

# Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità

di Alessandro Somma

**Abstract:** *The Eu budget between reform of the system of own resources and conditionality-regime* – For many years attempts are made to reform Eu finances, that is to redefine the system of own resources. Last proposals deal with the possibility of using the Eu budget as a way of strengthening the logic of strict conditionality in financial assistance, as well as with the use of differentiated integration in this field.

**Keywords:** Eu finances; Eu budget; Own resources; Conditionality; Differentiated integration.

## 1. Dai contributi obbligatori al sistema delle risorse proprie

La Comunità economica europea nacque con un bilancio finanziato da contributi obbligatori corrisposti dai singoli Stati, per i quali il Trattato istitutivo aveva stabilito solamente un «criterio di ripartizione» (art. 200), ovvero aveva stabilito le quote spettanti a ciascuno di essi. La concreta entità dei contributi veniva così individuata di volta in volta, in occasione della redazione dei bilanci annuali, il che rappresentava evidentemente di un meccanismo delicato e potenzialmente instabile. Proprio per questo venne concepito come transitorio: lo stesso Trattato precisava che i contributi «potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima». Il tutto in attuazione di proposte formulate dalla Commissione, deliberate all'unanimità dal Consiglio dopo aver consultato l'Assemblea, la cui adozione si sarebbe poi raccomandata agli Stati membri (art. 201)<sup>1</sup>.

Per diversi anni non fu possibile raggiungere un accordo attorno a una disciplina delle risorse proprie. Le posizioni dei Paesi membri erano distanti, anche a causa dei contrasti legati alla circostanza che le uscite della Comunità erano rivolte soprattutto all'attuazione della politica agricola comune: di fatto un insieme di misure protezionistiche a sostegno del reddito degli agricoltori, che in quanto tale non interessava tutti i Paesi con la medesima intensità<sup>2</sup>. Nell'immediato fu così possibile varare solo un regolamento relativo al «funzionamento e allo sviluppo del mercato comune dei prodotti agricoli», che istituì un «fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia» da finanziare con entrate autonome: quelle

---

<sup>1</sup> Speculare quanto precisato dagli artt. 172 e 173 Trattato Euratom. Alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio furono invece fin da subito destinate risorse proprie.

<sup>2</sup> Per tutti G. Mammarella e P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma e Bari, 2008, 111 ss. e U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, 2011, 120 s.

assicurate dal «gettito dei prelievi operati sulle importazioni in provenienza dai Paesi terzi», da considerarsi vere e proprie «entrate di bilancio della Comunità»<sup>3</sup>.

Solo al principio degli anni Settanta fu possibile emanare la prima decisione del Consiglio «relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità»<sup>4</sup>. Lì venne stabilito che sono tali i «prelievi agricoli», comprendenti le somme riscosse «nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero», e i «dazi doganali» derivanti dalla tariffa doganale comune o da altri diritti «sugli scambi con i Paesi non membri». Con la precisazione che i prelievi agricoli venivano acquisiti subito integralmente, mentre i dazi doganali solo progressivamente, in modo tale da giungere in un quinquennio al «trasferimento totale»<sup>5</sup>.

Nella stessa decisione si osservava però che le risorse proprie appena menzionate non erano sufficienti ad «assicurare l'equilibrio del bilancio». Di qui la scelta di alimentarlo anche con proventi dall'Iva, la cui disciplina era stata da poco armonizzata in area comunitaria<sup>6</sup>, e più precisamente con risorse «ottenute mediante applicazione di un tasso che non può superare l'1% ad una base imponibile determinata in modo uniforme per gli Stati membri»<sup>7</sup>. In tal modo si poteva raggiungere l'obiettivo di un bilancio delle Comunità «integralmente finanziato con risorse proprie», direttamente riscosse dagli Stati per essere poi messe «a disposizione della Commissione».

Lo schema appena descritto non andava certo esente da critiche, in parte legate ancora ai costi della politica agricola comune, e dunque alla constatazione che le contribuzioni dei Paesi nordici non risultavano bilanciate da ritorni tangibili in termini di sovvenzioni. Di qui la nota vicenda che interessò il Regno Unito, che a metà anni Ottanta ottenne il varo di un meccanismo di correzione al ribasso delle contribuzioni dovute. Altri problemi derivarono dalla circostanza che la quota Iva, imposta destinata a colpire soprattutto le persone a basso reddito, finiva per determinare la costruzione di un bilancio europeo nel quale i diversi apporti nazionali non rispecchiavano il benessere dei Paesi da cui questi provenivano. Si manifestò così, durante il medesimo Consiglio europeo nel quale si introdussero i correttivi per il Regno Unito, l'intenzione di intervenire per alleviare la condizione degli Stati «con onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità»<sup>8</sup>: intenzione tradottasi nella predisposizione di correttivi a beneficio dei diversi Paesi membri di volta in volta ritenuti meritevoli di ottenere riduzioni sui contributi destinati al bilancio europeo.

I correttivi in discorso non hanno avuto e non hanno certo una portata paragonabile a quelli accordati al Regno Unito, e ciò nonostante il loro impiego massiccio ha condotto alla creazione di una notevole mole di misure particolari<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Regolamento n. 25 del 4 aprile 1962.

<sup>4</sup> Decisione del 21 aprile 1970, 70/243/Cee, Ceca, Euratom.

<sup>5</sup> In seguito verranno individuati importi che gli Stati potranno trattenere a titolo di rimborso delle spese sostenute per la riscossione.

<sup>6</sup> Per tutti A. Parente, *L'Iva comunitaria*, in A.M. Proto (a cura di), *Principi di diritto tributario comunitario*, Napoli, 2011, 134 ss.

<sup>7</sup> Il tasso è stato modificato in più occasioni. Attualmente è fissato allo 0,3% (art. 2 c. 4 Decisione del Consiglio del 26 maggio 2014, 2014/335/Ue).

<sup>8</sup> Consiglio europeo del 25-26 giugno 1984, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>9</sup> V. ad es. quelle previste dalla Decisione del Consiglio del 26 maggio 2014, cit.: «Limitatamente al periodo 2014-2020, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Svezia beneficiano di riduzioni lorde del proprio contributo annuo basato sull'Rln pari, rispettivamente, a 130 milioni di Eur, 695 milioni di Eur e 185 milioni di Eur. L'Austria beneficia di una riduzione

Di qui la necessità di interventi complessivi più incisivi, utili oltretutto per adeguare il bilancio europeo ai compiti che si profilavano con l'adozione dell'Atto unico europeo. L'avvio del percorso che avrebbe portato all'Unione economia e monetaria offrì cioè l'occasione per individuare una quarta risorsa propria: un'aliquota del reddito nazionale lordo (Rnl) degli Stati membri «che sarà determinata nel quadro della procedura di bilancio tenuto conto di tutte le altre entrate». Nel contempo si è stabilito un limite all'importo complessivo delle risorse proprie della Comunità per gli stanziamenti di pagamento, fissato nell'1,20% del totale del prodotto nazionale lordo (Pnl) della Comunità: limite da raggiungere progressivamente nell'arco di un quinquennio<sup>10</sup>.

