



UNIVERSITÀ DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

E DEBITO COMUNE

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa Giulia Rossolillo

Correlatore: Char.mo Prof. Angelo Gitti

Tesi di laurea di

Carlotta Ragazzi

Hahn

Matr. 481704

Anno accademico 2023/2024

*A chi mi ha porto la mano,
anche quando dicevo di non averne bisogno*

“L’Europe ne se fera pas d’un coup,
ni dans une construction d’ensemble:
elle se fera par des réalisations concrètes
créant d’abord une solidarité de fait”

Robert Schuman, 9 maggio 1950

INDICE

Introduzione	1
Capitolo I	4
Il bilancio dell'Unione europea	4
1. Un inquadramento generale: definizioni preliminari	5
1.1 Il Bilancio	6
1.2 Composizione delle voci di bilancio: come si finanzia l'Unione Europea	7
1.3 Il Multiannual Financial Framework	11
1.4 Una panoramica storica ed una visione d'insieme del sistema attuale	11
1.5 Procedura di adozione	15
2. Il quadro normativo e il ruolo delle istituzioni europee e degli Stati membri	16
2.1 La regola dell'unanimità	21
3. Gli altri principi di bilancio	24
3.1 Il principio dell'universalità	27
Capitolo II	30
Le fonti di finanziamento: dai contributi statali alle risorse proprie e ritorno	30
1. Una definizione preliminare: la distinzione tra contributo e risorsa	31
1.1 Il termine "proprie"	32
2. Una panoramica storica	34
2.1 Il modello della CECA	34
2.2 La situazione della CEE	40
3. Il quadro attuale e i diversi tipi di risorse proprie	43
3.1 Dazi doganali comuni sulle importazioni da paesi non UE	44
3.2 La risorsa IVA	45
3.3 La risorsa RNL	47
3.4 Plastic Tax	48
4. Possibili prospettive future (cenni)	50
4.1.1 La riforma del sistema per il raggiungimento dell'effettiva autonomia dell'Unione europea: l'iter decisionale	52
4.1.2 La riforma del sistema per il raggiungimento dell'effettiva autonomia dell'Unione europea: il potere di imposizione fiscale	56
4.2 Le risorse proprie politiche	57
5. Considerazioni finali	60

Capitolo III	64
Il principio di pareggio di bilancio e Next Generation EU	64
1. Definizione e importanza del principio	65
2. Il ricorso al debito nel processo di integrazione europea	66
3. Il caso di Next Generation EU: contesto e obiettivi	71
3.1 Le ragioni della sua introduzione e del suo meccanismo di funzionamento	74
3.2 Osservazioni di carattere economico	76
3.3 Composizione della misura.....	78
3.4 Il funzionamento di Next Generation EU	85
3.5 Implementazione e difficoltà applicative: <i>un unicum?</i>	90
3.6 La responsabilità del debito	98
3.7 Considerazioni finali	102
BIBLIOGRAFIA CONCLUSIVA	107
ABBREVIAZIONI.....	107
CASI GIUDIZIARI.....	109
ATTI NORMATIVI.....	110
Trattati:	110
Regolamenti:.....	110
Direttive:	112
Decisioni:	112
BIBLIOGRAFIA	114
DOCUMENTI ISTITUZIONALI	124
Parlamento europeo:.....	124
Commissione europea:	125
Consiglio europeo:.....	125
Consiglio:	125
Corte dei Conti:.....	126
SITOGRAFIA	127

Introduzione

L'Unione europea (UE) rappresenta uno dei più ambiziosi esperimenti di integrazione sovranazionale nella storia contemporanea. La sua complessità istituzionale e politica si riflette inevitabilmente anche nella struttura e nelle dinamiche del suo bilancio, che ne costituisce l'elemento imprescindibile per l'attuazione delle politiche europee di natura sovranazionale. Il presente elaborato si propone, pertanto, di esaminare il bilancio dell'Unione europea sotto vari aspetti, partendo da una definizione preliminare e analizzandone le componenti, nonché il quadro normativo e il ruolo delle istituzioni coinvolte, fino ad arrivare alle fonti di finanziamento e al principio di pareggio di bilancio, con un focus particolare sul programma Next Generation EU.

Il bilancio dell'UE, infatti, non assume il valore soltanto di uno strumento finanziario, ma anche di un mezzo di espressione politica e di implementazione delle politiche comuni, ideate e stabilite dagli Stati membri riuniti a livello delle istituzioni europee. Attraverso il bilancio l'Unione è in grado di finanziare programmi e iniziative che spaziano dalla coesione economica e sociale allo sviluppo rurale, dalla ricerca e innovazione alla politica estera: in questo contesto, il *Multiannual Financial Framework*, ossia il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), rappresenta una delle componenti chiave, poiché stabilisce le priorità di spesa e i limiti di bilancio per un periodo pluriennale, garantendo così una pianificazione e una gestione finanziaria a lungo termine e non limitandosi ad una programmazione incentrata sul breve periodo.

Il Capitolo I offre una panoramica generale del bilancio dell'Unione europea, partendo da una definizione preliminare del concetto di bilancio e dei suoi elementi, nonché dei principi che ne regolano il funzionamento e la redazione; si approfondiranno le modalità di finanziamento dell'Unione, con un'analisi dettagliata delle diverse voci di entrata e delle dinamiche del QFP, anche tramite un excursus storico, che permetterà di comprendere l'evoluzione del sistema di bilancio dell'UE, evidenziandone i cambiamenti e le continuità nel tempo. Verrà esaminata la procedura di adozione del bilancio, un processo complesso che coinvolge numerose istituzioni e richiede la cooperazione tra Stati membri e organi comunitari. A tal proposito ci si focalizzerà sulla regola

dell'unanimità, un principio fondamentale che sottolinea l'importanza del consenso tra i paesi membri nella decisione delle principali voci di spesa.

Il Capitolo II è dedicato alle fonti di finanziamento dell'Unione europea, con una particolare attenzione ai contributi statali e alle risorse proprie. Dopo una definizione preliminare e una panoramica storica che include l'esame del modello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e della Comunità Economica Europea (CEE), verrà esplorato il quadro attuale delle risorse proprie, con un'analisi dettagliata dei diversi tipi di risorse attualmente conferite dai bilanci degli Stati membri o da questi direttamente attribuite all'UE. Il capitolo esaminerà poi le possibili prospettive future di evoluzione del sistema di finanziamento, considerando le proposte di riforma volte a raggiungere una maggiore autonomia finanziaria.

Il principio di pareggio di bilancio e il programma Next Generation EU (NGEU) sono invece analizzati nel Capitolo III, il quale si apre con una definizione e una discussione sull'importanza del principio di pareggio di bilancio nel contesto dell'integrazione europea. Verrà dunque esplorato il ricorso al debito come strumento di politica economica e finanziaria, con particolare attenzione al caso del Next Generation EU; tale programma rappresenta una risposta senza precedenti alle sfide economiche e sociali poste dalla pandemia di COVID-19, e ne saranno esaminati il contesto di introduzione, gli obiettivi, il meccanismo di funzionamento, nonché le difficoltà applicative. Inoltre, saranno discusse le implicazioni economiche e la responsabilità del debito associato a NGEU, delle quali sarà fornita una visione completa in relazione alle caratteristiche del programma e del suo impatto sul futuro dell'Unione.

Capitolo I

Il bilancio dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Un inquadramento generale: definizioni preliminari.- 1.1 Il bilancio.- 1.2 Composizione delle voci di bilancio: come si finanzia l'Unione Europea.- 1.3 Il *Multiannual Financial Framework*.-1.4 Una panoramica storica ed una visione d'insieme del sistema attuale.- 1.5 Procedura di adozione.- 2. Il quadro normativo e il ruolo delle istituzioni europee e degli Stati membri.- 2.1 La regola dell'unanimità.- 3. Gli altri principi di bilancio.- 3.1 Il principio dell'universalità.

1. Un inquadramento generale: definizioni preliminari

È «necessario conoscere qualcosa del bilancio per capire bene la UE»¹.

Nell'ambito dell'analisi della governance e del processo decisionale dell'Unione Europea, pochi strumenti rivestono una rilevanza e un'influenza pari a quella esercitata dal bilancio dell'Unione stessa. Questo perché il bilancio costituisce il fulcro dell'architettura finanziaria dell'UE, fungendo da cardine per il funzionamento dell'Unione stessa, poiché unisce gli Stati membri in un impegno condiviso verso molteplici obiettivi comuni, tra cui la promozione della prosperità economica, della coesione sociale e della competitività globale². La presenza di un bilancio europeo unificato rappresenta un motore fondamentale per il conseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi dell'UE, in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità che caratterizzano l'Unione europea. Al contrario, le azioni intraprese individualmente dagli Stati membri possono talvolta minare la coesione europea e ostacolare il raggiungimento degli obiettivi politici europei³.

