

Crisi sanitaria e decisione finanziaria pluriennale dell'Unione nella prospettiva del *federalizing process* europeo

di Francesco Emanuele Grisostolo

Abstract: Health Crisis and EU long-term Budget in the perspective of the European Federalizing Process – The health emergency confronted European policy makers with an unprecedented situation as they discussed the Union's 2021-2027 Multiannual Financial Framework. The paper investigates if the decisions taken at the end of 2020 can be seen as a step forward in the EU federalizing process. After a brief introduction, the second paragraph summarises the steps of the negotiations that led to the approval of the Next Generation EU. The third section focuses on the revenue side of the budget, underlining the importance of the common debt and investigating the prospects for the introduction of new own resources. The fourth section questions the possibility of finding a coherent political direction in the Union's spending choices and explores the conditionality mechanisms related to the use of resources, including the mechanism to protect the rule of law.

Keywords: Next Generation EU; EU Own Resources; Multiannual Financial Framework; Conditionality; Fiscal Federalism.

1. Premessa

Ogni sette anni, l'Unione europea approva i testi normativi che costituiscono la base della sua politica finanziaria: la decisione sulle risorse proprie, sul lato delle entrate, e il quadro finanziario pluriennale, su quello delle spese, i quali, assieme, compongono quello che viene definito il bilancio pluriennale dell'Unione¹. L'autorità di bilancio dell'Unione – composta da Parlamento europeo e Consiglio – approva poi annualmente un bilancio analogo a quelli nazionali, ma la sua discrezionalità politica si muove all'interno dei tetti complessivi di entrata e dei tetti di spesa per programma stabiliti dal bilancio pluriennale, confermandone la centralità.

Fatalità ha voluto che la delicata fase finale delle trattative per l'approvazione del nuovo bilancio pluriennale 2021-2027 coincidesse con

¹ Per un inquadramento dell'argomento sul piano giuridico, v. A. Santini, *Unione europea (bilancio della)*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, 2015, 821 ss. e C. Fasone, N. Lupo, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. Schütze, T. Tridimas (Eds.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, I, Oxford, 2018, part. 843 ss.

l'esplosione di un'emergenza sanitaria di dimensioni estreme, i cui potenziali impatti economici e sociali hanno spinto a compiere scelte inedite rispetto ad un assetto finanziario sostanzialmente statico da quasi trent'anni e che, sino a quel momento, si era dimostrato assai resistente ai pur numerosi tentativi di innovazione.

Muovendo dalla prospettiva di analisi del percorso di integrazione europea quale *federalizing process*, l'obiettivo di questo contributo è quello di indagare in che misura, nella fase più recente, si sia realizzato un rafforzamento del "centro" all'interno dell'ordinamento finanziario europeo e se le più recenti innovazioni segnino il passo verso un'evoluzione in senso federale del sistema, con l'affermazione di caratteri quali una potestà impositiva sovranazionale, un debito comune, l'ampliamento quantitativo e qualitativo dell'intervento diretto dell'Unione. A tal fine, si rende opportuna, prima di tutto, una ricostruzione dei passaggi più importanti che hanno portato all'introduzione delle normative attualmente vigenti.

2. Il procedimento di adozione del nuovo bilancio pluriennale dell'Unione di fronte all'emergenza sanitaria

Il procedimento decisionale che porta all'adozione del bilancio pluriennale, basato sulla regola dell'unanimità in Consiglio², deve "metabolizzare" tutti i numerosi *cleavages* che attraversano l'Unione: non solo quelli strutturali, che contrappongono interi "blocchi" di Stati e che dovrebbero essere affrontati anche ove vigesse la regola della maggioranza qualificata, ma anche dinamiche circoscritte ad alcuni Paesi, come la contrapposizione sul meccanismo di condizionalità relativo allo Stato di diritto, che ha portato di recente ad un arduo confronto con Ungheria e Polonia, le quali, negli ultimi mesi del 2020, hanno tenuto sotto scacco tutti gli altri Stati membri³.

La durata delle trattative sul bilancio pluriennale rende bene l'idea dei "costi decisionali" che il procedimento deve affrontare⁴: la "Timeline" presente sul sito del Consiglio⁵ inizia dal 23 febbraio 2018, data in cui si è tenuta una "riunione informale" dei 27 capi di Stato e di Governo dell'Unione, all'esito della quale vennero indicate le priorità di allora per il Quadro finanziario

² Art. 311, T.F.U.E., per la decisione sulle risorse proprie; art. 312, par. 3, T.F.U.E., per il quadro finanziario pluriennale.

³ Su questo aspetto, si v. *infra*, par. 4.

⁴ G. Sartori, *Tecniche decisionali*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995, 379 ss., spiega che la regola dell'unanimità e le decisioni poco frequenti sono fattori che massimizzano i costi decisionali: la decisione di bilancio pluriennale dell'Unione – assunta all'unanimità ogni sette anni – sembra un esempio paradigmatico di tali principi.

⁵ Essa è disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

pluriennale 2021-2017⁶. Circa due mesi dopo, il 2 maggio 2018, la Commissione presentava formalmente le proprie proposte di decisione sulle risorse proprie, di regolamento sul Quadro finanziario pluriennale, nonché di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri⁷: si è così formalmente aperto un confronto che – nonostante i ripetuti impegni a trovare un accordo entro la fine del 2019⁸ – si è concluso soltanto con il Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020, sul piano politico, e con l'approvazione degli atti normativi il 16 dicembre, su quello giuridico.

Oltre alla ovvia constatazione della cospicua durata delle trattative, che testimonia la complessità della decisione, per rappresentare in maniera sintetica ma fedele quanto avvenuto in tale lungo lasso di tempo, si può operare una bipartizione fra il periodo dal maggio 2018 al febbraio 2020 e quello dal marzo al dicembre 2020, periodi separati da uno spartiacque netto: l'esplosione della pandemia da CoVid-19 e la sua diffusione nel continente europeo, con devastanti conseguenze sanitarie, sociali ed economiche.