Da notare che, assieme all'individuazione della quarta risorsa propria, si è istituito il quadro finanziario pluriennale<sup>11</sup>, concepito anche per relativizzare i contrasti tra i Paesi membri: si pensò che sarebbero stati in qualche modo indotti ad avvicinare le loro posizioni se indotti a ragionare su un arco temporale non limitato all'annualità. Il tutto mentre anche l'indicazione di un limite all'importo delle risorse proprie favorì l'affievolirsi della conflittualità, giacché relativizzò la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, le prime decise in ultima istanza dal Consiglio e le seconde dal Parlamento europeo<sup>12</sup>.

Al primo quadro finanziario pluriennale, che ha interessato gli anni dal 1988 al 1992, ha fatto seguito un secondo quadro per il periodo dal 1993 al 1999, che è stato interessato da una nuova decisione del Consiglio relativa alle risorse proprie. Lì si è stabilito di portare progressivamente all'1,27% del totale del Pnl degli Stati membri il limite all'importo complessivo delle risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento<sup>13</sup>. Il terzo quadro finanziario pluriennale, per gli anni dal 2000 al 2006, è stato invece interessato da una decisione che ha mantenuto quel limite<sup>14</sup> ridimensionato dal quarto quadro, relativo al periodo dal 2007 al 2013, dove è stato portato all'1,24%<sup>15</sup>.

## 2. L'opacità e la complessità di un sistema da riformare

L'anno in cui fu approvata la decisione del Consiglio relativa al quarto quadro finanziario pluriennale, è notoriamente l'anno in cui venne firmato il Trattato di Lisbona, che contiene tra l'altro una disposizione dedicata proprio a quello strumento: non più un mero accordo interistituzionale, bensì un regolamento approvato all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento a maggioranza dei suoi componenti (art. 312 TfUE).

La disposizione in discorso è immediatamente preceduta da quella che disciplina le risorse proprie dell'Unione, in cui si riprende un principio affermato per la prima volta da una decisione del Consiglio di metà anni Ottanta<sup>16</sup>, poi ripresa

---

lorda del proprio contributo annuo basato sull'Rnl pari a 30 milioni di Euro nel 2014, a 20 milioni di Eur nel 2015 e a 10 milioni di Eur nel 2016» (art. 2 c. 5).

<sup>10</sup> Decisione del 24 giugno 1988, 88/376/Cee, Euratom. È la stessa decisione con cui venne accordata al Regno Unito «una correzione degli squilibri finanziari».

<sup>11</sup> All'epoca si parlava di «sistema delle prospettive finanziarie pluriennali».

<sup>12</sup> Cfr. G. Clemente, *Sub Art. 312*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2. ed., Milano, 2014, 2395.

<sup>13</sup> Decisione del 31 ottobre 1994, 94/728/Ce, Euratom.

<sup>14</sup> Decisione del 29 settembre 2000, 2000/597/Ce, Euratom.

<sup>15</sup> Decisione 7 giugno 2007, 2007/436/Ce, Euratom.

<sup>16</sup> Decisione del 7 maggio 1985, 85/257/Cee, Euratom.

dal Trattato di Maastricht: il principio per cui il bilancio «è finanziato integralmente tramite risorse proprie». Segue il riferimento alle decisioni con cui il Consiglio dispone in materia di risorse proprie, in continuità con quanto già prefigurato nel Trattato di Roma (art. 201) e con la prassi cui abbiamo appena fatto riferimento. Il tutto con la precisazione che in quella sede «è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente», e che il sistema delle risorse proprie viene definito sulla base di una procedura sostanzialmente invariata rispetto a quella tracciata nel Trattato di Roma: attraverso una delibera del Consiglio adottata all'unanimità, previa consultazione del Parlamento e «approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali» (art. 311 TfUe).

In vista della redazione della decisione relativa al quadro finanziario pluriennale per il periodo dal 2014 al 2020 si sono dedicate riflessioni alla possibilità di istituire nuove risorse proprie, comunque entro il limite complessivo dell'1,23% della somma degli Rnl di tutti gli Stati membri. Questo è stato precisato nel corso di un Consiglio europeo di inizio 2013, durante il quale si sono manifestati apprezzamenti per gli sforzi della Commissione impegnata a definire «una nuova risorsa propria basata sull'Iva», magari in sostituzione della vecchia risorsa, oltre che a sviluppare la «cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie» e a «esaminare la possibilità che essa possa servire da base per una nuova risorsa propria del bilancio Ue»<sup>17</sup>.

La Commissione aveva in effetti rilevato come il sistema di finanziamento dell'Unione fosse oramai «inefficace» e soprattutto «opaco e talmente complesso», come si evince in modo esemplare dal caotico sistema dei correttivi, che «solo pochi specialisti ne comprendono bene il funzionamento». Con il risultato che il sistema si sottrae al «controllo democratico», con ciò inducendo i politici nazionali a considerare i contributi all'Unione come una mera spesa, e i cittadini a «mettere in discussione i vantaggi della stessa appartenenza all'Ue». Il tutto mentre la crisi economico finanziaria scoppiata nel 2008 ha avuto conseguenze notevoli sui bilanci degli Stati membri, tanto che «il deficit pubblico di numerosi tra i più grandi Stati membri ha superato il volume del bilancio totale dell'Ue». Di qui la convinzione che non fosse più rinviabile una riforma del complessivo sistema delle risorse proprie, da realizzare avendo in mente almeno due finalità: da un lato contribuire agli «sforzi generali di risanamento finanziario» attraverso la riduzione o l'abolizione delle vecchie risorse, e dall'altro costruire un nesso tra la disciplina delle nuove risorse e «gli obiettivi politici dell'Ue»<sup>18</sup>.

È sullo sfondo di queste considerazioni che la Commissione ha proposto uno «sviluppo del sistema Iva nel quadro di una nuova risorsa propria»: più precisamente la «soppressione secca» della vecchia risorsa Iva, che «richiede molto lavoro amministrativo per ottenere una base armonizzata e offre scarso o nessun valore aggiunto rispetto alla risorsa propria basata sull'Rnl», e l'adozione di una nuova Iva anche per giungere all'«eliminazione di una serie di esenzioni o deroghe che nuocciano al corretto funzionamento del mercato interno e alle misure volte a ridurre le frodi»<sup>19</sup>. In linea con il proposito di sintonizzare il sistema delle risorse proprie con le finalità dell'Unione la proposta di istituire un'imposta sulle

<sup>17</sup> Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>18</sup> Così la relazione di accompagnamento alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea* del 29 giugno 2011, Com/2011/510 def.