Con le sue radici che affondano nell'inizio del processo di integrazione europea, il bilancio si è trasformato in uno strumento complesso e articolato, che riflette le ambizioni, le sfide e le aspirazioni di un'Unione che si muove in un contesto geopolitico ed economico in continua evoluzione. Al suo nucleo, il bilancio rappresenta molto più di un mero registro di entrate e uscite; esso incarna le aspirazioni e i valori collettivi del progetto europeo, consentendo la concretizzazione di ideali astratti e obiettivi delineati dalle istituzioni europee. Esso simboleggia l'impegno congiunto di tutti gli Stati membri verso la solidarietà, la sussidiarietà e il benessere socio-economico: basti pensare ad alcuni risultati ottenuti dall'Unione grazie alle sue risorse, tra cui emergono l'incremento della convergenza economica, lo sviluppo regionale e la promozione dell'innovazione e della sostenibilità. Tuttavia, è importante tenere presente che, tra le complessità dei negoziati di bilancio, l'allocazione dei fondi e il perseguimento degli obiettivi politici, emergono

¹ R. BALDWIN, C. WYPLOSZ, *L'Economia dell'Unione europea. Storia, istituzioni, mercati e politiche*, HOEPLI, Milano, 2005, p.66.

² Per una analisi critica del ruolo del bilancio e delle risorse per l'Unione europea si veda G. ISAAC, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 66 ss.

³ Così si esprime in modo chiaro e completo C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 1.

questioni cruciali riguardanti la sovranità, la responsabilità nella gestione e l'efficacia degli strumenti finanziari dell'UE⁴.

In questo contesto, si esaminerà il quadro normativo che regola la struttura e il funzionamento del bilancio dell'UE, nonché i principi che lo governano e il contesto in cui si inserisce, ovvero il Quadro Finanziario Pluriennale, mettendo in luce le differenze tra il bilancio annuale e quello pluriennale.

È significativo notare che quando si parla di bilancio, ci si riferisce non solo al bilancio annuale, ma a un sistema più ampio composto da tre documenti distinti, all'interno dei quali è incluso il bilancio annuale.

Il quadro attuale comprende il “Quadro Finanziario Pluriennale”, che fornisce un’ampia cornice di spese, come già accennato, e la “Decisione sulle risorse proprie”, che determina le risorse messe a disposizione dell'Unione e utilizzate per il suo funzionamento. Con questi due documenti si definiscono le risorse per un dato periodo e si suddividono per aree di intervento. Il terzo documento è rappresentato dal “Bilancio annuale”, oggetto di analisi in questo contesto; esso dettaglia i programmi da avviare e completare oltre a stabilire eventuali residui da destinare a ulteriori progetti. In caso di mancanza di risorse per tali progetti aggiuntivi, l'implementazione avviene solo previa adozione di decisioni vincolanti che riducono gli stanziamenti già pianificati. È importante sottolineare come le risorse possono essere aumentate solo all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale, come sarà ulteriormente illustrato⁵.

1.1 Il Bilancio

⁴ Per alcune prospettive future dell'impiego dei fondi UE si veda M. BORDIGNON, *Verso un nuovo bilancio europeo?*, in *Documenti IAI*, n. 18/05, 5 aprile 2018.

⁵ Per un confronto preciso si vedano F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI (a cura di), G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010 e ARIATTI, S., *Il finanziamento dell'UE*, in DEL FERDERICO, L. (a cura di), VERRIGINI, C. (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2019.

Dapprima si ritiene opportuno fornire una definizione preliminare del concetto di bilancio - una definizione che, per il momento, si può considerare stabilita e condivisa.

Il bilancio rappresenta l'atto emanato mediante un'opera congiunta della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, con cui annualmente si autorizza il finanziamento delle attività e degli interventi dell'Unione. Esso, cioè, delinea tutte le entrate e le uscite relative a un determinato esercizio finanziario, con l'obiettivo esplicito di assegnare risorse finanziarie specifiche all'attuazione delle politiche europee.

Tuttavia, occorre precisare che il bilancio annuale europeo si iscrive nel quadro finanziario definito dall'Unione Europea per l'allocazione dei fondi destinati agli scopi determinati dalle sue istituzioni⁶. Tale quadro, fissato tacitamente per un periodo di sette anni, copre un ampio spettro di settori di entrate e uscite. È importante sottolineare che i bilanci annuali devono rispettare i limiti di spesa, noti come "massimali", indicati dal suddetto quadro finanziario pluriennale, come esplicitamente previsto dall'articolo 310, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Da ciò emerge chiaramente che l'adozione del bilancio, di vitale importanza per il funzionamento stesso dell'Unione europea⁷, costituisce un procedimento di non agevole redazione e approvazione, data la presenza di vincoli economici e politici, talvolta dettati da circostanze emergenziali, e si coglie al contempo la sua vitale importanza

1.2 Composizione delle voci di bilancio: come si finanzia l'Unione Europea

Il finanziamento di un'organizzazione internazionale costituisce un aspetto cruciale per determinarne il grado di autonomia e per garantirne un funzionamento efficiente⁸. Infatti,

⁶ Si confronti il testo dell'articolo 312 TFUE ed il paragrafo 2, *infra*.

⁷ Articolo 310, par 4, TFUE: Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

⁸ Per una visione di dettaglio, si confronti C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 103 ss.

l'acquisizione di risorse finanziarie rappresenta il prerequisito fondamentale affinché un'organizzazione possa effettivamente perseguire i propri obiettivi e scopi istituzionali⁹.

Il modello dell'Unione Europea offre un esempio paradigmatico di questo principio: essa dispone di un bilancio proprio, distinto da quelli degli Stati membri che la compongono, i quali, tuttavia, contribuiscono alle sue risorse in conformità con quanto stabilito nei Trattati¹⁰.

Per valutare adeguatamente i meriti e le criticità di tale sistema, risulta indispensabile esaminare il meccanismo di finanziamento dell'Unione Europea e le fonti che lo alimentano. Il bilancio europeo è composto da diverse voci di entrata, provenienti da varie fonti, che consentono di sostenere le spese operative e l'attuazione delle politiche interne ed esterne dell'Unione, nonché di affrontare eventuali crisi ed emergenze, sia di natura economica che non quali, a titolo esemplificativo, le calamità naturali, egli eventi bellici.

Prima di analizzare le diverse componenti del bilancio europeo, è opportuno ricordare che gli Stati membri concordano anticipatamente, con largo anticipo, sia l'entità del bilancio che le modalità di finanziamento¹¹. Questa prassi è giustificata dall'importanza strategica del bilancio stesso, dalle prospettive di sviluppo dell'Unione e dai benefici evidenti derivanti da una pianificazione chiara e tempestiva¹².

Inoltre, è rilevante sottolineare che le procedure di adozione delle decisioni in materia finanziaria prevedono il coinvolgimento diretto e indiretto degli Stati membri, anch'essi chiamati ad esprimersi insieme agli organi e alle istituzioni europee coinvolte nella gestione delle risorse finanziarie, in quanto questi, fornendo risorse finanziarie all'Unione, partecipano attivamente alle decisioni riguardanti l'entità e le modalità di reperimento delle stesse. Come sarà illustrato successivamente, infatti, in conformità con l'articolo 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), tali decisioni devono essere

⁹ Si veda, *amplius*, D. STRASSER, *Les politiques et les actions financées par la Communauté Européenne*, in G. ISAAC, *Les ressources financières de la Communauté Européenne*, Parigi, 1970.

¹⁰ Si fa riferimento agli articoli 310-324 TFUE.

¹¹ Si vedano gli articoli 311 e 322 TFUE.

¹² Si veda il paragrafo sul *Multiannual Financial Framework*, ossia il paragrafo 1.3, *infra*.

prese all'unanimità dagli Stati membri riuniti nel Consiglio, in un primo momento, e in conformità con le rispettive norme costituzionali, in un secondo momento¹³.

In generale, le fonti di entrata dell'Unione europea sono rappresentate dalle seguenti risorse proprie e, pertanto, il bilancio risulta così suddiviso:

1. Dazi doganali comuni sulle importazioni da paesi non UE
2. Somme costituite da una parte dell'imposta sul valore aggiunto riscossa a livello nazionale dagli Stati membri
3. Percentuale del reddito nazionale lordo di ogni Stato membro, determinata secondo la ricchezza dello stesso
4. Contribuzione basata sulla quantità di rifiuti di imballaggi di plastica che non vengono riciclati negli Stati membri

A queste entrate ben definite si aggiungono ulteriori risorse di differente origine, che, però, costituiscono una parte minoritaria del bilancio. Tra queste si trovano i contributi ad alcuni programmi da parte di paesi non aderenti all'UE, gli interessi di mora derivanti dalle somme di denaro che l'Unione dà a prestito, le ammende e - benché si tratti di un'ipotesi non frequente - le eccedenze provenienti dall'esercizio precedente.

In questo paragrafo si darà una breve descrizione delle entrate poco sopra menzionate e si illustrerà il loro prelievo, riservandone una più approfondita trattazione all'interno del Capitolo II, concernente il sistema delle risorse proprie.