La suddivisione tra il “prima” e il “dopo”, come detto, è stata netta e non si è ridotta all'inserimento di un'ulteriore finalità, quella sanitaria, fra gli obiettivi dell'intervento finanziario europeo, ma ha travolto le logiche sino ad allora seguite: i Governi europei sono stati costretti a superare l'atteggiamento “tattico” perseguito nella prima fase – volto a conseguire piccoli miglioramenti della propria posizione relativa in un quadro di continuità strutturale con il passato – per mettere in campo un atteggiamento “strategico”, immaginando una risposta a un fenomeno completamente nuovo.

Fino al febbraio 2018, l'atteggiamento complessivo dei Governi nazionali appare quello di un sostanziale continuismo con il passato. Non si vuole con questo sminuire i tratti di interesse presenti nella proposta della Commissione – ad esempio in materia di flessibilità del quadro finanziario pluriennale o di modernizzazione del sistema delle risorse proprie – ma piuttosto registrare che la tendenza delle successive trattative era stata quella, già sperimentata in passato, di aggregarsi attorno alla contrapposizione fra “datori” e “ricevitori” rispetto al bilancio dell'Unione⁹. I primi spingevano per ridurre il proprio onere finanziario mediante il

⁶ Vengono indicate soltanto tre priorità: contenimento della migrazione illegale, difesa e sicurezza, programma Erasmus+. Le emergenze e le priorità, come si vede, erano ben diverse da quelle che la pandemia avrebbe poi portato al centro dell'attenzione.

⁷ Comunicazione della Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018, COM(2018) 321 final.

⁸ Consiglio europeo del 20 giugno 2019; Consiglio affari generali del 19 marzo 2019.

⁹ R. Drachenberg, *The European Council and the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, European Parliamentary Research Service, February 2020, 5 ss.: un certo grado di conflittualità sul piano finanziario appare, invero, un'invariante fra i vari modelli di Stato composto.

contenimento della crescita dei valori complessivi del bilancio¹⁰ oppure mediante il noto sistema dei *rebates* – introdotto per la prima volta su spinta di Margareth Thatcher – in base al quale alcuni Stati ottengono delle riduzioni sulla contribuzione che sarebbe da loro dovuta in base al Reddito nazionale lordo (RNL)¹¹. Oltre a questo, alcuni Stati richiedevano un reindirizzamento delle priorità del bilancio europeo – tradizionalmente centrato sulla politica agricola e sui fondi strutturali – verso altri obiettivi, come l’ambiente o il digitale, i quali – seppur condivisibilmente presentati come “nuovi” e “più europei” – costituivano pure il tentativo di ottenere una diversa distribuzione delle risorse finali a favore di un gruppo di Stati che finiva per coincidere proprio con quello degli Stati contributori netti¹².

Non è dato sapere quale sarebbe stato, in assenza del brusco *shock* causato dalla pandemia, l’esito di questo percorso: probabilmente, un Quadro finanziario pluriennale strutturalmente in linea con il precedente (2014–2020), lievemente più corposo nel complesso, con una limitata redistribuzione interna dagli obiettivi tradizionali ad obiettivi nuovi e senza radicali stravolgimenti nel sistema di finanziamento. Certo è che il Consiglio europeo straordinario del 20–21 febbraio 2020, appositamente convocato per discutere della questione, aveva finito per certificare lo “stallo” delle trattative, terminando con la dichiarazione del suo Presidente Michel, «abbiamo bisogno di più tempo».

Meno di un mese dopo, l’esplosione della pandemia costringeva l’Italia ad attuare il primo *lockdown*, seguita in misura variabile da altri Stati membri, prima fra tutti la Spagna, e si profilavano all’orizzonte gravi conseguenze per le economie nazionali. Per quanto possibile, le Istituzioni europee sono intervenute tempestivamente, ad esempio con la sospensione del patto di stabilità e delle regole sugli aiuti di Stato, per permettere agli Stati di intervenire a sostegno dei cittadini e delle imprese, o con gli interventi monetari della Banca centrale¹³.

Da questo intervento non è stata aliena la messa in campo di risorse finanziarie mediante l’utilizzo di risorse già stanziata per finalità emergenziale o il re-indirizzamento di risorse impegnate, ma non ancora utilizzate, per diverse finalità. Ma per realizzare un intervento finanziario europeo *ad hoc* in prospettiva anti-crisi era necessario rimettere mano alla spinosa questione del bilancio pluriennale. Il 27 maggio 2020, la

¹⁰ È appena il caso di rilevare che – nella misura in cui il bilancio è finanziato principalmente mediante trasferimenti finanziari basati sul Reddito Nazionale Lordo e sui consumi interni (risorsa propria basata sull’I.v.a.) – la riduzione dell’importo complessivo del bilancio beneficia in misura proporzionalmente più significativa i maggiori contributori netti.

¹¹ Per una ricostruzione storica delle dinamiche che hanno condotto all’attuale assetto del bilancio europeo, v. G. Paramithiotti, A. Zatti, *Il bilancio dell’Unione europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015, 13 ss.

¹² R. Drachenberg, *The European Council and the 2021–27 Multiannual Financial Framework*, cit.

¹³ C. Bergonzini, *L’Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, 4, 2020, 761 ss.

Commissione ha quindi presentato un progetto di bilancio europeo aggiornato¹⁴ e basato su una struttura duale, che – come si vedrà – solleva interessanti problemi interpretativi. Da un lato, vi è il Quadro finanziario pluriennale, strutturato nella maniera consueta: ciò che cambia sono essenzialmente le priorità dei vari programmi di spesa, ripensate nella prospettiva della risposta alla crisi. Dall'altro lato, vi è il piano *Next Generation EU*, composto dal *Recovery and Resilience Plan* ed altri piani, per un importo pari a 750 mld euro, finanziato mediante l'emissione di debito europeo e destinato a essere ripianato, almeno in prima battuta, tramite un aumento proporzionale della risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo.

Il lungo Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ha sancito l'accordo dei Governi nazionali su tale struttura, rimodulando il rapporto fra la componente di contributi a fondo perduto (390 mld) e quella di prestiti agli Stati membri (360 mld). Nei mesi successivi, vi sono stati ulteriori passaggi, anche significativi, in sede parlamentare e altri nodi da sciogliere a livello intergovernativo, ma la struttura di fondo è rimasta inalterata.