<sup>19</sup> Nel solco di quanto discusso nel *Libro verde sul futuro dell'Iva* del 1. dicembre 2010, Com/2010/695 def.

transazioni finanziarie come imposta europea, che consentirebbe ai molti Paesi che ancora non l'hanno adottata di «costituire un nuovo flusso di entrate», e a tutti di «ridurre i contributi attuali». A queste condizioni, conclude la Commissione, si potrebbe finalmente riformare il complesso sistema dei meccanismi di correzione, a partire da quello a favore del Regno Unito, varato a partire da «condizioni oggettive» che nel tempo «si sono notevolmente modificate», e sostituirlo con un meccanismo «trasparente e semplice, realmente aperto al controllo pubblico e parlamentare»<sup>20</sup>.

Si sa che il tentativo di introdurre una tassazione delle transazioni finanziarie, anche nell'ambito più ristretto della cooperazione rafforzata, non è andato a buon fine. È stata definita una proposta di direttiva che ha affrontato il tema dal punto di vista del «corretto funzionamento del mercato interno» e della necessità di «garantire un contributo giusto e congruo degli enti finanziari alla copertura dei costi della recente crisi»<sup>21</sup>. La proposta si è però scontrata con la netta contrarietà del Regno Unito, che ha persino tentato di bloccarla attraverso un ricorso alla Corte di giustizia Ue, peraltro respinto<sup>22</sup>.

Le proposte della Commissione in materia di riforma dell'Iva non sono state affossate, ma non si vede ancora la fine dell'iter iniziato con la loro recente formalizzazione<sup>23</sup>. Anche per questo la decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie relativa al quinto quadro finanziario pluriennale, quello riferito al periodo dal 2014 al 2020, non ha potuto presentare novità di rilievo<sup>24</sup>. Ad oggi le risorse proprie iscritte nel bilancio europeo sono pertanto i prelievi agricoli, i dazi doganali e un'aliquota del reddito nazionale lordo degli Stati membri. Come abbiamo anticipato, quest'ultima è la risorsa più importante, da cui deriva il 71% delle entrate, mentre i dazi doganali e la risorsa basata sull'Iva incidono, rispettivamente, per il 16% e il 12%<sup>25</sup>.

### 3. Il Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie

La definizione del quadro finanziario pluriennale in vigore non è stata l'occasione per innovare il sistema delle risorse proprie, ma se non altro ha segnato l'avvio di una discussione serrata attorno all'opportunità e alle modalità di una sua riforma. A questi fini, su stimolo della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, è stato costituito un Gruppo ad alto livello la cui presidenza è stata affidata a Mario Monti. In una dichiarazione congiunta delle tre istituzioni si sintetizza in questi termini il compito affidato al Gruppo: «intraprendere una revisione generale del sistema delle risorse proprie ispirata agli obiettivi generali

---

<sup>20</sup> Cfr. la relazione di accompagnamento alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea* del 29 giugno 2011, cit.

<sup>21</sup> *Proposta di direttiva che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie* del 14 febbraio 2013, Com/2013/71 fin.

<sup>22</sup> *Sentenza Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea* del 30 aprile 2014, Causa C-209/13.

<sup>23</sup> Cfr. la Comunicazione *su un piano d'azione sull'Iva* del 7 aprile 2016, Com/2016/148 def.

<sup>24</sup> Decisione del 26 maggio 2014, cit., che conferma il limite massimo agli stanziamenti di pagamento per le risorse proprie individuato al Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013: 1,23% della somma dell'Rnl di tutti gli Stati membri.

<sup>25</sup> Dati riferiti al 2018 e riportati ad es. in *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* del 28 giugno 2017, Com/2017/358 fin.

della semplicità, della trasparenza, dell'equità e della responsabilità democratica»<sup>26</sup>.

Il Gruppo, composto in massima parte da politici<sup>27</sup>, ha a sua volta incaricato una commissione di studiosi ed esperti di svolgere approfondimenti sui molteplici aspetti legati ai propositi di riforma, poi confluiti in uno studio pubblicato a metà 2016<sup>28</sup>. Lì si critica l'attuale sistema di risorse proprie incentrato su contributi statali basati sull'Rnl, considerato adatto al finanziamento delle sole azioni nell'ambito delle aree di intervento più o meno consolidate delle istituzioni europee: crescita sostenibile e risorse naturali (39%), coesione economica, sociale e territoriale (34%), competitività per la crescita e l'occupazione (13%), Europa nel mondo (6%), amministrazione (6%), sicurezza e cittadinanza (2%)<sup>29</sup>. Lo stesso sistema non si presterebbe però al sostegno delle iniziative volte ad affrontare le nuove questioni che si sono imposte e si impongono all'attenzione della politica europea, come «le sfide che derivano dalla crescente competizione commerciale, dalla crisi finanziaria, dalle migrazioni, dall'energia e dal cambiamento climatico, così come le crescenti preoccupazioni per la sicurezza». Da notare che lo studio non menziona tra le nuove sfide l'urgenza di contrastare la povertà e la disoccupazione, così come di intervenire per stabilizzare i cicli economici avversi, e si capisce: si tratta di tematiche trascurate da chi ha ispirato i fondamenti dell'Unione economica e monetaria, o magari da questi considerate risolvibili attraverso il consolidamento di quei fondamenti.

Seguono riflessioni attorno a quattro nuove possibili risorse proprie in aggiunta o in sostituzione di quelle attualmente previste, individuate valutando la loro idoneità ad assicurare «l'adeguatezza e la stabilità del gettito», la loro «conformità con gli obiettivi dell'Unione», la loro «visibilità, trasparenza e responsabilità democratica», così come la loro «equità». Le prime due risorse corrispondono a imposte già previste nei diversi Paesi membri, la cui gestione a livello europeo consentirebbe di evitare esternalità e in particolare la «competizione fiscale» tra gli Stati membri: un'imposta riformata sul valore aggiunto, come sappiamo già al centro delle riflessioni della Commissione, e un'imposta sul reddito delle società. Anche la terza proposta, quella di un'imposta sulle transazioni finanziarie, è stata menzionata dalla Commissione, anche se, si osserva, potrebbe non essere opportuna dal punto di vista dell'adeguatezza e della stabilità del gettito, oltre che della sua «efficienza». Non incontrerebbe invece questi limiti la quarta proposta, quella relativa all'istituzione di strumenti fiscali destinati a colpire le emissioni di carbonio, che pure appare controversa dal punto di vista «politico e tecnico».

---

<sup>26</sup> La dichiarazione è pubblicata come allegato al *First Assessment Report* (17 dicembre 2014), <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/FirstAssessmentReport-December2014.pdf>, 39 s.