Con riferimento al tema delle risorse, si evidenzia che i dazi doganali sono la forma più risalente nel tempo: essi sono una fonte diretta di entrate per l'Unione, dal momento che vengono riscossi, sì, dagli Stati membri, ma per conto dell'UE stessa. Questi ultimi, dunque, devono dotarsi di un apparato amministrativo di riscossione adeguato a questo scopo e, una volta percepite queste somme, trasferirle alle casse dell'UE.

I versamenti dell'imposta sul valore aggiunto, invece, rappresentano circa il 10% del budget dell'Unione e la loro entità viene calcolata sui prelievi nazionali inquadrabili nell'IVA. Si applica un'aliquota uniforme pari allo 0,3% alla base di IVA nazionale, dopo

¹³ Su tale coinvolgimento sorgono numerose ed evidenti perplessità in merito alle conseguenze che questo tipo di ingerenza può comportare, specialmente a scapito dell'indipendenza e dell'autonomia delle istituzioni dell'Unione europea, che risultano, per certi versi, sottoposte agli Stati stessi. Questa tematica verrà approfondita nel Capitolo che segue.

aver tenuto conto di un livellamento tra i vari importi, averne corretto la portata territoriale in casi tassativamente indicati dalla Decisione sulle Risorse proprie ed aver impiegato, negli Stati membri, una aliquota IVA ponderata¹⁴.

I contributi nazionali basati sul reddito lordo, invece, sono la risorsa del budget europeo maggiormente consistente¹⁵. Istituiti inizialmente come risorsa residuale, sono diventati un elemento imprescindibile per il bilancio: infatti, garantiscono che vi sia un equilibrio iniziale a livello di entrate, dal momento che si tratta di un ammontare che dipende sì dal reddito nazionale lordo degli Stati, ma che proprio per questo, data la relativa stabilità dei RNL, è piuttosto costante nel tempo. Allo stesso momento, però, si tratta di una risorsa variabile: il suo ammontare non è fisso, bensì varia a seconda delle somme necessarie per far fronte alle politiche europee, sulla scorta degli importi provenienti dalle altre fonti del bilancio.

Infine, a partire dal 2021 è stata introdotta una tassa nazionale sulla plastica¹⁶, che è parametrata alla quantità di imballaggi di plastica non riciclati. Essa è chiaramente allineata agli obiettivi politici dell'UE e costituisce un incentivo per la riduzione della produzione di rifiuti di tale natura; in questo modo, si incoraggia l'adozione di un modello di economia circolare e si riducono notevolmente i quantitativi di nuova plastica prodotta. V'è, però, da notare che gli Stati membri godono di un'ampia autonomia nell'adozione di politiche specifiche che contrastino la produzione di imballaggi di plastica, ragion per cui servirebbero limiti maggiormente stringenti. L'imposta viene calcolata applicando una tariffa uniforme di 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, con disposizioni atte a evitare oneri eccessivi per gli Stati membri meno prosperi a livello economico¹⁷.

Dal quadro delineato si comprende come il bilancio dell'Unione europea sia formato da voci di entrata eterogenee tra di loro. Se, da un lato, è vero che si tratta pur sempre di

¹⁴ Per una illustrazione più completa del procedimento si veda quanto indicato dalla Commissione europea in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_it.

¹⁵ Rappresentano oltre il 70% delle entrate dell'UE, come indicato dalla Commissione Europea in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_it.

¹⁶ Direttiva 94/62/CE e Decisione 2019/665 della Commissione europea.

¹⁷ Per una schematica esemplificazione si veda https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_it.

somme di denaro provenienti principalmente dagli Stati membri - aspetto che mina l'autonomia europea -, dall'altro è altrettanto vero che l'UE necessita di essere finanziata per poter porre in essere le sue politiche e raggiungere i suoi obiettivi.

1.3 Il Multiannual Financial Framework

Il pilastro cardine all'interno della struttura finanziaria dell'Unione europea si manifesta nel Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il quale traccia le priorità e gli stanziamenti finanziari a lungo termine dell'Unione stessa. Acquisire una comprensione delle sue intricate sfaccettature si rivela cruciale per una piena comprensione della governance finanziaria dell'Unione europea, con le sue politiche, i suoi obiettivi e le sue direzioni strategiche¹⁸. Pertanto, il QFP viene riconosciuto come il bilancio a lungo termine dell'UE, poiché, in analogia con il bilancio annuale, esso delinea gli stanziamenti e i progetti finanziati per un arco temporale più esteso. Infatti, all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale sono stabiliti i cosiddetti massimali di spesa, ossia i limiti massimi di finanziamento imposti all'UE, a seconda delle varie aree d'intervento. Questa sezione si propone di evidenziare le caratteristiche di questo atto programmatico finanziario, mettendo in luce le sue funzioni, al fine di esaminare più attentamente gli stanziamenti deliberati dall'attuale quadro in vigore¹⁹.

1.4 Una panoramica storica ed una visione d'insieme del sistema attuale

L'introduzione del quadro finanziario pluriennale non si è verificata immediatamente, ma ha seguito un processo graduale, influenzato dai mutamenti del contesto politico e dagli assetti interistituzionali, specialmente nelle dinamiche tra Parlamento e Consiglio²⁰. Infatti, negli anni Ottanta del secolo scorso, le tensioni tra le due istituzioni, entrambe investite di prerogative in materia di bilancio, hanno causato un'*impasse* nella procedura

¹⁸ Per un approfondimento si legga P. MONTI, F. FAENZA, *Res publica*, Zanichelli, 4ed, 2020, p. 337-339.

¹⁹ Per una completa panoramica sul QFP si consultino <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale> e <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>.

²⁰ Si confronti anche P. RONCHETTI, *Diritto ed economia politica*, Zanichelli 4ed, vol. 3, 2020, p. 422-425.

di adozione del bilancio, generando divergenze tra le risorse disponibili e le necessità dell'Unione²¹. È in questo contesto che, nel 1988, Jacques Delors²² introdusse la procedura pluriennale²³, con l'intento di disciplinare l'ambito finanziario e promuovere lo sviluppo delle politiche comunitarie. Tale sistema aveva lo scopo di delineare l'ammontare complessivo delle risorse e delle spese, nonché i massimali disponibili per ogni anno e per ciascuna voce di spesa all'interno del bilancio²⁴.

La procedura pluriennale era basata su due documenti principali: la Decisione sulle Risorse Proprie (DRP), che stabiliva le entrate dell'Unione e veniva adottata all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione, previo accordo politico con il Consiglio europeo; e le Prospettive Finanziarie (d'ora innanzi PF), che delineavano su base pluriennale l'allocazione delle risorse comunitarie, definendo ampiezza e composizione delle spese prevedibili. Pur non configurandosi come un bilancio pluriennale completo, le PF fornivano un quadro per l'organizzazione delle spese comunitarie su più anni, stabilendo un tetto massimo di entrate in rapporto al reddito nazionale lordo, anch'esse adottate all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione e con l'accordo politico del Consiglio europeo²⁵. Il ruolo del Parlamento si limitava alla formulazione di un parere obbligatorio, ma non vincolante²⁶. Questo sistema era sostenuto da vari Accordi interistituzionali tra le istituzioni coinvolte nella procedura di bilancio, che, pur non avendo forza di legge, contribuivano a conciliare le diverse istanze delle istituzioni europee verso obiettivi comuni. Inoltre, la stipulazione di tali accordi nel corso del tempo garantiva una certa stabilità al bilancio e alla sua attuazione.

²¹ Così ricorda C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 43 ss.

²² Si confronti il cosiddetto Pacchetto Delors I, ossia il primo accordo interistituzionale per il periodo 1988-1992.

²³ Diventerà il Quadro Finanziario Pluriennale.

²⁴ Per un approfondimento della situazione economica e politica dell'epoca, si veda quanto scritto in L. KOLTE, *The community budget: new principles for finance, expenditure planning and budget discipline*, in *Common Market Law Review*, vol 25, 1988, p.487 ss, che esamina diverse questioni chiave relative al bilancio comunitario. I punti principali messi in luce dall'autore sono i seguenti: il sottofinanziamento strutturale degli obblighi di spesa della Comunità, la questione dei contributi netti dei singoli Stati membri al bilancio e l'equilibrio di potere tra il Consiglio e il Parlamento europeo in materia di bilancio. Inoltre, si esaminano anche il quadro finanziario concordato dal Consiglio europeo per coprire la spesa comunitaria per cinque anni, la gestione da parte del Consiglio europeo della questione degli squilibri di bilancio, nonché il consenso sulla disciplina di bilancio attraverso i negoziati tra Consiglio, Parlamento e Commissione.

²⁵ Per l'analisi della Decisione sulle Risorse Proprie e delle risorse stesse si veda il Capitolo II.

²⁶ Per un approfondimento si confronti F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI (a cura di), G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Nonostante i progressi nella programmazione finanziaria²⁷, che agevolavano lo sviluppo ordinato delle operazioni di bilancio, soprattutto per quanto riguarda le spese strutturali, si osserva che il sistema di voto all'unanimità limitava il potere negoziale del Parlamento europeo, concentrandolo principalmente nel Consiglio, e riduceva il margine di manovra del Parlamento stesso. Come sarà illustrato successivamente, quest'ultima istituzione non aveva (e non ha tuttora) un effettivo potere decisionale sulla Determinazione delle Risorse Proprie, essendo il suo ruolo limitato all'emissione di un parere che, di fatto, costituiva il vincolo di spesa per il quadro finanziario pluriennale e i bilanci annuali.