Si tratta sicuramente di un importante “salto” nella storia delle finanze europee: mai, in precedenza, l'Unione si era mobilitata in una misura così significativa, con l'emissione di una ingente quantità di debito proprio, con l'aspirazione di rispondere in maniera veramente “europea” a una crisi che affliggeva l'Unione nel suo complesso. Tale scelta è stata salutata con toni entusiastici che vedono in essa un passo verso il paradigma federale, “hamiltoniano” per citare un'autorevole voce politica¹⁵. Sin da subito, quindi, nel dibattito pubblico è emerso un riferimento comparatistico al *federalizing process* degli Stati Uniti, con il fine di dare una ben precisa valenza politica alla decisione finanziaria assunta alla fine del 2020¹⁶.

Rimane aperto l'interrogativo, su cui ci si soffermerà nei prossimi paragrafi sotto vari aspetti, se quanto avvenuto costituisca un passaggio di carattere strutturale, agevolato dalla natura simmetrica dello *shock* causato dalla crisi sanitaria, o una risposta eccezionale e transitoria, legata all'altrettanto eccezionale contingenza sanitaria ed economico-sociale. Com'è prevedibile, i sostenitori dell'evoluzione in senso federale delle finanze

¹⁴ Comunicazione della Commissione europea, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, Bruxelles, 27.5.2020, COM(2020) 442 final.

¹⁵ Tale espressione è stata utilizzata il 19 maggio 2020 dall'allora Ministro delle finanze tedesco, Olaf Scholz, in un'intervista al quotidiano *Die Zeit*, per commentare la proposta del *Recovery Plan*.

¹⁶ Il riferimento storico è alla esperienza degli Stati Uniti: nel 1790, il *Treasury Secretary* Alexander Hamilton ottenne che la Federazione assumesse i debiti degli Stati, esplosi in conseguenza della Guerra d'indipendenza, e parallelamente ricorresse all'indebitamento (*Funding Act 1790*). Per un'approfondita comparazione con gli Stati Uniti, v. M. Iannella, *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona*, Napoli, 2020.

europee, e dell'Unione in generale¹⁷, accreditano la prima ipotesi, gli oppositori la seconda. Di seguito, si cercherà di mettere in luce gli indici rilevanti offerti dalla normativa approvata – sul piano delle entrate, delle spese e della condizionalità finanziaria a tutela dello Stato di diritto – ma anche i profili che attendono una definizione, sulla base delle scelte politiche e delle interpretazioni giurisprudenziali che si affermeranno nei prossimi anni.

3. Le entrate: dal debito comune ad una potestà impositiva europea?

Come accennato, sin dai primi commenti la novità caratterizzante del *Next Generation EU* è stata individuata nella scelta di rispondere a una crisi simmetrica di dimensioni europee, quale quella sanitaria, ricorrendo allo strumento del debito europeo. Appare, in effetti, condivisibile la tesi secondo la quale, mentre il M.E.S. costituiva un esempio di «paradigma intergovernativo» di gestione delle crisi, il piano *Next Generation EU* si porrebbe piuttosto secondo un «paradigma federale», nel quale «si dota l'Ue di una (limitata) capacità fiscale autonoma con cui promuovere politiche di interesse comune»¹⁸: il finanziamento del piano mediante debito europeo ha una grande valenza anche sul piano simbolico, poiché ribalta la netta posizione assunta durante la crisi economico-finanziaria a proposito degli *Euro bonds* da vari Paesi, fra cui la Germania, contestualmente all'affermazione di una linea rigorista sul controllo dei conti pubblici¹⁹.

Invero, non si deve dimenticare che non è nuovo l'utilizzo del debito da parte della Commissione europea per finanziare determinati programmi²⁰, anche se si trattava di operazioni rigidamente disciplinate e gestite normalmente «fuori bilancio», onde non incorrere in violazioni del principio del pareggio statuito dall'art. 310 T.F.U.E.²¹, nonché finanziariamente controbilanciate, rilevando crediti verso gli Stati cui i fondi erano concessi. Il debito comune emesso per finanziare il *Next Generation EU*, però, non solo non è neutro, poiché per la cospicua parte corrispondente ai finanziamenti a fondo perduto non si contrappone a crediti nei confronti degli Stati, ma è speso mediante stanziamenti del bilancio annuale dell'Unione.

¹⁷ Vi è una stretta connessione fra la dimensione istituzionale e la dimensione finanziaria: lo ha messo in luce la Commissione nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025* (Bruxelles, 1.3.2017, COM(2017) 2025 final), nel quale a ogni «Scenario» sul futuro dell'Unione è associata una diversa strutturazione del suo bilancio.

¹⁸ Così S. Fabbrini, *I paradigmi della Ue. La riforma del Mes e la svolta federale*, in *Sole 24 Ore*, Domenica 6 dicembre 2020.

¹⁹ AA.VV., *The case for The Case for Corona Bonds. A Proposal by a Group of European Lawyers*, in *Verfassungsblog*, 5 aprile 2020.

²⁰ Ne ricorda alcuni C. Fasone, *Le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

²¹ A. Brancasi, *Il bilancio dell'Unione dopo Lisbona: l'apporto delle categorie del nostro ordinamento nazionale alla ricostruzione del sistema*, in *Diritto pubblico*, 3, 2010, part. 698 ss.

A prescindere dal problema della compatibilità di tale meccanismo con il principio del pareggio contenuto nell'art. 310 TFUE – che dovrà comunque essere affrontato²² – come già anticipato, interessa qui soprattutto verificare se, a livello sovranazionale, si profili l'affermazione del ricorso al debito come strumento della politica finanziaria sovranazionale.

Da un lato, chi esclude si tratti di un vero e proprio momento hamiltoniano sottolinea la base giuridica assolutamente emergenziale alla base del NGUE²³, il ripetuto riferimento all'eccezionalità del debito contenuto nella Decisione sulle risorse proprie, il fatto che la restituzione del debito sia finanziata mediante un aumento della risorsa propria tradizionale basata sul R.N.L.²⁴, il persistere a livello di normativa primaria della regola procedurale dell'unanimità, che renderebbe difficile il ripetersi di una decisione simile in un contesto diverso²⁵.