<sup>27</sup> Questi i componenti: Kristalina Georgieva, Pierre Moscovici e Frans Timmermans (indicati dalla Commissione), Daniel Dăianu, Clemens Fuest e Ingrida Šimonytė (indicati dal Consiglio), Guy Verhofstadt, Ivailo Kalfin e Alain Lamassoure (indicati dal Parlamento). Il tedesco Fuest è l'unico componente che non proviene da una carriera politica: è un accademico, presidente dell'Ifo Institute for Economic Research.

<sup>28</sup> *Study on the potential and limitations of reforming the financing of the Eu budget* (3 giugno 2016), realizzato da J. Núñez Ferrer, J. Le Cacheux, G. Benedetto e M. Saunier, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016_en.pdf).

<sup>29</sup> Dati della Commissione al 14 febbraio 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/where-does-the-money-go\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/where-does-the-money-go_en.pdf).

Gli studiosi ed esperti interpellati dal Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie hanno poi sottolineato la crescente necessità di attrezzare il bilancio europeo per fronteggiare spese impreviste, come quelle relative alle perdite degli agricoltori colpiti dal blocco delle importazioni dalla Russia, alla crisi ucraina, o all'emergenza migranti. Le uscite non previste impongono un incremento dei contributi nazionali o in alternativa una rimodulazione del bilancio, dal momento che come è noto «entrate e spese devono risultare in pareggio» (art. 310 TfUE). Per questo, si sostiene, le uscite potrebbero essere coperte in altro modo, ad esempio ricorrendo agli introiti riconducibili alla riscossione di multe per la violazione dei precetti europei. Infine si è evidenziata l'urgenza di affrontare i problemi legati allo sviluppo di trattamenti differenziati fra Stati, come quelli riconducibili al sistema dei correttivi cui abbiamo poco sopra fatto riferimento.

Sulla base del lavoro della commissione di studiosi ed esperti, oltre che di una relazione intermedia presentata nel dicembre 2014 dedicata soprattutto all'analisi dello stato dell'arte<sup>30</sup> e di quanto emerso nel corso di un incontro con i rappresentanti dei Parlamenti nazionali<sup>31</sup>, il Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie ha confezionato il suo rapporto conclusivo, reso pubblico sul finire del 2016<sup>32</sup>. Lì si offre innanzi tutto una fotografia di ciò che al momento si reputa essere il bilancio europeo: un bilancio di investimenti «finalizzato principalmente a sostenere le politiche e gli obiettivi comuni dell'Ue», per il resto «troppo limitato per una vera stabilizzazione economica anticiclica e per una redistribuzione sostanziale», oltre che inadatto a fornire mezzi per fronteggiare «le crisi a breve termine». Si critica poi il sistema delle risorse proprie in quanto troppo incentrato sulla componente derivante dall'aliquota applicata all'Rnl dei Paesi membri, che si reputa avere «carattere regressivo» a causa della disciplina cui è sottoposto «insieme con le concessioni e le riduzioni concesse ad alcuni Stati». Di qui il favore per l'individuazione di «nuove risorse proprie che aiuterebbero ad attuare alcune politiche dell'Ue e a sostenere gli obiettivi politici dell'Ue, segnatamente la sostenibilità economica, sociale e ambientale». Il tutto mentre si possono salvare, in quanto «elementi dell'attuale sistema» che «funzionano bene, sono semplici, equi», i dazi doganali «che costituiscono un parametro di riferimento delle reali entrate dell'Ue e la cui procedura di riscossione è soddisfacente», e la risorsa basata sull'Rln «se utilizzata come risorsa equilibratrice e realmente residuale».

Le nuove risorse che dovrebbero essere individuate sono innanzi tutto quelle relative al mercato unico e al coordinamento in materia fiscale: l'Iva riformata in sostituzione dell'attuale, l'imposta sul reddito delle società, sulle transazioni finanziarie o su «altre attività finanziarie». Vi sono poi quelle collegate alle politiche europee sull'energia, sull'ambiente, sul clima e sui trasporti: «la tassa sulle emissioni di CO<sub>2</sub>, l'inclusione dei ricavi ottenuti dal sistema europeo per lo scambio di quote di emissione, una tassa sull'elettricità, una tassa sul carburante

<sup>30</sup> *First Assessment Report*, cit.

<sup>31</sup> Alcuni materiali dell'incontro, tenutosi il 7 e 8 settembre 2016, si possono reperire qui: [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/conference/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/conference/index_en.cfm).

<sup>32</sup> Cfr. *Future Financing of the Eu. Final Report and Recommendations of the High Level Group on own Resources* (dicembre 2016), [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf). Del Rapporto esiste una sintesi in italiano: Gruppo ad Alto livello sul future delle risorse proprie, *Sintesi e raccomandazioni*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf)

(tasse sui combustibili fossili/accise) o prelievi fiscali indiretti sulle merci importate prodotte in Paesi terzi con emissioni elevate».

Il Gruppo ad alto livello si occupa poi della possibilità di un'integrazione differenziata in materia di bilancio europeo, ovvero della possibilità che si deroghi ai principi dell'unità e universalità del bilancio per le situazioni in cui «alcuni Stati membri volessero approfondire alcune aree di integrazione europea», e richiedessero così «la differenziazione delle entrate» eventualmente previste per finanziare le relative politiche. Il che viene discusso con specifico riferimento all'«ulteriore sviluppo dell'Area Euro» e in genere per «le politiche contemplate dalla cooperazione rafforzata laddove vi sia una coalizione di Paesi apripista», ad esempio quelle in tema di «difesa».

Sul tema dell'integrazione differenziata torneremo fra breve. Occorre prima evidenziare la sottolineatura da parte del Gruppo ad alto livello dell'opportunità di preservare principio del pareggio di bilancio, ovvero la netta chiusura rispetto alla possibilità di finanziare il bilancio europeo attraverso l'emissione di titoli del debito sovranzionali. Si sa che il tema è stato più volte trattato in ambito europeo, e in particolare al principio del secondo mandato del Presidente della Commissione europea José Barroso. Quest'ultimo aveva sponsorizzato una prudente emissione di debito comune, i cosiddetti Eurobond, da disciplinare in modo da «ricompensare chi rispetta le regole e da scoraggiare gli altri»<sup>33</sup>. La proposta si infranse però contro l'invincibile ostilità tedesca, che all'epoca venne espressa con particolare veemenza: fu all'origine di uno studio commissionato dall'esecutivo all'Università delle forze armate tedesche sul modo di attuare nell'arco di pochi giorni l'uscita dall'Eurozona, considerata un'opzione da prendere in considerazione in quanto fonte di oneri minori rispetto a quelli riconducibili a un sistema di condivisione dei rischi<sup>34</sup>.