Il Trattato di Lisbona del 2009 apporta notevoli innovazioni rispetto al sistema precedentemente delineato, con l'introduzione all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) di una disposizione esplicita riguardante uno strumento di pianificazione pluriennale delle risorse comunitarie²⁸, noto come Quadro Finanziario Programmatico o Pluriennale (QFP). Tale dispositivo, a differenza delle Prospettive Finanziarie precedenti, non è più soggetto a un accordo interistituzionale, ma è adottato attraverso un regolamento deliberato dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. Qualora il Consiglio europeo lo ritenga opportuno, esso può attivare una delle "passerelle" previste dal Trattato, permettendo al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata.

Il QFP stabilisce gli importi dei massimali annuali degli stanziamenti per impegni e pagamenti, suddivisi per categorie di spesa definite rubriche²⁹; prevede altresì disposizioni per la corretta conduzione della procedura annuale di bilancio, per un periodo di almeno cinque anni -aspetto questo che mira all'armonizzazione con la legislatura del Parlamento e il mandato della Commissione-.

Tuttavia, nella prassi, questo periodo è prolungato di ulteriori due anni, venendone estesa la durata complessiva a sette anni: ciò vincola i membri della Commissione e del Parlamento a decisioni non direttamente dagli stessi assunte, con conseguente

²⁷ “Per la prima volta si definì un quadro di riferimento pluriennale interistituzionale che individuava le prospettive finanziarie ovvero il massimale degli stanziamenti per ogni anno, per grandi categorie e per tutta la durata del pacchetto finanziario”, come dice C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 45, sulla scorta dell'analisi di C. LETIZIA, *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, Napoli, 2005, p. 28 ss.

²⁸ Si fa riferimento all'articolo 312 TFUE.

²⁹ Si confronti per una panoramica <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>.

conferimento di maggiore stabilità alle decisioni economiche contenute nel QFP stesso, ma con conseguenze negative quanto al profilo della legittimazione democratica. Il QFP vincola sia il totale delle risorse sia il totale delle spese, espresse sia in valori assoluti sia in rapporto al prodotto, al fine di valutare la "copertura finanziaria" del bilancio annuale e delle decisioni di spesa, come indicato negli articoli 310 e 312 del TFUE³⁰. Si delinea così una struttura concentrica, con il QFP come margine esterno e il bilancio annuale al suo interno: il primo limita il secondo, stabilendo le priorità in termini di politiche europee e i massimali di spesa, pertanto il secondo non può eccedere quanto stabilito dal primo³¹.

Nondimeno, è importante notare che il QFP prevede una pianificazione delle spese su un periodo medio-lungo, mentre l'atto legalmente vincolante è il bilancio annuale, che autorizza effettivamente le diverse spese. Va inoltre sottolineato un cortocircuito, derivante dalle caratteristiche dell'assetto definito: l'articolo 312 del TFUE stabilisce che il QFP è vincolato, a sua volta, dalle risorse proprie disponibili. Ciò implica che gli Stati membri devono prima concordare l'entità delle risorse dell'UE, poi definire il QFP che ne stabilisce i massimali e infine concordare il bilancio annuale, sempre rispettando i limiti di spesa stabiliti³².

La rigidità del sistema mira ad evitare conflitti tra gli Stati membri durante l'approvazione del bilancio annuale, poiché gran parte delle decisioni sono già predefinite nel QFP; tuttavia, questo stesso vincolo, in linea teorica, impedisce il finanziamento di programmi europei attraverso l'emissione di titoli di debito sovrano europeo³³.

³⁰ A fini di chiarezza si riportano gli articoli 310, paragrafo 4, "per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312" e 312, paragrafo 3, "Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione. Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio".

³¹ Così si esprime F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI (a cura di), G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.

³² L'osservazione è specificata in C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 51 ss. Per una analisi del tema delle risorse proprie si veda *infra* il Capitolo II.

³³ Si confronti anche quanto evidenziato da R. ARCANO, M. BORDIGNON, L. VIRGADAMO, *Il comma 22 del debito europeo*, OCPI, 22 settembre 2023.

Infine, occorre menzionare alcune considerazioni conclusive in merito all'attuale quadro delineato dai Trattati. Attualmente, il QFP è un atto legalmente vincolante per l'Unione europea³⁴; contemporaneamente, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio continuano a stipulare accordi interistituzionali³⁵ che favoriscono la cooperazione tra i firmatari dell'accordo, l'allineamento delle proposte e delle politiche europee, nonché l'attuazione del bilancio e la corretta gestione finanziaria dello stesso³⁶. Ciò contribuisce a garantire il rispetto del sistema di esecuzione del bilancio descritto dai Trattati e a consolidare la stabilità del panorama economico-finanziario europeo.

1.5 Procedura di adozione

L'oggetto d'analisi, ossia il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), è governato da una solida base giuridica³⁷, le cui fondamenta possono essere rintracciate nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) – ossia l'articolo 312 -, cui si aggiungono alcune indicazioni contenute sia negli Accordi interistituzionali, sia nei Regolamenti specifici per ciascun periodo di validità del medesimo.

Come già accennato, il Consiglio, seguendo una procedura legislativa speciale, approva all'unanimità³⁸, previa ratifica del Parlamento³⁹, un regolamento che delinea il quadro finanziario pluriennale. Tale processo consente una semplificazione procedurale: infatti,

³⁴ Sul punto si veda F. FIDELIS PAVONE, *Il bilancio comunitario*, in G. CHIARELLI (a cura di), A.F. URICCHIO (a cura di), *Elementi di Finanza Pubblica Comunitaria*, Aracne, Roma, 2011, p. 68 ss.

³⁵ Anche questi sono oggi atti tipici, regolati dall'art 295 TFUE, secondo il quale il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante.

³⁶ A tal proposito, si confronti il testo dell'accordo vigente, disponibile su https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/how-it-works/budget-law/interinstitutional-agreement_en#:~:text=The%20agreement%2C%20concluded%20in%20December,management%2C%20and%20new%20own%20resources.

³⁷ Interessante è quanto detto da S. LEHNER, *The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework*, in B. LAFFAN, A. DE FEO, *Eu Financing for next decade*, European University Institute, Firenze, 2020, secondo il quale: "The budget is squeezed between two contrasting finalities: a budget for Europe, to enhance the European public good, and a budget for the Member States. Without the balance between these two elements, the MFF and the budget would not exist".

³⁸ Salva la specifica indicata precedentemente in merito alla procedura di cui all'articolo 312, paragrafo 2.

³⁹ Questo si esprime, però, a maggioranza dei suoi membri.

il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che legittima il Consiglio a deliberare non più all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata.

È evidente la persistente tensione tra Consiglio e Parlamento, poiché il primo può procedere soltanto previa approvazione del secondo e la decisione in tale sede deve essere presa all'unanimità. Questa modalità operativa riflette il cosiddetto metodo intergovernativo anziché quello comunitario, poiché così si intende garantire che siano gli Stati membri, in quanto contributori al bilancio europeo, a decidere.

Il Parlamento non può emendare la proposta presentata dal Consiglio, avendo esso unicamente la facoltà di approvarla o respingerla. Al fine di prevenire stasi dannose per il benessere dell'Unione, si promuove -non solo per consuetudine ma anche per prescrizione legislativa- il dialogo continuo tra le varie istituzioni europee che si consultano reciprocamente, talvolta dando vita a ulteriori e aggiornati Accordi interistituzionali⁴⁰. Questi aspetti vengono trattati in modo maggiormente approfondito nel seguente paragrafo, con approfondimento del rapporto tra le istituzioni, gli Stati membri e le regole decisionali che governano l'ambito finanziario.

2. Il quadro normativo e il ruolo delle istituzioni europee e degli Stati membri

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dedica alla regolamentazione del bilancio il Capo II, rubricato "Disposizioni finanziarie", che comprende gli articoli da 310 a 325. Al suo interno si disciplinano i principi fondamentali della materia, nonché le competenze e i poteri riservati alle istituzioni europee oltre ai procedimenti previsti per l'emanazione degli atti di adozione delle misure finanziarie; al contempo, si indicano alcuni spazi di azione spettanti agli Stati membri, data l'importanza delle decisioni in ambito finanziario. Infatti, l'obiettivo che si tende a conseguire è un equilibrio tra le facoltà attribuite alle istituzioni che rappresentano l'Unione europea e, di conseguenza, gli Stati membri, e quelle assegnate a questi ultimi, spesso portavoce dei loro propri interessi.

⁴⁰ Si veda l'articolo 295 TFUE.