Dalla parte opposta, si può evidenziare l'importanza del "salto culturale" compiuto, che ha visto un'assunzione di responsabilità comune senza precedenti, la sua valenza simbolica e il termine assai lungo di restituzione del debito (31 dicembre 2058), che rende in un certo qual modo strutturale l'esistenza di un debito comune. Soprattutto, appare meritevole di approfondimento l'apertura che nella Decisione sulle risorse proprie vi è a un finanziamento della restituzione del debito mediante l'introduzione di risorse *autenticamente proprie* dell'Unione, ossia derivanti da uno sforzo fiscale riconducibile alla stessa.

Prima di entrare nel merito di questo profilo, va precisato che ad oggi le risorse nominalmente "proprie" dell'Unione sono costituite in misura preponderante da trasferimenti degli Stati membri²⁶. I ripetuti tentativi di riformarle – che negli scorsi anni hanno portato alla costituzione di un

²² Si pensi ai dubbi sulla costituzionalità, a livello interno, e sulla natura *ultra vires* della decisione, dal punto di vista del diritto unionale, sollevati ad esempio in Finlandia o in Germania (su cui v., rispettivamente, P. Leino-Sandberg, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2020; A. Ferrari Zumbini, *Il Recovery Plan e la Corte costituzionale tedesca*, in *DPCE Online*, 3, 2021, 3265 ss., e A. Conzutti, *Le sfide dell'integrazione economica europea di fronte al Bundesverfassungsgericht: un confronto (ormai) ineludibile alla luce del caso NGEU*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2021, 199 ss.).

²³ L'art. 122 T.F.U.E., che costituisce la base giuridica del NGEU, indica quale condizione dell'intervento che: «uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo».

²⁴ Art. 6, Decisione (UE, Euratom) n. 2020/2053. Al momento, non vi è, quindi, un reale aumento qualitativo delle risorse a disposizione dell'Unione.

²⁵ L. Lionello, *Next Generation EU: has te Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4, 2020, 22 ss.

²⁶ Sullo *status quo* e i percorsi di possibile riforma, prima dell'esplosione della pandemia, v. A. Somma, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE Online*, 4, 2018.

“Gruppo di alto livello”, guidato da Mario Monti, per studiare l’argomento²⁷ – hanno incontrato una grande freddezza da parte degli Stati membri, tale da precludere qualsiasi passo avanti in ragione della regola dell’unanimità, che tuttora regge anche la materia tributaria²⁸.

Venendo alla normativa da ultimo approvata, l’art. 6 della Decisione sulle risorse proprie prevede, in prima battuta, che le maggiori uscite dal bilancio necessarie per la restituzione del debito vengano finanziate mediante un aumento sino allo 0,6% del massimale della risorsa propria basata sul Reddito Nazionale Lordo: a prima vista sembrerebbe, dunque, che non vi sia un cambiamento significativo nel sistema di finanziamento dell’Unione.

Vi sono ulteriori dati che vanno però presi in considerazione, i quali sembrano preannunciare una possibilità di evoluzione del sistema: i “Considerando” n. 6, 7 e 8 della Decisione, infatti, indicano alcune nuove risorse proprie, maggiormente allineate alle priorità strategiche dell’Unione e volte a ridurre i contributi basati sul RNL²⁹. Fra le possibili nuove risorse “supplementari” da introdurre, si parla esplicitamente di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, di un prelievo sul digitale, di un sistema di scambio delle quote di emissione dell’Unione e di un’imposta sulle transazioni finanziarie, ma l’elenco non intende essere tassativo³⁰.

Tali premesse non si riflettono, però, in specifiche disposizioni all’interno della Decisione. Soltanto nel contestuale Accordo interistituzionale in materia di bilancio del 16 dicembre 2021, sottoscritto fra Parlamento, Commissione e Consiglio, è stata inclusa una «tabella di marcia verso l’introduzione di nuove risorse proprie»³¹, la quale enuncia in modo chiaro il collegamento fra nuove risorse proprie e sforzo finanziario dell’Unione. L’Accordo pone l’obiettivo che le risorse introdotte siano sufficienti a coprire un importo corrispondente alle spese previste per il rimborso del debito che finanzia il piano per la pandemia e scandisce i tempi

²⁷ Il Gruppo ha prodotto un’articolata relazione finale che comprende alcune delle risorse proprie indicate dai “Considerando” della Decisione: *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December 2016.

²⁸ Nei trattati, la regola dell’unanimità viene puntualmente riproposta laddove venga in considerazione la fiscalità: art. 114, par. 2; art. 115; art. 192, par. 2, lett. a) e art. 194, par. 3, T.F.U.E. Sull’importanza del superamento di tale regola e sulle “clausole passerella” che permetterebbero di concretizzarlo, v. la Comunicazione della Commissione europea, *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell’UE*, Strasburgo, 15.1.2019, COM(2019) 8 final.

²⁹ Tali “Considerando” recepiscono le indicazioni contenute nel punto A29 delle Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Nello specifico, il “Considerando” n. 7 prevede una risorsa calcolata sulla base dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati che, fra tutte quelle indicate, è l’unica che trova già attuazione e specificazione all’interno delle disposizioni della Decisione sulle risorse proprie (art. 2, par. 1, lett. c), e par. 2).

³⁰ Per un’organica analisi delle nuove risorse proprie proposte, v. C. Sciancalepore, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, 2021, 235 ss.

³¹ Più precisamente, la tabella di marcia è contenuta nell’Allegato II all’Accordo interistituzionale.

per l'introduzione delle nuove risorse proprie, prevedendo termini per la presentazione delle proposte da parte della Commissione e per le deliberazioni da parte del Consiglio³².