#### 4. L'integrazione differenziata e il futuro delle finanze europee

Il tema dell'integrazione differenziata è al centro delle riflessioni avviate dalla Commissione europea in occasione delle celebrazioni per i sessant'anni dei Trattati di Roma, le cui linee generali sono sintetizzate nel Libro bianco sul futuro dell'Unione<sup>35</sup>. Lì si immaginano cinque scenari alternativi che in massima parte non mettono in discussione il livello di integrazione finora raggiunto, ma semplicemente prevedono diversi gradi di intensità per gli sviluppi futuri. L'intensità minore è quella per cui l'Europa decide di sviluppare «solo il mercato unico», ovvero di concentrarsi sulla libera circolazione delle merci e dei capitali. È più impegnativo lo scenario per cui si decide di andare «avanti così», che prevede un incremento della cooperazione nella politica estera e di difesa, oltre che in materia di migrazione e sicurezza. La cooperazione sarebbe invece particolarmente intensa se si decidesse di «fare meno in modo più efficiente», giacché in questo caso riceverebbero impulso anche le iniziative volte a consolidare l'Eurozona. Si potrebbe però anche «fare molto di più insieme», e in particolare sviluppare

<sup>33</sup> Cfr. *Rinnovamento europeo* - Discorso sullo stato dell'Unione del 28 settembre 2011, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-607\\_it.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-607_it.pdf), 5.

<sup>34</sup> Lo studio è stato poi pubblicato: cfr. D. Meyer, *Euro-Krise: Austritt als Lösung?*, Berlin etc., 2012.

<sup>35</sup> *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025* del 1. marzo 2017, Com/2017/2025 fin.

l'Unione economica, finanziaria e di bilancio con la partecipazione di tutti i Paesi membri.

L'ultimo scenario non è inquadrabile in modo certo dal punto di vista dell'intensità dell'integrazione cui prelude, perché riguarda il caso in cui «chi vuole di più fa di più». È l'idea di un'Europa a più velocità, concepita come una sorta di soluzione intermedia fra la scelta di andare «avanti così» e la volontà di «fare molto di più insieme»: idea per cui si affida lo sviluppo dell'integrazione europea all'azione di «una o più coalizioni di volenterosi che operano in ambiti specifici». Il tutto in qualche modo riconducibile allo schema della cooperazione rafforzata, ora disciplinato dai Trattati con riferimento a tutti i settori di competenza del livello europeo, eccetto ovviamente quelli di competenza esclusiva (art. 20 TUE). Schema finora utilizzato solo per disciplinare la separazione e il divorzio «in circostanze che comportino un conflitto di leggi»<sup>36</sup> e per semplificare la protezione delle invenzioni attraverso l'istituzione della figura del brevetto unitario europeo<sup>37</sup>, non tuttavia per introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie: si è tentato di farlo, ma come abbiamo detto l'iniziativa è naufragata.

L'idea di Europa a più velocità non è nuova, dal momento che di integrazione differenziata, o di geometrie variabili, o di cerchi concentrici, oltre che di più velocità, si parla fin dal Piano Tindemans<sup>38</sup>: il piano confezionato a metà anni Settanta su stimolo di Willy Brandt, che intendeva in qualche modo reagire allo stallo in cui si trovava la Comunità, incapace di attuare il Piano Werner, ovvero di avviare la costruzione dell'Unione economica e monetaria<sup>39</sup>.

Da allora l'Europa a più velocità è stata evocata soprattutto nelle fasi di stallo della costruzione europea, o comunque caratterizzate da particolari frizioni tra i Paesi membri, e magari da ripensamenti circa il valore dell'integrazione<sup>40</sup>. Non è dunque un caso se essa viene sviluppata nei diversi documenti che hanno fatto seguito al documento della Commissione appena ricordato, e che sono stati dedicati ad aspetti specifici: non ultimo quello incentrato sulle finanze europee, in cui si riprendono i cinque scenari abbozzati nel Libro bianco sul futuro dell'Europa e si riflette sul tipo di bilancio europeo più adatto alla loro implementazione<sup>41</sup>. Il tutto in un contesto che si sottolinea essere favorevole alle riforme, se non altro perché l'uscita di scena del Regno Unito, che per un verso si traduce in un deficit, aiuta per un altro a rivedere il sistema delle correzioni, e a contrastare così «la falsa convinzione secondo cui il valore del bilancio dell'Ue per uno Stato membro può essere misurato in base al saldo netto tra i contributi versati e i fondi ricevuti». Il che potrebbe sfociare nella riconduzione al bilancio europeo di numerosi strumenti collocati fuori da esso, come in particolare quelli predisposti per affrontare la crisi del debito sovrano, primo fra tutti il Meccanismo europeo di stabilità<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Regolamento 20 dicembre 2010 n. 1259.

<sup>37</sup> Regolamenti 17 dicembre 2012 nn. 1257 e 1260.

<sup>38</sup> European Union, *Report by Mr Leo Tindemans to the European Council*, in *Bulletin of the European Communities*, 1976, Supplement 1.

<sup>39</sup> *Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Willy Brandt, vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974 (Auszüge)*, in *Europa Archiv*, 2, 1975, D 33 ss.

<sup>40</sup> Per tutti A. Riedeberger, *Die Eu zwischen einheitlicher und differenzierter Integration*, Wiesbaden, 2016.

<sup>41</sup> *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* del 28 giugno 2017, cit.

<sup>42</sup> Per tutti E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 44, 2013, 481 ss.

Si diceva dei cinque scenari evocati nel Libro bianco sul futuro dell'Europa, che qui vengono ripresi con alcune precisazioni e integrazioni. Lo scenario meno impegnativo, quello per cui si decide di «fare di meno insieme» e dunque ci si concentra sul solo mercato unico, contempla una riduzione significativa delle spese per la coesione e l'agricoltura e per converso un «ricorso molto più consistente a strumenti finanziari e garanzie», il tutto nell'ambito di un regime di bilancio «senza correzioni». Nello scenario per cui si va «avanti così» si manterrebbe la centralità della politica agricola e della coesione economica, sociale e territoriale, incrementando però gli sforzi in materia di sicurezza e difesa: di qui la necessità di finanziare il bilancio europeo con «altre fonti di entrate o competenze». Se invece si adottasse lo scenario per cui si fa di meno ma in modo più efficiente e dunque si favorisce una «riprogettazione radicale», si dovrebbero introdurre numerose innovazioni, innanzi tutto per semplificare il regime attuale con l'«abolizione di tutte le correzioni» e la «riforma o abolizione della risorsa propria basata sull'Iva». Si dovrebbero poi prevedere risorse proprie per la realizzazione degli obiettivi strategici individuati, «ad esempio ecotassa, tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società». Quanto allo scenario relativo all'opzione per forme di integrazione differenziata, che contempla «nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti», esso può ricorrere al regime attuale, ma anche prevedere la creazione di «una nuova risorsa propria (ad esempio la tassa sulle transazioni finanziarie)».