Al fine di esaminare il ruolo delle singole istituzioni e degli Stati nella materia di bilancio, è opportuno analizzare alcuni importanti articoli concernenti le procedure di approvazione della decisione sulle risorse proprie, del quadro finanziario pluriennale e del bilancio annuale. Il TFUE, dopo aver stabilito all'articolo 310 uno dei principi fondamentali in materia di bilancio dell'Unione europea, ossia il principio della parità di bilancio⁴¹, si concentra sui poteri conferiti al Consiglio, al Parlamento e alla Commissione. Tra le competenze generalmente attribuite a queste istituzioni è compreso un potere più o meno ampio in ambito finanziario⁴², che può spaziare da un ruolo consultivo a uno decisionale. L'attribuzione di tali competenze, peraltro, è imprescindibile per un'organizzazione di aspirazione sovranazionale come l'Unione europea⁴³, che necessita di un proprio bilancio per poter conseguire gli obiettivi delle sue politiche. L'ambito in cui questo tipo di competenza e di prerogativa risulta maggiormente verificabile è proprio la procedura che porta alla determinazione delle risorse stesse dell'Unione e che si sostanzia, per l'appunto, nell'emanazione della decisione sulle risorse proprie, di cui all'articolo 311 TFUE, nello stabilimento dei massimali di spesa del quadro finanziario pluriennale, regolato all'articolo 312 TFUE, e nella loro concretizzazione all'interno del bilancio annuale dell'articolo 314 TFUE.

Già all'interno del Trattato sulla CEE si osservano indicazioni importanti riguardo al ruolo delle varie istituzioni nelle decisioni di materia finanziaria: la Commissione, infatti, aveva il compito di proporre al Consiglio delle soluzioni per sostituire i contributi finanziari versati dagli Stati con delle risorse proprie⁴⁴; il Consiglio, poi, avendo

⁴¹ Esso stabilisce che le entrate e le uscite del bilancio dell'Unione europea devono essere in pareggio. Esso verrà approfondito nel Capitolo III.

⁴² Basti pensare, per quanto riguarda il Consiglio, al suo potere di coordinamento delle politiche economiche degli Stati e al potere di approvazione del bilancio annuale e di quello pluriennale; per quanto riguarda la Commissione, basti pensare al fatto che essa ha il compito di facilitare la cooperazione tra Stati e di dare esecuzione al bilancio; per quanto concerne il Parlamento, invece, giova notare una limitazione delle competenze rispetto a quelle spettanti a Consiglio e Commissione in questo settore, che risultano essenzialmente di tipo consultivo; tuttavia, esso ha dei notevoli poteri in termini di controllo dell'operato della Commissione.

⁴³ Come si vedrà in seguito, il tipo di espansione del potere decisionale in materia finanziaria attribuito alle istituzioni europee cerca di bilanciare le prerogative vantate e, di fatto, ancora detenute dagli Stati membri, specie per quanto riguarda la Decisione sulle risorse proprie.

⁴⁴ Così stabilivano gli articoli 200 e 201 del Trattato CEE, dal momento che la CEE era finanziata da contributi versati dagli Stati e non era dotata di risorse proprie, come accadeva, invece, nella CECA. La distinzione tra le due nozioni non è presente negli articoli succitati e nemmeno nei Trattati attualmente in vigore. Ci si soffermerà su questo aspetto nel Capitolo II.

consultato l'Assemblea⁴⁵, con una deliberazione unanime poteva stabilire quali delle proposte sarebbero state attuate dagli Stati membri in modo conforme alle loro disposizioni costituzionali. Seguendo questo procedimento, viene adottata la prima decisione sulle risorse proprie, ovvero la decisione 70/243, con cui si stabiliscono le risorse proprie tradizionali rapidamente analizzate poco fa⁴⁶.

Si era già evidenziato che il grado di indipendenza di un'organizzazione è correlato all'autonomia finanziaria della stessa: da qui si comprende che un meccanismo secondo cui le decisioni finanziarie dipendono dal raggiungimento di un accordo unanime degli Stati membri, seppur in seno ad un'istituzione come il Consiglio, non consente di distinguere in modo netto il volere ed il potere sovranazionale dell'organizzazione dalla volontà degli Stati che la compongono. In aggiunta, la condizione dell'autonomia dell'Unione è aggravata dal fatto che, alla prima fase decisionale appena illustrata, si richiede un'ulteriore fase di approvazione a livello nazionale, che senza dubbio costituisce una circostanza che accresce il potere degli Stati rispetto a quello attribuito alle istituzioni⁴⁷. Tale procedura è comprensibile nel momento in cui si ha il passaggio da un sistema finanziato da contributi degli Stati membri a uno in cui la allora Comunità europea si dota di risorse proprie, non una volta che sia avvenuta detta transizione⁴⁸.

Negli anni, in effetti, si sono susseguiti diversi tentativi di riforma, volti soprattutto a rinforzare il ruolo del Parlamento: secondo un progetto della Commissione⁴⁹, il Consiglio avrebbe sì potuto approvare su disegno della Commissione la creazione di nuove risorse proprie all'unanimità, ma si sarebbe proceduto ad una votazione a maggioranza qualificata se si fosse ottenuto il parere favorevole del Parlamento; peraltro, la decisione così presa sarebbe stata applicata senza l'approvazione successiva degli Stati membri.

⁴⁵ Ossia l'attuale Parlamento europeo.

Si veda G. SPENALE, *Introduction*, in *Parlement Européen, Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 14 ss.

⁴⁶ A queste si aggiunge la quarta risorsa, formata da una percentuale del PNL degli Stati membri, come stabilito dalla decisione 88/276 del Consiglio.

⁴⁷ Si sta facendo riferimento in particolar modo all'iter decisionale descritto dall'articolo 311, paragrafo 3, TFUE.

⁴⁸ Così evidenzia G. ROSSOLILLO, *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea n. XVII*, 2022, p.211 ss.

⁴⁹ Si tratta del *Projet de traité portant modification des articles 201 e 203 du traité instituant la Communauté économique européenne*, in *PARLEMENT EUROPÉEN, Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 81 ss.

Tuttavia, la portata della proposta era troppo innovativa per concretizzarsi, anche perché prevedeva, per un secondo momento, la totale eliminazione della fase delle ratifiche nazionali e l'attribuzione al Parlamento di un potere più incisivo. La Commissione aveva, quindi, avanzato una proposta di poco differente⁵⁰, dal momento che avrebbe comportato, da un lato, la soppressione della fase nazionale, ma, dall'altro, non si sarebbe incrementato il potere del Parlamento.

Anche quest'ultimo aveva manifestato delle istanze⁵¹ nella direzione di un maggiore potere decisionale, senza che tuttavia venissero ascoltate⁵². Infatti, la decisione sulle risorse proprie del 1970 non accoglieva alcuna delle modifiche suggerite dalle istituzioni, come visto poco sopra. Seguiva un'altra proposta della Commissione⁵³ – anche questa non attuata –, secondo cui le risorse proprie sarebbero state modificabili da una decisione unanime del Consiglio, presa con l'accordo del Parlamento europeo. A questa proposta faceva seguito una risoluzione parlamentare⁵⁴, che proponeva un ribaltamento dei ruoli delle istituzioni: la decisione sulle risorse proprie sarebbe stata adottata, sulla scorta di un disegno della Commissione, dal Parlamento a maggioranza, che avrebbe preventivamente acquisito il parere conforme del Consiglio – anch'esso adottato a maggioranza dei suoi membri.

Come si nota dalla ricostruzione ora effettuata, il vero problema è rappresentato sia dalla regola dell'unanimità a livello europeo e a livello nazionale, che è tuttora in vigore, sia dal disequilibrio tra le competenze riconosciute alle istituzioni europee: facendo riferimento all'articolo 311 TFUE, nonché agli articoli 312 e 314 TFUE, per l'appunto, si ricostruisce un quadro in cui i poteri delle istituzioni non sono del tutto pari, dal momento

⁵⁰ Si fa riferimento alla Proposition de dispositions arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 173 de traité CEEA et de l'article 201 du traité CEE et concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres, in PARLEMENT EUROPÉEN, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 124 ss.

⁵¹ Si fa riferimento alla risoluzione del Parlamento europeo del 10 dicembre 1969, che illustra il parere del Parlamento sulle proposte della Commissione al Consiglio riguardo all'istituzione di risorse proprie della Comunità e all'ampliamento dei poteri di bilancio del Parlamento stesso. Sul punto si veda ROSSOLILLO, G., *Dalle risorse proprie all'unione fiscale*, in *The Federalist*, 2023, n. LXV, p. 3 ss.

⁵² Come, peraltro, manifestarono i parlamenti nazionali, che spingevano perché al Parlamento europeo venissero riconosciuti ampi poteri in materia finanziaria; questo avrebbe consentito di avvicinare le funzioni del Parlamento europeo a quelle di un parlamento nazionale.

⁵³ Si tratta del *Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, Projet de la Commission présenté au Conseil*, COM (73) 1000 final/2, 6 giugno 1973, in *Bulletin des Communautés européennes, Supplément*, n. 9/73, p. 75.