Nonostante ciò, la conclusione dell'Accordo non può garantire in maniera assoluta l'approvazione delle nuove risorse ivi previste: sebbene, dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, gli accordi siano espressamente previsti anche a livello primario e possano assumere carattere vincolante³³, essi non possono superare la regola dell'unanimità prevista per la modifica della decisione sulle risorse proprie e per l'adozione di norme di natura fiscale³⁴. L'Accordo è dunque in grado di vincolare le Istituzioni – come la Commissione, obbligata a presentare le proprie proposte nei tempi stabiliti – ma non può obbligare i Governi nazionali al raggiungimento di un accordo in sede di Consiglio.

Nel corso del 2021, la stessa Commissione ha dimostrato di attenersi alla finalità dell'Accordo interistituzionale, ma declinando il suo potere di iniziativa legislativa a seconda del contesto, e in particolare degli sviluppi delle trattative sulla politica fiscale in sede OCSE. Ad esempio, nel luglio del 2021, essa ha deciso di lasciare da parte la *digital tax*, per favorire il raggiungimento di un accordo a livello globale, anche se era appena scaduto il termine per la presentazione della proposta (giugno 2021). D'altro canto, nel dicembre scorso, essa ha presentato una proposta di emendamenti alla decisione sulle risorse proprie³⁵ che mira ad includere nella stessa anche una risorsa basata sulla *Global Minimum Tax* per le imprese multinazionali, non prevista dall'accordo interistituzionale, ma oggetto di intesa in sede OCSE

³² In altri termini, le nuove risorse proprie dovrebbero progressivamente sostituire l'aumento *ad hoc* della risorsa propria basata sul RNL, ora previsto dall'art. 6 della Decisione sulle risorse proprie. Tale aumento è visto con disfavore non solo in sé – perché la risorsa basata sul RNL è quella meno genuinamente "europea" – ma anche perché si intravede il rischio che, in prospettiva, questo porti a una riduzione delle risorse destinate al QFP (punto E).

³³ Gli Accordi interistituzionali sono utilizzati sin dagli anni '80 nel quadro della procedura di bilancio dell'Unione per chiarire aspetti poco chiari delle disposizioni dei trattati e ridurre la conflittualità fra Istituzioni (L. Sabbi, *L'evoluzione della procedura di bilancio dell'Unione europea*, in *Riv. dir. fin.*, 3, 2017, 320 ss., part. par. 5), ma sono stati disciplinati a livello pattizio soltanto dal Trattato di Lisbona, all'interno del citato art. 295 T.F.U.E.

³⁴ Nella direzione indicata in testo spingono sia ragioni di carattere generale – l'accordo è pur sempre un atto di natura derivata, che non può derogare alle procedure previste dalle disposizioni dei Trattati – sia specifiche affermazioni dell'atto in esame, in cui si legge che esso «non incide sulle rispettive competenze di bilancio e legislative delle istituzioni» (n. 3) e che l'introduzione delle nuove risorse proprie deve comunque essere «realizzata con un numero limitato di revisioni della decisione sulle risorse proprie» (all. II, preambolo, punto K) e, di conseguenza, «seguendo le procedure applicabili a norma dei trattati e fatta salva l'approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

³⁵ Commissione europea, *Proposta di Decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 22.12.2021, COM(2021) 570 final.

nel mese di ottobre³⁶. A tale nuova risorsa, si aggiungerebbero due ulteriori risorse proprie – queste, invece, prefigurate dall’Accordo interistituzionale – basate rispettivamente sul sistema dell’Unione per lo scambio di quote di emissioni e sul meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera.

In conclusione, se è indubbia la novità del ricorso a un debito comune per far fronte alla crisi sanitaria, di un vero e proprio avanzamento strutturale del *federalizing process* europeo, almeno a parere di chi scrive, si potrà parlare se il reperimento delle risorse per la restituzione di tale debito diverrà l’occasione di ampliare in maniera strutturale e stabile la capacità finanziaria dell’Unione mediante l’introduzione di nuove risorse proprie e la possibilità per le Istituzioni europee di mettere in campo proprie politiche di spesa. L’evoluzione di un sistema fiscale multilivello nel senso di una centralizzazione della sovranità fiscale è, però, un processo complesso, che richiede il raggiungimento di soluzioni che possano soddisfare gli interessi economici di tutti gli Stati coinvolti, raramente del tutto coincidenti e spesso in radicale conflitto fra loro³⁷.

4. Spese e condizionalità: verso un indirizzo politico finanziario europeo?

Passando a guardare alla decisione finanziaria dal lato della spesa, ci si può chiedere in che misura essa esprima un vero e proprio *indirizzo politico finanziario sovranazionale*, ovvero una decisione politica, elaborata in sede sovranazionale, sull’utilizzo delle risorse finanziarie all’interno del sistema pubblico europeo.

Sino al Quadro finanziario pluriennale 2014–2020, la ricerca di un indirizzo unitario avrebbe dato un esito tendenzialmente negativo, non soltanto per la limitata dimensione quantitativa della manovra³⁸, ma soprattutto perché la stessa si concentrava su alcuni settori specifici, in particolare la politica agricola e la politica di coesione³⁹.

³⁶ Più precisamente, l’accordo OCSE/G20 IF Pilastro 1, per contrastare l’erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, prevede l’assegnazione alle giurisdizioni di mercato partecipanti del 25 % degli utili residui delle grandi imprese multinazionali al di sopra della soglia di redditività del 10 %.

³⁷ Per interessanti riflessioni in comparazione con l’esperienza statunitense, v. anche T.P. Wózniaowski, M. Poiães Maduro, *European Taxes and Fiscal Justice: Citizens’ Support and Lessons from the US*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 12, issue 3, 2020.

³⁸ Per offrire un’indicazione quantitativa, il QFP 2014–2020, per sette anni, era pari a 1.074 mld di euro, un importo non radicalmente distante dalla spesa pubblica italiana di un solo anno (871 mld di euro nel 2019, con riferimento al consuntivo consolidato per tutto il settore pubblico).