882

Più complesso e impegnativo per il bilancio europeo l'ultimo scenario, quello per cui si decide di «fare molto più insieme», perché richiede l'individuazione di «nuove risorse proprie» nella misura necessaria a reperire «notevoli finanziamenti aggiuntivi per le nuove priorità e l'azione esterna». Di qui la conclusione che occorre varare un «bilancio della Zona Euro vero e proprio», magari con risorse derivanti da «un potere impositivo mirato e autonomo» e con «la possibilità di emettere debito sovrano proprio dell'Ue»: soluzione come sappiamo ipotizzata ai tempi della Commissione Barroso<sup>43</sup>. Così come occorre nel contempo ricondurre al diritto europeo le fonti di finanziamento ora disciplinate oltre il suo orizzonte, come quelle destinate a fronteggiare la crisi del debito sovrano. È insomma lo scenario collegato al varo di un «Fondo monetario europeo», a cui si è del resto dedicata una recente proposta di regolamento<sup>44</sup>.

La Commissione non esprime direttamente preferenze circa lo scenario destinato a dominare il futuro delle finanze europee, limitandosi a segnalare la necessità che «il livello dell'ambizione politica» sia «allineato con i mezzi per agire». Peraltro, almeno indirettamente, il percorso da seguire emerge in modo chiaro, se non altro perché l'indicazione dei compiti che si ritiene debbano essere affrontati dal livello sovranazionale evidenzia una notevole ambizione, ben articolata nei documenti destinati a singoli aspetti del futuro dell'Europa: la sorte della dimensione sociale<sup>45</sup>, lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria<sup>46</sup>, il

<sup>43</sup> Cfr. *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita* del 30 novembre 2012, Com/2012/777 fin.

<sup>44</sup> *Proposta di Regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo* del 6 dicembre 2017, Com/2017/827 fin.

<sup>45</sup> *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa* del 26 aprile 2017, Com/2017/206 fin.

<sup>46</sup> *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* del 31 maggio 2017, Com/2017/291 fin.

posizionamento nei processi di globalizzazione<sup>47</sup>, la costruzione di un sistema di difesa comune<sup>48</sup>.

## 5. Il bilancio europeo e il regime delle condizionalità

Si diceva che per sintonizzare il bilancio europeo con ambizioni politiche elevate, ovvero per consentirgli di sostenere un robusto sviluppo della costruzione europea, occorre includervi nuovi strumenti di finanziamento degli interventi a tal fine necessari. Ebbene, anche questo aspetto è stato affrontato dalla Commissione Barroso, non a caso nel medesimo documento in cui si è discusso del riconoscimento di un potere impositivo autonomo finalizzato in particolare a promuovere il completamento dell'Unione economica e monetaria<sup>49</sup>.

Con l'occasione si è più precisamente auspicata l'adozione di «un meccanismo di coordinamento ex ante sistematico di tutti i grandi progetti di riforma degli Stati membri nel quadro del semestre europeo». E per sostenere il tutto si è ipotizzata l'istituzione di un non meglio definito «strumento di convergenza e competitività» destinato a «fornire sostegno all'attuazione tempestiva delle riforme strutturali», in particolare delle «riforme difficili» da realizzare «nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici». Il tutto «associato ad un apposito sistema di sostegno finanziario che rappresenta la fase iniziale della creazione di una capacità fiscale dell'Unione economica e monetaria», e che si propone di sviluppare secondo lo schema dell'assistenza finanziaria condizionata: ovvero sulla base di veri e propri «accordi contrattuali associati ad un sostegno finanziario».

Il tema è stato ripreso e approfondito in una comunicazione della Commissione di poco successiva<sup>50</sup>, dal cui tenore trae conferma la volontà di sviluppare il bilancio europeo ricalcando lo schema dell'assistenza finanziaria condizionata. Si sottolinea infatti che lo strumento di convergenza e competitività, sebbene si traduca in una spesa a favore di un singolo Stato membro, non mira immediatamente a produrre benefici per quest'ultimo: è concepito, come l'assistenza finanziaria condizionata disciplinata dai Trattati (art. 136 TfUe), per «sostenere riforme importanti con potenziali ripercussioni su altri Stati membri, sulla Zona Euro e sull'Ue considerata nel suo insieme, contribuendo quindi all'attuazione di riforme che non sarebbero state intraprese in condizioni normali». Quanto al finanziamento dello strumento, si propone di includerlo nel bilancio europeo «come entrate esterne con destinazione specifica, che quindi non rientrerebbero nei massimali fissati nel regolamento sul quadro finanziario pluriennale»: entrate che «potrebbe basarsi su contributi specifici» o eventualmente sui «proventi di nuove risorse finanziarie specifiche ad esso destinate».

Recentemente la Commissione sembra aver perso l'interesse per lo strumento di convergenza e competitività, non tuttavia per l'idea di sviluppare il bilancio europeo attraverso forme di assistenza finanziaria agli Stati fornita sotto

---

<sup>47</sup> *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione* del 10 maggio 2017, Com/2017/240 fin.

<sup>48</sup> *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea* del 7 giugno 2017, Com/2017/315 fin.

<sup>49</sup> *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita* del 30 novembre 2012, cit.

<sup>50</sup> *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività* del 20 marzo 2013, Com/2013/165 fin.

«rigorosa condizionalità»: come si dice a proposito degli interventi del Meccanismo europeo di stabilità (art. 136 TfUE). Almeno questo è l'orientamento sintetizzato in una comunicazione incentrata sulle modalità di utilizzo dei fondi strutturali, a cui lo strumento era del resto accostato: occorre «un'azione più ampia volta a garantire che i fondi strutturali e di investimento europei siano utilizzati per sostenere riforme considerate fondamentali per le performance sociali ed economiche degli Stati membri», ovvero per impedirne un utilizzo nell'ambito di «politiche macroeconomiche non sane»<sup>51</sup>. Proprio questo principio era stato del resto accolto in un regolamento recante disposizioni comuni ai fondi strutturali, di poco precedente, in cui si dettagliano le misure anche di tipo sanzionatorio destinate a «collegare l'efficacia dei fondi a una sana governance economica»<sup>52</sup>.

Forse l'attenzione dedicata ai fondi strutturali nel loro complesso motiva la mancata menzione, nel documento sul futuro delle finanze europee, dello strumento di convergenza e competitività. O forse questa dipende dalla scelta di concentrarsi sulla proposta di «incorporare nel prossimo bilancio dell'Ue una qualche forma di funzione di stabilizzazione». Proposta inizialmente avanzata nella cosiddetta Relazione dei cinque Presidenti<sup>53</sup>, dove si sostiene l'opportunità di istituire un non meglio definito fondo per la «stabilizzazione macroeconomica per reagire meglio agli shock che non si possono gestire al mero livello nazionale, a cui attingere in funzione del ciclo economico». Nel merito si evita però accuratamente di indurre a pensare che il fondo possa rappresentare uno strumento attraverso cui realizzare forme di sostegno alla domanda o anche solo di redistribuzione della ricchezza: anche in questo caso ci troviamo entro il perimetro dell'assistenza finanziaria condizionata, che mira a promuovere la stabilità finanziaria e non anche forme di perequazione. Di qui la precisazione per cui la stabilizzazione macroeconomica non intende «compromettere gli incentivi a condurre una politica di bilancio sana a livello nazionale, né gli incentivi a rettificare le debolezze strutturali nazionali»: al contrario esso vuole indurre la «conformità con il quadro complessivo di governance dell'Ue».