⁵⁴ Ossia la Risoluzione del Parlamento europeo sulle risorse proprie della Comunità, 9 aprile 1981.

che le risorse entro cui l'Unione può operare sono determinate dalla decisione sulle risorse proprie, che viene adottata dal Consiglio all'unanimità, previa mera consultazione del Parlamento⁵⁵; alla regola dell'unanimità si aggiunge, poi, la necessità della successiva approvazione da parte degli Stati membri. Una volta determinate le risorse proprie vengono stabiliti il quadro finanziario pluriennale ed il bilancio annuale: nel primo caso, il Consiglio, all'unanimità, emana un regolamento, previa approvazione del Parlamento, che, da parte sua, si esprime a maggioranza dei suoi membri; nel secondo caso, si prevede l'adozione del bilancio annuale secondo la procedura legislativa straordinaria da parte del Consiglio e del Parlamento⁵⁶.

Se è vero che “il potere di bilancio è la pietra angolare della costruzione dello Stato parlamentare liberale”⁵⁷, non si comprende il motivo per cui non si consenta al Parlamento di esercitare una più piena ed incisiva funzione decisionale accanto a quella attribuita specialmente al Consiglio, a maggior ragione tenuto conto del fatto che il Parlamento europeo rappresenta direttamente i cittadini dell'Unione. Esso è, a scapito

⁵⁵ Sul punto si veda HÄEDE, U., *Art 311 TFEU*, in PECHSTEIN, MNOWAK, C., HÄEDE, U., *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Mohr Siebeck, 2017, par. 59.

⁵⁶ L'iter è alquanto articolato.

Nonostante l'articolo 314 TFUE indichi le singole tappe e le relative scadenze, è prassi che le istituzioni si orientino con un calendario concordato prima dell'avvio del meccanismo di adozione del bilancio. Dapprima, il Parlamento e il Consiglio comunicano le loro priorità relative al budget e, sulla scorta di queste, come anticipato poco sopra, la Commissione stende un progetto di bilancio annuale e lo sottopone loro. Solitamente questo non deve avvenire oltre il primo settembre⁵⁶, ma di fatto le istituzioni si muovono entro maggio; per quanto concerne, invece, la presentazione del progetto, essa deve avvenire entro il primo ottobre, ma nel concreto se ne ha la trasmissione entro luglio. Il Consiglio si esprime in merito al progetto e comunica le sue complete ed esaustive osservazioni al Parlamento. Quest'ultimo – nel termine di quarantadue giorni – può assecondare il Consiglio o non esprimersi oppure apportare degli emendamenti; in tal caso, il testo emendato viene inviato alla Commissione e al Consiglio, dopo che il Presidente del Parlamento e quello del Consiglio hanno convocato senza indugio il comitato di conciliazione. In caso di convocazione del suddetto comitato, questo ha ventuno giorni per presentare un progetto comune, approvato a maggioranza qualificata sia dei membri o dei rappresentanti del Consiglio, sia di quelli del Parlamento. In questa fase, la Commissione prende parte ai lavori del comitato e, laddove questo non riuscisse a pervenire ad un accordo, è costretta a stilare un nuovo progetto di bilancio; nel caso in cui, invece, ci si accordasse, le istituzioni in questione, ossia il Parlamento ed il Consiglio hanno a testa quattordici giorni per approvarlo.

Per riassumere e semplificare, si può dire che, nel caso in cui Parlamento e Consiglio siano del medesimo parere o non si esprimano, il progetto è approvato; invece, se essi non si esprimono in modo concorde, allora si convoca il comitato e se pure questo non giunge ad un punto fermo, la Commissione è tenuta a presentare un nuovo progetto. Infine e a rigor di logica, laddove si dovessero presentare situazioni impreviste, straordinarie o inevitabili, si attribuisce alla Commissione il potere di rettificare il progetto iniziale – rettifica che deve comunque essere sottoposta all'iter di approvazione sopra descritto.

⁵⁷ Si veda G. ROSSOLILLO, *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in Studi sull'integrazione europea n. XVII, 2022, pagina 222.

della sua funzione, relegato ad un ruolo di consultazione, nonostante condivida il ruolo di legislatore col Consiglio. Quest'ultimo, invece, assume una posizione davvero decisiva in ambito finanziario che viene al contempo, però, limitata dal fatto che le decisioni sulle risorse proprie debbano passare il vaglio dell'approvazione degli Stati membri⁵⁸.

Questo meccanismo porta come conseguenza il fatto che la decisione così presa sia un compromesso tra i diversi interessi nazionali, che si confrontano dapprima in seno al Consiglio e, poi, a livello nazionale.

2.1 La regola dell'unanimità

Soffermandosi sulla regola dell'unanimità, si può notare che essa è sicuramente una garanzia di massima condivisione di una scelta tra i membri di un'istituzione, dal momento che richiede l'accordo di ciascuno Stato; si può dire che si tratta di un presidio dell'equivalenza dei pesi dei voti degli Stati membri, dal momento che a ciascuno è attribuito il diritto di esprimersi e si richiede l'espressione del voto quale fase necessaria per poter procedere o meno all'adozione di una decisione⁵⁹. Allo stesso tempo, tuttavia, la necessità del raggiungimento del voto favorevole di tutti i componenti di un'istituzione risulta essere un'arma a doppio taglio, poiché non sempre accade che in merito a una questione i pareri siano convergenti; anzi, spesso si verifica la situazione opposta e si richiede l'apertura di lunghi dibattiti finalizzati a convogliare verso un'unica voce le opinioni dei rappresentanti degli Stati membri⁶⁰. E, talvolta, si può trattare di dibattiti non costruttivi, meramente oppostivi, che rallentano l'iter decisionale.

Oggi giorno la regola dell'unanimità per le votazioni del Consiglio –che, come visto, è un principio presente sin dagli albori della storia dell'Unione europea– è prevista per alcuni

⁵⁸ Secondo alcuni commentatori, la situazione di squilibrio tra le istituzioni europee, in primo luogo, e tra istituzioni e Stati membri, in secondo luogo, potrebbe essere risolta incrementando il ruolo attribuito al Parlamento, il quale non deve essere semplicemente consultato, ma deve avere un effettivo potere analogo a quello spettante al Consiglio, nonché elidendo il controllo esercitato in sede decisionale direttamente dagli Stati membri, dal momento che questi hanno già espresso la loro visione e raggiunto un accordo in seno al Consiglio.

⁵⁹ Il peso attribuito al voto di uno Stato è eguale a quello degli altri, per cui la dimensione del paese non incide in alcun modo sul valore del voto stesso, garantendo, così, l'uguaglianza tra Stati.

⁶⁰ Giova sottolineare che il dialogo è quasi sempre costruttivo, dal momento che consente di mettere in luce tutti gli aspetti di una questione, tramite un esame a tutto tondo della stessa, nonché di formare opinioni complete, formulare quesiti e proporre modifiche migliorative della stessa.

settori strategici e delicati, per i quali si ritiene che le decisioni debbano essere prese, data la loro importanza, con l'accordo di tutti gli Stati membri. Tra questi ambiti rientra quello delle finanze dell'Unione, sia per quanto concerne la decisione sulle risorse proprie, regolata dall'articolo 311 TFUE, sia per quanto concerne il regolamento sul quadro finanziario pluriennale, disciplinato dall'articolo 312 TFUE. Tuttavia, all'interno di tale ultima norma, al paragrafo 2, si trova una delle "clausole passerella"⁶¹, che legittima alcune eccezioni alle procedure decisionali che impongono l'unanimità del voto, cui si sostituisce la regola del voto a maggioranza qualificata⁶²; tale criterio vige solamente qualora si sia deciso all'unisono di procedere all'applicazione della clausola in questione. Si tratta di un metodo che consente di rendere maggiormente agile il raggiungimento di un accordo tra gli Stati membri, che sia, comunque, ampiamente condiviso, dal momento che si tratta di una maggioranza qualificata⁶³ e non di una maggioranza semplice.

Inoltre, a questo metodo si aggiunge la previsione che un'astensione non impedisce l'adozione di una decisione⁶⁴: in questo modo si evitano paralisi derivanti dall'astensione di uno Stato.

Il principio dell'unanimità era la prassi predominante nelle istituzioni europee formatesi durante gli anni Cinquanta all'inizio del processo di integrazione⁶⁵, quali la Comunità Economica Europea (CEE), la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA).

Tale panorama subì una parziale trasformazione con l'istituzione dell'Unione Europea nel 1992, ratificata attraverso il Trattato di Maastricht, il quale contemplava un iniziale e parziale superamento del principio di unanimità, con l'introduzione del concetto di

⁶¹ Sull'effettiva applicabilità delle clausole in questione, si veda A. BOISSENIN, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique?*, LGDJ, Paris, 2019.

⁶² Altre previsioni, al posto della regola della maggioranza qualificata, prevedono come meccanismo sostitutivo una modifica della procedura decisionale.

⁶³ Questa viene definita anche "doppia maggioranza", dal momento che una decisione viene presa solo se si ha il voto favorevole di almeno il 55% degli Stati membri, ossia 15 paesi su 27, che, però, devono allo stesso rappresentare almeno il 65% della popolazione totale dell'Unione, al fine di rispecchiare in modo ponderato la volontà dei paesi europei. In assenza di una proposta da parte della Commissione la soglia della maggioranza qualificata è innalzata al 72% degli Stati membri.