³⁹ La politica di coesione esprime un significativo obiettivo di riequilibrio territoriale, com’è stato rivendicato dai Paesi che compongono il gruppo informale dei cd. *Friends of Cohesion* (Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna): v. ad esempio la *Joint Declaration* a conclusione dell’incontro di Beja (Portogallo), 1° febbraio 2020. Tuttavia, in sé

Vero è che, nell'ultimo decennio, accanto all'intervento finanziario diretto mediante il bilancio europeo, si sono fortemente intensificati il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali e il controllo sul rispetto dei vincoli finanziari. La possibilità per le Istituzioni europee di incidere sulla decisione finanziaria degli Stati in tale sede pativa, però, due ordini di limitazioni: basandosi su un tessuto normativo finalizzato alla riduzione del debito (*debt brake*), l'Unione poteva agire per contenere, ma non per stimolare, la spesa pubblica nazionale; per la stessa ragione, la possibilità di intervento era asimmetrica, a seconda della condizione finanziaria dello Stato membro. Erano soprattutto gli Stati fortemente indebitati e in tensione finanziaria (come l'Italia) a dover "spuntare" gli spazi di flessibilità concessi dai regolamenti, sulla base delle linee guida della Commissione, e a vedere quindi co-determinate in misura più intensa le proprie decisioni sull'allocazione delle risorse pubbliche⁴⁰.

Il più recente bilancio pluriennale e il piano *Next Generation EU* costituiscono un passo avanti nel senso della definizione di un indirizzo politico-finanziario sovranazionale, realizzato sia mediante l'intervento finanziario diretto dell'Unione sia mediante la co-determinazione degli indirizzi politici nazionali⁴¹.

In primo luogo, l'erogazione delle risorse a disposizione non è un automatismo. Per ottenerle, gli Stati membri sono chiamati ad elaborare piani nazionali per la ripresa e la resilienza, in coerenza con gli obiettivi del regolamento e delle priorità individuate nell'ambito del Semestre europeo⁴². Tali piani devono essere presentati alla Commissione, valutati dalla stessa ed infine approvati dal Consiglio, su proposta della Commissione⁴³.

Inoltre, il regolamento evidenzia alcune priorità trasversali della spesa, con un evidente intento di trasformazione a livello economico-sociale,

considerata, essa non esprimeva obiettivi trasversali di trasformazione socio-economica di ambito europeo, come quelli espressi dalla più recente decisione finanziaria.

⁴⁰ L'applicazione di tale sistema porta, di fatto, al centro della decisione finanziaria di ogni Stato membro il momento delle trattative fra Governo e Commissione europea, «nell'ambito delle quali la discrezionalità politica dei governi si confronta con la discrezionalità, apparentemente tecnica, della Commissione»: C. Domenicali, *La flessibilità dei numeri. La Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C. Caruso, M. Morvillo (cur.), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 155 ss.

⁴¹ Il cd. *Recovery Fund*, la parte più significativa del piano NGEU, previsto dagli accordi raggiunti dal Consiglio europeo del dicembre 2020, è stato poi concretamente normato dal Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴² Art. 17, Regolamento (UE) n. 2021/241. L'attuazione dello strumento va a inserirsi all'interno della logica del Semestre europeo, in quanto la presentazione dei piani nazionali coincide con la presentazione dei piani nazionali di stabilità e di riforma, già prevista entro aprile di ogni anno. L'art. 10 del Regolamento rafforza questo collegamento, prevedendo il potere di sospendere gli impegni o i pagamenti nel caso di mancato rispetto delle indicazioni per correggere disavanzi eccessivi.

⁴³ Artt. 18-20, Regolamento (UE) n. 2021/241.

fra le quali spiccano la transizione verde e la transizione digitale⁴⁴. È indubbio che, in questo modo, si realizzino forme di condizionalità nell'erogazione dei fondi e che alle Istituzioni sovranazionali sia riconosciuto un significativo potere di co-decisione con le Istituzioni nazionali⁴⁵.

Da un punto di vista comparatistico, si può rilevare la prossimità di tale soluzione con lo strumento dei *grants in aid*, già noti specialmente nei federalismi di carattere duale, mediante i quali la federazione ottiene di incidere sull'esercizio dei poteri degli stati, anche nelle materie in cui non ostenta una competenza propria⁴⁶. Altro tratto di comunanza con i *grants in aid* è costituito dal fatto che il Piano consente all'Unione di stimolare quantitativamente e orientare qualitativamente la spesa pubblica nei settori individuati come prioritari in sede sovranazionale.

Ma la dimensione della condizionalità – nella più recente decisione finanziaria – non si esaurisce all'allocazione della spesa, accompagnandosi alla parallela introduzione di un meccanismo di condizionalità finalizzato alla protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri⁴⁷. Non appare superfluo ricordare che – anche sul piano politico – la trattativa relativa all'introduzione di tale meccanismo è stata conclusa parallelamente a quella sul NGEU, tanto che le difficoltà inerenti la prima hanno ritardato e rischiato di pregiudicare pure la seconda: nello specifico, richiedendosi l'unanimità per l'approvazione del Piano *Next Generation*, si era ripresentata la medesima “minoranza di blocco” (cd. blocco di Visegrád) che da tempo pregiudica l'applicazione dell'art. 7 T.U.E. di fronte all'*escalation* delle violazioni dello Stato di diritto in Ungheria e Polonia⁴⁸.

Per quel che qui interessa, l'approvazione del Regolamento n. 2020/2092 disciplina per la prima volta in modo sistematico il rapporto fra

⁴⁴ Art. 3, Regolamento (UE) n. 2021/241. Gli obiettivi della transizione verde e digitale sono, in un certo senso, “rafforzati” rispetto agli altri, in quanto il successivo art. 17, lett. e)-f), prevede specifici vincoli quantitativi alle allocazioni di spesa contenute nei PNRR, in specie almeno il 37% per la transizione verde e il 20% per quella digitale.

⁴⁵ Nelle limitate dimensioni di questo contributo non è possibile dar conto delle ricostruzioni diverse da quella qui proposta, che tendono a leggere il piano *Next Generation EU* in continuità con le precedenti politiche sovranazionali, evidenziando la limitata quantità dei trasferimenti a fondo perduto e le persistenti forme di condizionalità finanziaria previste: v., ad esempio, A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari, 2021.

⁴⁶ Per una comparazione con il meccanismo dei *grants in aid*, v. A. Majocchi, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *csfederalismo.it*, commenti, n. 180, 29 maggio 2020. In prospettiva più ampia, v. C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2021.