Anche il documento della Commissione dedicato al futuro dell'Unione economica e monetaria insiste sui medesimi concetti<sup>54</sup>: ribadisce che «l'accesso alla funzione di stabilizzazione dovrebbe essere tassativamente subordinato al rispetto di criteri chiari e all'attuazione continuativa di politiche solide, in particolare quelle che favoriscono una maggiore convergenza nella Zona Euro». E precisa, in sintonia con il documento sul futuro delle finanze europee, che il tutto potrebbe essere finanziato ricorrendo a strumenti esistenti o eventualmente a nuove risorse, lasciando aperta anche la possibilità di limitare il tutto alla sola Zona Euro, oppure di riferirlo alla costruzione europea nel suo complesso.

---

<sup>51</sup> *Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria* del 21 ottobre 2015, Com/2015/600 fin.

<sup>52</sup> Art. 23 Regolamento 17 dicembre 2013 n. 1303.

<sup>53</sup> Della Commissione europea (Jean-Claude Juncker), del Consiglio europeo e del Vertice Euro (Donald Tusk), dell'Eurogruppo (Jeroen Dijsselbloem), della Banca centrale europea (Mario Draghi) e del Parlamento europeo (Martin Schulz): cfr. *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* (22 giugno 2015), [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf).

<sup>54</sup> *Documento sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* del 31 maggio 2017, cit.

## 6. Il nuovo quadro finanziario pluriennale e la proposta franco-tedesca di un bilancio dell'Eurozona

Le spinte verso uno sviluppo del bilancio europeo cui abbiamo fatto finora riferimento sembrano tutte convergere verso un obiettivo comune: renderlo uno strumento il cui nesso con le finalità della costruzione europea sia consolidato sul fronte delle entrate attraverso la previsione di strumenti fiscali di incentivo al raggiungimento di quelle finalità, e sul fronte delle uscite attraverso il ricorso allo schema dell'assistenza finanziaria condizionata.

Certo, come si sa, il bilancio dell'Unione copre una percentuale molto contenuta della spesa pubblica complessiva in area europea<sup>55</sup>. Non è tuttavia un motivo sufficiente per escludere, come si fa nel rapporto conclusivo del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie, che esso debba occuparsi della stabilizzazione economica anticiclica e della redistribuzione della ricchezza: non è motivo sufficiente per non dolersi del fatto che il bilancio europeo attiene alla promozione di finalità decisamente più ristrette rispetto al raggio di azione delle istituzioni europee. Questo include anche temi relativi all'edificazione dell'Europa sociale e dei diritti, come si è voluto anche simbolicamente ribadire con la pubblicazione, nello stesso giorno in cui è stato diffuso il documento della Commissione sul futuro della dimensione sociale europea, del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>56</sup>. Il bilancio europeo viene invece disciplinato in modo tale da rappresentare soprattutto un motore per lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria, quest'ultima intesa come dispositivo destinato a promuovere la stabilità dei prezzi come valore prevalente sulla piena occupazione e a monte sulla redistribuzione della ricchezza anche, ma non solo, in chiave anticiclica. Tutto questo, però, non conta e condiziona così il dibattito sulla riforma del sistema delle risorse proprie, che anche l'ultima decisione del Consiglio ad esso relativa reputa debba in ultima analisi contribuire «a un più ampio sforzo di risanamento intrapreso dagli Stati membri»<sup>57</sup>.

Questo orientamento trova conferma in una comunicazione della Commissione relativa alla predisposizione del nuovo quadro finanziario pluriennale, quello relativo al settennato 2021-2027<sup>58</sup>. Esemplare nel merito quanto si afferma a proposito del finanziamento della politica di coesione, ovvero dell'utilizzo dei fondi strutturali: che essa «avrà un ruolo sempre più importante di sostegno al processo di riforma economica in corso negli Stati membri», e che in tal senso occorre «rafforzare il nesso tra il bilancio dell'Ue e il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche»<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Circa il 2%, secondo quanto riportato nel *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* del 28 giugno 2017, cit.

<sup>56</sup> *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali* del 26 aprile 2017, Com/2017/251 fin. Il documento è stato poi adottato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione in occasione del Vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa del 17 novembre 2017.

<sup>57</sup> Decisione del 26 maggio 2014, cit.

<sup>58</sup> *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027* del 2 maggio 2018, Com/2018/321 fin. V. altresì la *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, anch'essa del 2 maggio 2018, Com/2018/325 fin.

<sup>59</sup> Concetto ribadito anche nella *Proposta di regolamento sul Fondo europeo plus* del 30 maggio 2018, Com/2018/382 fin.

A queste condizioni il rilievo che i fondi strutturali contribuiranno comunque a «rafforzare la dimensione sociale dell’Unione, anche mediante la piena attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali», non può che apparire come una mera dichiarazione di facciata: la promozione dei diritti sociali è per molti aspetti incompatibile con i fondamenti dell’Unione economica e monetaria<sup>60</sup>. Forse anche per questo il Parlamento europeo ha per un verso apprezzato i contenuti del Pilastro, ma per un altro avanzato il sospetto che il suo valore non sia superiore a quello di una «dichiarazione di principi e di buone intenzioni»<sup>61</sup>.

Il tutto mentre tornano i riferimenti a quanto si era chiamato strumento di convergenza e competitività, ora ridefinito in termini di «strumento per la realizzazione delle riforme», di cui si ribadisce la finalità: «garantire la stabilità della Zona Euro»<sup>62</sup>. Finalità condivisa dalla funzione europea di stabilizzazione, come sappiamo già richiamata in altri documenti della Commissione<sup>63</sup>: una risorsa che si propone di istituire per «assorbire gravi shock macroeconomici asimmetrici nella Zona Euro», tuttavia a beneficio dei soli Paesi che «soddisfano rigorosi criteri di ammissibilità con riguardo alla solidità delle politiche economiche e di bilancio».

Certo, la Commissione propone di istituire un legame, oltre che tra i finanziamenti europei e il perseguimento di politiche economiche in linea con i fondamenti dell’Unione economica e monetaria, altresì tra i primi e «il rispetto dello Stato di diritto». Anche qui il fine ultimo non attiene però alla promozione di valori alternativi a quelli concernenti il funzionamento dell’ordine economico: persino in questo caso si vuole preservare «una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell’Unione» per il caso in cui siano minacciati da politiche lesive del principio dello Stato di diritto.

