipartimento Cisl nazionale Previdenza e Riforme
- Forum Nazionale del Terzo Settore
- Unione Generale del Lavoro
- Centro Studi Confcooperative
- Confcommercio
- Unione Italiana del Lavoro
- Legacoop
- CIU
- Confederazione Generale Italiana del Lavoro
- Utilitalia.

Membri della delegazione italiana del Gruppo del Semestre Europeo, del Comitato Economico e Sociale Europeo:

- Cinzia Del Rio, membro CESE
- Luca JAHIER, membro CESE
- Maurizio REALE, membro CESE

Per la Commissione Europea:

- Francesco ROSSI SALVEMINI, Consigliere Economico, Rappresentanza in Italia
-