⁴⁷ Art. 1, Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

⁴⁸ L. Montanari, *Il rispetto del principio di rule of law come sfida per il futuro dell'Unione europea*, in www.robertotomiatti.eu, 2020.

risorse finanziarie e principi costituzionali dell'Unione e pone, quindi, le prime al servizio di quell'omogeneità costituzionale che caratterizza gli ordinamenti federali⁴⁹.

Tale affermazione “forte” merita di essere circostanziata alla luce della normativa e dell'attuale prassi istituzionale. Il Regolamento n. 2020/2092 dota di ampi poteri Commissione e Consiglio, in relazione alla riduzione e alla sospensione dell'erogazione dei fondi, di fronte a «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»⁵⁰. Tale formulazione subordina la possibilità di attivare il meccanismo alla dimostrazione delle conseguenze “sufficientemente dirette” della violazione della *rule of law* sulla gestione delle risorse dell'Unione ed è stata, di conseguenza, criticata per essere eccessivamente compromissoria, da parte di chi auspicava l'adozione di un vero e proprio meccanismo alternativo di *enforcement* dei principi costituzionali dell'Unione, di fronte alla (pratica) impossibilità di attivare l'art. 7 T.U.E.⁵¹. D'altro canto, Ungheria e Polonia – Paesi potenzialmente coinvolti, almeno in prima battuta, da un'applicazione del regolamento – hanno presentato contemporanei e analoghi ricorsi avverso tale atto lamentando proprio, fra le altre cose, che lo stesso creerebbe un «procedimento parallelo» a quello previsto dall'art. 7 T.U.E., in violazione ed elusione delle attribuzioni e delle garanzie procedurali ivi previste⁵². La Corte, tuttavia, ha respinto queste argomentazioni⁵³, evidenziando che il procedimento previsto dall'art. 7, T.U.E. non deve essere concepito come l'unica maniera di proteggere lo Stato di diritto: tale finalità può emergere anche nel contesto di atti di diritto derivato, adottati nell'ambito delle competenze dell'Unione⁵⁴, purché essi non istituiscano di una «procedura parallela» a quella dell'art. 7, implicante i medesimi oggetto, obiettivo e

⁴⁹ Per una ricostruzione sistematica sul punto, v. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

⁵⁰ Art. 4, par. 1, Regolamento (UE) n. 2020/2092. Il successivo par. 2 elenca numerosi aspetti rilevanti (lett. a-h), come il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione e delle autorità (amministrative e giurisdizionali) che controllano l'utilizzo delle risorse e sanzionano le condotte scorrette, la collaborazione con gli uffici sovranazionali deputati al contrasto delle frodi (OLAF). Alla luce dell'elevata conflittualità generatasi sul punto, di particolare interesse risulta la specificazione che il controllo giurisdizionale deve essere assicurato da organi giurisdizionali «indipendenti».

⁵¹ Per un riepilogo delle diverse posizioni, v. E. Castorina, *Stato di diritto e 'condizionalità economica'*, in *federalismi.it*, 21.10.2020.

⁵² Ricorsi proposti l'11 marzo 2021 – cause C-156/21 e C-157/21.

⁵³ Corte giust., sent. 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-156/21; sent. 16 febbraio 2022, *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-157/21.

⁵⁴ V. parr. 191 ss. della sentenza in causa C-157/21.

poteri, con minori garanzie procedurali⁵⁵.

Un ulteriore fattore di complessità è dato dalle affermazioni contenute nelle ampie conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020, le quali, in estrema sintesi, appaiono subordinare l'applicazione del regolamento all'approvazione di apposite linee guida da parte della Commissione ad, a loro volta posposte alla decisione della Corte di giustizia sui ricorsi preannunciati da Ungheria e Polonia⁵⁶. La dottrina è da subito insorta di fronte all'abnormità di questo comportamento, poiché non vi è alcun fondamento nei Trattati per un atto del Consiglio europeo che pretenda, di fatto, di sospendere l'efficacia di un atto legislativo vincolante, qual è il regolamento in esame⁵⁷. Eppure, la Commissione si è mostrata sostanzialmente ossequiosa nei confronti dell'accordo politico raggiunto in sede di Consiglio e non ha tuttora avviato alcun procedimento, seppure non siano mancanti flagranti violazioni dello Stato di diritto anche nei momenti più recenti⁵⁸, tanto che il Parlamento europeo, dopo ripetuti richiami alla Commissione, ha deciso di esperire nei suoi confronti un ricorso in carenza di fronte alla Corte di giustizia⁵⁹.

Come si vede, i problemi aperti non sono pochi. Tuttavia, guardando al quadro complessivo, anche in relazione all'impiego delle risorse si rileva una traiettoria di rafforzamento dei poteri finanziari del "centro" nell'ambito dell'Unione e della sua capacità di esprimere un indirizzo politico più definito e coerente volto, da un lato, alla promozione degli obiettivi politici individuati a livello sovranazionale, dall'altro, all'affermazione dei valori costituzionali dell'Unione⁶⁰.

⁵⁵ *Ibidem*, parr. 206 ss. È probabile che la Corte sarà chiamata a pronunciarsi anche sulla legittimità delle (prevedibili) misure sanzionatorie adottate sulla base del regolamento.

⁵⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, punti 1 ss.

⁵⁷ V., ad esempio, A. Alemanno, M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020.

⁵⁸ Va anche rilevato – per dar conto della complessità dell'atteggiamento della Commissione – che la stessa non ha approvato i piani nazionali di ripresa e resilienza di Ungheria e Polonia, bloccando così sostanzialmente l'erogazione di tale parte dei fondi. Gli aggiornamenti sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility* sono disponibili al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.

⁵⁹ Si è parlato, in maniera significativa, di "fuoco incrociato", per descrivere le opposte contestazioni che investono la Commissione europea: R. Torresan, *"Fuoco incrociato" sulla Commissione nella Rule of law crisis?*, in *EUblog.eu*, 23 giugno 2021.