Peraltro, come abbiamo detto e come ribadito dalla Commissione nelle sue proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale, anche le entrate, come le uscite, devono «ottimizzare il contributo del bilancio Ue alle priorità politiche dell’Unione». Se ne ricava un ulteriore riscontro di quanto queste non comprendano lo sviluppo dell’Europa sociale, almeno non con la stessa enfasi riservata al completamento dell’Unione economica e monetaria. Nel momento in cui si discute di una radicale riforma delle risorse proprie, e nel contempo di una progressiva cancellazione del sistema delle correzioni, si sarebbero potute immaginare imposte dal nesso esplicito con le politiche incentrate sui diritti sociali, ma così non è. Per «rafforzare il collegamento tra il finanziamento del bilancio e le politiche dell’Unione» si è infatti proposto di affidarsi, oltre che alla risorsa basata sull’Iva semplificata, a quella derivante dall’applicazione di un’aliquota alla «base imponibile consolidata comune per l’imposta sulle società»<sup>64</sup>: risorsa, quest’ultima, direttamente collegata «ai benefici di cui godono le imprese che operano nel mercato unico».

È indubbiamente da apprezzare lo sforzo di proporre il ricorso a due risorse destinate a sottolineare il nesso tra il bilancio europeo e le politiche ambientali: il 20% dei proventi dello scambio delle quote di emissioni, per contribuire alla

---

<sup>60</sup> Cfr. A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell’Unione europea*, Regio Emilia, 2017, 20 ss.

<sup>61</sup> Risoluzione del 19 gennaio 2017, P8\_TA-PROV/2017/0010.

<sup>62</sup> V. anche la *Proposta di regolamento che istituisce il programma di sostegno alle riforme* del 31 maggio 2018, Com/2018/391 fin.

<sup>63</sup> Oltre a quelli già citati, v. da ultimo *Proposta di regolamento relativo all’istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti* del 31 maggio 2018, Com/2018/387 fin.

<sup>64</sup> Su cui v. la *Proposta di direttiva* del 25 ottobre 2016, Com/2016/685 fin.

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, e un contributo nazionale agganciato «alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica», utile a promuovere la Strategia europea per la plastica nell'economia circolare<sup>65</sup>. E tuttavia l'attenzione alle tematiche ambientali, pure non irrilevante dal punto di vista della sensibilità verso la dimensione sociale, non può rimpiazzare la scarsa attenzione per le molteplici articolazioni di quest'ultima: prima fra tutte quella relativa alle misure di contrasto della disoccupazione e della povertà. E questo vale anche per il Parlamento europeo, che pure in una recente risoluzione dedicata alla riforma delle risorse proprie ha invitato a prevederne alcune non considerate dalla Commissione: come quella derivante dai proventi generati dalla Banca centrale europea con l'emissione di valuta, ora destinati alle tesorerie nazionali, o quella collegata all'istituzione di una «imposta di compensazione sul fatturato generato in Europa dalle aziende digitali». Anche le proposte del Parlamento evitano di stabilire nessi tra il bilancio europeo e le politiche sociali complessivamente intese: si sottolinea «la necessità di collegare le entrate e gli obiettivi politici» dell'Unione, ma si menziona tra questi solamente «il mercato unico, l'unione dell'energia e le politiche in materia di ambiente, clima e trasporti»<sup>66</sup>.

Nessun cambio di rotta risulta infine dalla proposta franco-tedesca sull'introduzione di un bilancio dell'Eurozona, presentata a margine della riunione dell'Eurogruppo del novembre 2018<sup>67</sup>. Esso viene inteso come «uno tra i molti strumenti nell'ambito della cornice europea destinati a promuovere la competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell'Eurozona», e in tale ambito a incentivare «gli investimenti nell'innovazione e nel capitale umano». Uno strumento che intende però contribuire alla necessità di stabilire «requisiti più stringenti nel contesto del coordinamento della politica economica», motivo per cui si indica tra i suoi fondamenti normativi la disposizione dei Trattati concernente l'istituzione di «un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della Zona Euro» e la relativa assistenza finanziaria sottoposta «a una rigorosa condizionalità» (art. 136 TfUE). Uno strumento, ancora, il cui finanziamento verrà disciplinato da accordi intergovernativi tra gli Stati partecipanti, poi amministrati ricorrendo alla «direzione strategica» dell'Eurosummit e l'azione «operativa» dell'Eurogruppo: dunque sulla base di un'impostazione opposta a quella cui rinviano le recenti proposte di ricondurre sotto l'ombrello della costruzione europea il Meccanismo europeo di stabilità e il cosiddetto Fiscal compact<sup>68</sup>.

Non si conosce ancora l'esito della proposta, che è stata formulata in vista del Consiglio europeo di dicembre 2018, e che però non risulta essere stata discussa in quella sede<sup>69</sup>. È peraltro evidente che essa costituisce un arretramento rispetto alle aperture della Commissione, che come sappiamo ha discusso di bilancio

<sup>65</sup> Cfr. l'omonima comunicazione della Commissione, Com/2018/28 fin.

<sup>66</sup> *Risoluzione sulla riforma del sistema di risorse proprie dell'Unione europea* del 14 marzo 2018, P8\_TA(2018)0076.

<sup>67</sup> Del 19 novembre 2018. Il testo della proposta si trova qui: [www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf).

<sup>68</sup> V. rispettivamente la *Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri* del 6 dicembre 2017, Com/2017/0824 fin e la *Proposta di Regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo*, anch'essa del 6 dicembre 2017, cit.

<sup>69</sup> Almeno stando a quanto si ricava da Consiglio europeo del 14 dicembre 2018, *Conclusioni della Presidenza*.

dell'Eurozona ritenendolo un passo verso l'emissione di debito a livello europeo. E che ha inoltre rilanciato l'idea di una funzione di stabilizzazione, certo incastrata nel meccanismo dell'assistenza finanziaria condizionata, ma comunque capace di alimentare una discussione attorno ai modi di un'azione europea anticiclica.

Insomma, la proposta franco-tedesca costituisce un ulteriore radicamento del meccanismo per cui la spesa pubblica europea si sviluppa entro il ristretto perimetro del mercato delle riforme<sup>70</sup>, forse idoneo a stabilire un nesso forte tra il bilancio e lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria, non tuttavia a sviluppare quello con le tematiche riconducibili all'idea di Europea sociale. E ciò mette in ombra una pallida apertura, che pure emerge dal documento franco-tedesco, circa la necessità che la crescita economica e la convergenza non sia il mero frutto della disciplina di bilancio, ma necessiti di un piano di investimenti, magari più ambizioso del noto Piano Juncker.

---

<sup>70</sup> A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 48, 2018, 167 ss.