⁶⁴ Si tratta della cosiddetta astensione costruttiva, che consente ai paesi che vi ricorrono di rispettare i loro principi, senza, però, ostacolare il raggiungimento di una decisione.

⁶⁵ Ciò era dovuto per le ragioni illustrate poco sopra, specialmente per favorire la più ampia condivisione possibile in merito ad una decisione tra gli Stati membri proprio all'inizio del processo di integrazione.

maggioranza qualificata⁶⁶, che, oggi, costituisce la regola che disciplina i processi decisionali, eccezion fatta che nei settori cruciali della politica europea.

Dallo studio dei problemi evidenziati, si intuiscono le ragioni che sottendono le istanze di riforma, a cui si oppongono coloro che sostengono che solamente l'unanimità possa incoraggiare dialoghi profondi e costruttivi, incrementare il tasso di legittimità democratica e costituire uno strumento di difesa per tutti gli Stati, specie quelli di minori dimensioni. Infatti, l'unanimità richiesta agli stadi iniziali della storia europea era sicuramente giustificabile dall'esiguo numero di Stati membri e dalla necessità di rafforzare il legame tra di loro, finalizzate anche a rendere più efficaci le decisioni così adottate, in quanto unanimamente condivise.

Allo stato attuale, invece, la maturità e la solidarietà tra gli Stati membri nelle istituzioni europee consentono di adottare la regola della maggioranza qualificata, come di fatto già previsto per la gran parte delle decisioni delle istituzioni europee. Inoltre, proprio l'aumento dei membri dell'Unione⁶⁷ e il vincolo di raggiungimento di un accordo tra tutti possono inficiare la qualità delle proposte decisionali: si rischia la limitazione dell'attività a progetti non eccessivamente ambiziosi o che comunque siano in grado di sposare una linea generica comune a tutti gli Stati; adottare la regola della maggioranza, sostituendo con la sua applicazione la regola dell'unanimità nei casi in cui è ancora prevista, potrebbe ovviare a questo problema e favorire lo sviluppo delle politiche europee. Infine, sostituendo il meccanismo dell'unanimità e adottando il meccanismo della maggioranza, si velocizzerebbero i processi decisionali e si renderebbe l'UE maggiormente agile e atta all'adattamento ai differenti molteplici temi⁶⁸.

Da quanto evidenziato emerge il bisogno che gli Stati membri si confrontino in merito alla questione, magari raggiungendo un compromesso rinvenibile in una maggioranza "superqualificata"⁶⁹ come sostengono alcuni commentatori -con soglie più elevate per

⁶⁶ Una delle ragioni che ha indotto ad apportare questa modifica dopo l'aumento del numero degli Stati membri è stata la volontà di abbandono del diritto di veto che la regola dell'unanimità di fatto prevede.

⁶⁷ Gli Stati membri sono oggi 27; si tratta di una situazione ben diversa da quella iniziale delineata dal Trattato di Roma, sottoscritto dai 6 Stati fondatori della futura UE, ossia Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania occidentale.

⁶⁸ Si sottolinea che, a queste prime ed evidenti ragioni che conducono a formulare un'istanza di riforma, ve ne sono altre e più profonde, che, però, non possono essere trattate in questa sede.

⁶⁹ Preme, però, sottolineare che già nella regola della maggioranza qualificata è sufficiente l'opposizione di una cosiddetta "minoranza di blocco", formata da quattro Stati, per bloccare l'adozione della decisione sottoposta a votazione.

l’emanazione di una decisione-, che presenti i vantaggi tipici della regola della maggioranza, ma che allo stesso modo rispetti in chiave moderna le garanzie dell’unanimità, oppure estendendo ad una più ampia casistica l’applicazione della regola della maggioranza qualificata, come suggeriscono altri commentatori.

In altri termini, si può affermare che il risvolto del principio dell’unanimità è l’attribuzione a ciascun paese di un diritto di veto: se è necessario che si raggiunga un accordo unanime degli Stati membri, nel momento in cui uno di questi si esprima in modo sfavorevole ad una proposta ne blocca l’adozione. Questo, se da un lato rappresenta una ingente garanzia per tutti i membri dell’Unione, dall’altro costituisce un elemento di rallentamento e di inefficacia dell’iter decisionale non indifferente.

In aggiunta, si nota, esso concretizza un disincentivo all’avvio di trattative efficaci e costruttive: se gli Stati sanno che devono raggiungere una determinata soglia di maggioranza sono propensi a negoziare; se, invece, sono consapevoli della difficoltà di raggiungere l’unanimità e che il veto conferisce loro singolarmente un siffatto grande potere, essi eviteranno di modificare le loro posizioni e attenderanno che gli altri modifichino il loro parere.

3. Gli altri principi di bilancio

Come annunciato nell’incipit di questo capitolo, esistono alcuni principi che governano la definizione del bilancio e, soprattutto, alcune regole fondamentali che riguardano il rapporto tra entrate e spese dell’Unione europea⁷⁰.

Per quanto ne concerne l’origine⁷¹, essi possono essere rinvenuti sia nei principi generali dei Trattati UE, sia nel regolamento finanziario⁷², sia in altri atti rilevanti. In particolare, essi sono esemplificati dal testo dell’articolo 310 del TFUE, tra i quali spicca il principio di pareggio di bilancio all’interno dei principi essenziali del bilancio dell’Unione⁷³.

⁷⁰ Per un approfondimento si legga A. SANTINI, *Voce "Unione europea (bilancio della)"*, in *Enciclopedia del diritto* - Annali VIII, Giuffrè Editore, Milano 2015, p. 821 ss.

⁷¹ Sul punto si veda C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 60.

⁷² Si menziona il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n.1046, del 18 luglio 2018.

⁷³ In via di specificazione, è bene ricordare che il bilancio è originariamente redatto secondo il criterio di cassa, che consiste nell’indicazione delle somme entrate ed uscite nel momento e nell’esercizio in cui esse

In questo paragrafo si tratteranno i principi che regolano la redazione e la gestione del bilancio, ad eccezione del principio del pareggio di bilancio cui è dedicata un'apposita sezione nel Capitolo III e del principio dell'universalità, che viene spiegato nel paragrafo che segue⁷⁴.

Partendo dai primi, si ha il cosiddetto "principio di unità": esso prevede che tutte le spese e tutte le entrate dell'Unione vengano stabilite, indicate e registrate in un unico documento di bilancio⁷⁵. La funzione di questo principio è pacifica: risponde ad una logica di praticità, ordine e trasparenza. Quest'ultima costituisce un cardine dell'azione dell'UE, specie per quanto concerne la redazione del bilancio: è imprescindibile che i contribuenti -intesi sia come Stati membri, sia e soprattutto come cittadini europei- abbiano una piena e chiara contezza di come le risorse economiche che direttamente o indirettamente forniscono vengono impiegate. Si garantisce così una buona e completa informazione in merito all'esecuzione del bilancio e alla contabilità dell'UE.

Collegato al principio di trasparenza vi è quello "di specializzazione"⁷⁶: qualsiasi stanziamento deciso deve avere una specifica destinazione e deve tendere e rispondere ad un determinato obiettivo, affinché si evitino sovrapposizioni di somme e non si generi confusione tra i diversi stanziamenti. In altri termini, ogni allocazione di risorse è destinata ad una particolare e specifica spesa e l'unica eccezione al principio è rappresentata dalla possibilità di effettuare degli storni tra una spesa e l'altra, trasferendo

si verificano; successivamente, si passa al criterio di competenza, come indicato dall'art 3 della Direttiva europea 2011/85/UE. Infatti, "la contabilità per competenza è l'unico sistema informativo generalmente accettato che fornisce un quadro completo e attendibile della posizione finanziaria ed economica e del risultato di bilancio di un'amministrazione pubblica, in quanto presenta un quadro completo di attività e passività, nonché di entrate e spese di un'entità per l'esercizio contabile e al momento della loro chiusura". Ciò è dovuto al fatto che, secondo il criterio attuale, le operazioni non vengano iscritte nel bilancio nel momento in cui matematicamente si registrano, bensì nel momento in cui si ha la loro realizzazione in valore economico oppure, nel caso di obbligazioni o crediti, nel momento in cui essi si estinguono o si trasformano. Per di più, impiegando questo criterio, si riduce la possibilità di effettuare alcuni aggiustamenti di bilancio tipici della contabilità di cassa, che, al contrario, consente di rendicontare un pagamento al momento stabilito dall'amministrazione stessa. Sul punto si veda G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 87 e M. BELLESIA, *La nuova contabilità Accrual: le indicazioni dell'Unione Europea, finalità, tempi, ambiti di applicazione*, in *Bilancio e Contabilità*, 22 Dicembre 2022

⁷⁴ Per una ricostruzione schematica dei principi che governano il bilancio si consulti Parlamento Europeo, *General Expenses-Stato generale delle spese, Introduzione al bilancio annuale dell'Unione*, in <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2021/it/GenExp.pdf>.