⁶⁰ Si può concordare con la posizione secondo cui non tutto il patrimonio costituzionale riconducibile allo Stato di diritto possa essere sindacato mediante i suoi potenziali impatti sulla gestione delle risorse pubbliche. Tuttavia, anche alla luce dell'art. 4 del Regolamento, da tale prospettiva si può controllare quantomeno il corretto funzionamento delle Istituzioni che allocano le risorse (politiche e amministrative) e di quelle di controllo, compreso il giudiziario: il meccanismo di condizionalità è suscettibile di concorrere ad assicurare l'*enforcement* di una porzione assai significativa dei principi dello Stato di diritto.

5. Questioni aperte e prospettive future

I fenomeni istituzionali oggetto di questo breve contributo sono tuttora in via di definizione ed in rapida evoluzione: si è, dunque, cercato di offrire alcune chiavi di lettura delle scelte normative compiute e dei loro potenziali sviluppi. È un fatto che, dal 2020, le finanze dell'Unione – fino ad allora oggetto di attenzione quasi esclusivamente da parte degli “addetti ai lavori” – si sono poste potentemente al centro del dibattito pubblico.

Prima di tutto, la ricerca compiuta ha confermato l'utilità dello schema interpretativo dinamico del *federalizing process* per studiare il processo di integrazione europea: l'analisi dei testi normativi è stata soltanto un punto di partenza per cercare di comprendere la trasformazione della dimensione finanziaria dell'Unione, ma in numerosi punti ci si è dovuti arrestare di fronte all'interrogativo sulla concreta attuazione che verrà data alle misure e, soprattutto, sulle prospettive di una loro reiterazione o stabilizzazione. Queste ultime dipendono da una pluralità di fattori, appunto, dinamici, quali l'evoluzione della situazione politica, sociale ed economica e (in misura forse preminente) l'affermarsi in una pluralità di Paesi di forze politiche in grado di farsi interpreti degli spazi di avanzamento del processo di integrazione.

In questo contesto, carente di “punti fermi”, sembra soprattutto utile indicare quali possono essere le ulteriori prospettive di approfondimento delle dinamiche in atto. È noto che, per alcuni Paesi, il debito comune a cui si è fatto ricorso per finanziare il piano NGEU dovrebbe essere destinato a rimanere una sorta di “incidente di percorso” legato all'emergenza pandemica: si consideri, ad esempio, che i Paesi Bassi – strenui oppositori di tale soluzione – non hanno al momento presentato un proprio *Recovery Plan* e non hanno, quindi, fatto ricorso allo Strumento per la ripresa e resilienza.

Ciò nonostante, il ricorso al debito in misura così significativa è apparso il superamento di un tabù consolidato ed apre ad un'evoluzione della finanza europea in maniera simile alle prime fasi di un modello di federalismo aggregativo, con particolare riferimento all'esempio paradigmatico degli Stati Uniti. Almeno due sono le potenziali direttrici di questo sviluppo.

In primo luogo, lo *shock* alle finanze pubbliche causato dall'emergenza sanitaria potrebbe diventare l'occasione per ridiscutere nel loro complesso, a livello europeo, forme e limiti del ricorso al debito pubblico: sono stati Mario Draghi ed Emmanuel Macron – in una lettera congiunta al *Financial Times* che ha avuto una vasta eco⁶¹ – a farsi portatori dell'istanza di ripensamento complessivo dei vincoli di bilanci, riferendosi, fra l'altro, a un *paper* che propone un *debt assumption plan* da parte dell'Unione per far fronte

⁶¹ *The EU's fiscal rules must be reformed*, 23 dicembre 2021, disponibile al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/ue-intervento-di-draghi-e-macron-sul-financial-times/18890>.

all'esplosione dei debiti pubblici nazionali a seguito della pandemia⁶².

In secondo luogo, come già sopra illustrato, la necessità di ripagare il debito contratto potrebbe costituire una spinta alla fiscalizzazione delle risorse proprie dell'Unione, la quale – specialmente se unita alla *debt assumption* appena ipotizzata – costituirebbe un passaggio paradigmatico verso un assetto federale delle finanze europee. In altri termini, lo sviluppo di un'autentica potestà impositiva europea costituirebbe una condizione qualificante per parlare di un federalismo fiscale europeo, segnando il superamento della separazione fra politica di bilancio e politica monetaria espresso dal cd. paradigma di Maastricht e ricomponendo anche a livello sovranazionale il binomio fra tassazione e rappresentanza.

Anche sul lato della spesa le novità non sono state di poco momento, poiché vi è stata un'evoluzione normativa nel senso di una maggiore coerenza dell'impiego delle risorse europee, tanto che appare individuabile un indirizzo politico-finanziario sovranazionale.

L'introduzione del meccanismo di condizionalità legato al rispetto dello Stato di diritto è manifestazione dell'impegno dell'Unione a far rispettare i propri valori costituzionali, utilizzando lo strumento finanziario come (ulteriore) forma di pressione sui decisori politici nazionali. Allo stesso tempo, si è di fronte a un innalzamento qualitativo del livello di protezione delle risorse europee, volto ad evitare che esse siano impiegate tramite meccanismi decisionali opachi ed autoreferenziali o che vadano ad alimentare circuiti corruttivi o fraudolenti.

D'altro canto, il *Next Generation EU* non è soltanto un intervento solidaristico volto ad aiutare i Paesi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria, ma anche un piano di investimenti che ruota attorno a ben precise priorità di respiro europeo. Il grado di realizzazione di queste scelte di indirizzo dipenderà dalla qualità dell'attuazione dei piani a livello nazionale, secondo una logica di federalismo cooperativo, e inciderà, probabilmente, sulle prospettive future di rafforzamento del bilancio sovranazionale nel contesto del *federalizing process* europeo.

Francesco Emanuele Grisostolo
Dip.to di Scienze Giuridiche
Università degli Studi di Udine
francesco.grisostolo@uniud.it

⁶² F. Giavazzi, V. Guerrieri, G. Lorenzoni, C.H. Weymuller, *Revising the European Fiscal Framework*, December 23, 2021, disponibile al seguente link: cpb-us-w2.wpmucdn.com/voices.uchicago.edu/dist/6/2265/files/2019/04/Reform_SGP-final-draft.pdf.