⁷⁵ Inoltre, come recita l'articolo 7 del regolamento finanziario di cui alla nota 17, "il bilancio prevede ed autorizza, per ciascun esercizio, tutte le entrate e le spese ritenute necessarie per l'Unione".

⁷⁶ Si leggano l'articolo 28 del regolamento finanziario e l'articolo 316 TFUE.

le risorse dell'una all'altra in caso di modifica e di compatibilità delle spese che ne sono oggetto.

Ancora vi è il “principio di sana gestione finanziaria”, -elemento portante dell'azione e dell'attività di un'organizzazione e di una pubblica amministrazione-, che si concretizza in tre diversi pilastri, ossia nei principi, di economia, efficienza ed efficacia.

Nella pratica, tale criterio comporta l'attuazione di una gestione finanziaria incentrata sull'individuazione di obiettivi precisi e verificabili, nonché sull'utilizzo di molteplici indicatori che rendono possibile la valutazione del loro raggiungimento; a ciò si aggiunge il fatto che l'amministrazione delle risorse si fonda su mezzi che sono adatti ed indirizzati al conseguimento dei risultati indicati dagli obiettivi stessi.

Presupposto del rispetto di questi primi criteri è il principio della verità: vengono iscritte a bilancio esclusivamente le entrate e le uscite dell'Unione effettivamente percepite o poste a carico della stessa. Si deve, infatti, restituire un quadro completo e veritiero della situazione economica dell'organizzazione, che risponda alla realtà dei fatti.

Il “principio dell'annualità”⁷⁷, invece, implica che il bilancio venga redatto su base annua e conseguentemente votato di esercizio in esercizio; inoltre, esso comporta che le spese, i pagamenti⁷⁸ e gli impegni⁷⁹ devono realizzarsi nell'esercizio di riferimento.

In tal modo si attribuiscono le diverse operazioni di bilancio -che possono essere previsionali o di esecuzione- ad un esercizio limitato ai dodici mesi di un anno, con lo scopo di favorirne il controllo, il monitoraggio e le valutazioni di opportunità e coerenza. Tuttavia, vi sono delle eccezioni rappresentate dai cosiddetti stanziamenti dissociati, ossia impegni riferiti ad uno specifico anno finanziario, ma che comportano spese per un periodo più lungo.

In conclusione, il documento di bilancio viene redatto e le sue voci vengono indicate secondo il principio dell'unità di conto, ovvero utilizzando l'Euro come valore di riferimento⁸⁰.

⁷⁷ Si confronti l'articolo 9 del regolamento finanziario.

⁷⁸ Col termine si intendono gli importi effettivamente spesi in un anno.

⁷⁹ Col termine si intendono gli importi degli obblighi giuridici che possono essere contratti in un anno.

⁸⁰ Si confronti l'articolo 320 TFUE e l'articolo 19 del regolamento finanziario.

Nel capitolo III e nel paragrafo che segue si tratteranno due principi maggiormente complessi, che, però, sono essenziali per la comprensione del funzionamento del bilancio e per la garanzia della stabilità e della credibilità dell'Unione europea nel mondo finanziario e agli occhi dei suoi cittadini: il principio del pareggio di bilancio e il principio di universalità.

3.1 Il principio dell'universalità

Il principio dell'universalità⁸¹ del bilancio costituisce una conseguenza del principio di unità: esso prevede che nel bilancio siano indicate tutte le entrate e le uscite “rispettivamente nella loro reale entità quantitativa e nella somma necessaria alle occorrenze dell'esercizio”⁸², da un lato; prevede altresì che tutti gli introiti siano impiegati in modo indistinto per far fronte alle diverse spese⁸³. Ciò comporta che tutte le entrate e tutte le uscite relative all'UE sono riunite e gestite in modo unitario, a prescindere dalla loro origine o dalla loro destinazione.

A fini di maggiore chiarezza, quanto sopra viene specificato all'articolo 20 del regolamento finanziario, che stabilisce che “l'insieme delle entrate copre l'insieme degli stanziamenti di pagamento”, come pure che “tutte le entrate e le spese sono iscritte nel bilancio senza compensazione tra di esse”⁸⁴.

Una conseguenza dell'applicazione di tale principio è che risultano incompatibili col sistema di bilancio e con le sue regole le “gestioni fuori bilancio”, che rappresentano i movimenti finanziari imputabili all'ente, ma che non vengono registrati all'interno del bilancio.

Il principio in questione ha diverse conseguenze positive per la stabilità del bilancio europeo: in primo luogo, esso consolida le risorse e le spese dell'UE e consente alle istituzioni europee di operare con un unico quadro finanziario – soluzione preferibile

⁸¹ Per un'analisi anche su una prospettiva futura si veda G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2013, p. 793 ss.

⁸² Si veda S. BUSCEMA, *Bilancio*, in *Enciclopedia del diritto*, 1959, Vol. V, p. 410 ss.

⁸³ Si veda anche G. ISAAC, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986.

⁸⁴ Si faccia riferimento al succitato regolamento finanziario.

rispetto al caso in cui si hanno più bilanci separati per politiche o programmi diversi. In secondo luogo, mediante l'applicazione del principio di universalità si assicurano trasparenza e responsabilità in merito alla gestione finanziaria delle risorse e, al contempo, si può fare ricorso ad una maggiore flessibilità: difatti, si possono allocare le risorse nei settori che le necessitano e si possono distribuire le risorse in modo conforme alle diverse circostanze e alle mutevoli priorità dei vari rami di azione dell'UE.

Dalle considerazioni ora effettuate si comprende che il principio dell'universalità è estremamente pratico e utile per la struttura dell'Unione, dal momento che le consente di operare in modo coeso e di meglio promuovere i valori che stanno alla sua base.

Capitolo II

Le fonti di finanziamento: dai contributi statali alle risorse proprie e ritorno

SOMMARIO: 1. Una definizione preliminare: la distinzione tra contributo e risorsa.- 1.1 Il termine “proprie”.- 2. Una panoramica storica.- 2.1 Il modello della CECA.- 2.1 La situazione della CEE.- 3. Il quadro attuale.- 3.1 I diversi tipi di risorse proprie.- 4. Possibili prospettive future.- 4.1.1 La riforma del sistema per il raggiungimento dell’effettiva autonomia dell’Unione europea.- 4.1.2 La riforma del sistema per il raggiungimento dell’effettiva autonomia dell’Unione europea: il potere di imposizione.- 4.2 Le risorse proprie politiche.- 4.3 Considerazioni finali.

1. Una definizione preliminare: la distinzione tra contributo e risorsa

L'analisi del sistema di finanziamento dell'Unione europea e, dunque, dei diversi tipi di risorse proprie di cui essa si dota richiede una preliminare definizione di cosa si intenda effettivamente col termine "risorse proprie": si tratta di una ricostruzione difficile da compiere, in assenza di un'esplicita e chiara indicazione da parte dei Trattati, che ha impegnato e tuttora impegna la dottrina.

Il finanziamento di un'organizzazione, in effetti, è strettamente legato al grado di indipendenza di questa rispetto alla volontà degli Stati che la compongono: come precedentemente accennato, un'organizzazione può dirsi effettivamente autonoma laddove sia in grado di finanziarsi in modo non dipendente e subordinato all'arbitrio dei paesi aderenti.

In linea generale, quindi, sono gli Stati a definire il budget di un'organizzazione quando questo è costituito dai contributi versati direttamente da essi, dal momento che sono la loro volontà e la loro capacità economica a alimentare il bilancio⁸⁵.

La prima distinzione da effettuare appare, dunque, quella tra contributi statali da un lato e risorse proprie dall'altro⁸⁶; tuttavia, se la definizione di contributo da parte degli Stati è pacifica, non si può dire lo stesso per quella relativa alle risorse proprie⁸⁷, che, invece, è soggetta a interpretazioni più o meno ampie, tanto da potersi dire che si tratta di una "fausse notion claire"⁸⁸.

⁸⁵ Come evidenzia G. ROSSOLILLO, *A Budget for Euro Area: the Road leading to the Decisive Federal Leap*, in *The Federalist*, n. LV, 2013, p. 69 ss.: "Indeed, when an international organisation is funded entirely by contributions from its member states, it remains heavily dependent on them: if they decide to stop contributing to its funding or if their contribution is insufficient, the organisation cannot operate. Conversely, if an organisation is able to fund itself, i.e. has fiscal capacity, it will be independent of the states and thus able to determine its own conduct."

⁸⁶ La dicotomia è proposta, tra gli altri, da G.OLMI, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 379 ss, il quale, peraltro, specifica che tale distinzione indica "la volontà di rendere le Comunità (oggi l'Unione) indipendenti dagli Stati membri e di attribuire a tal fine alle Comunità la fonte delle risorse stesse".

⁸⁷ Si può affermare che la nozione di risorse proprie è ricavabile *a contrario* da quella di contribuzioni statali. Sul punto si veda G. ISAAC, *La notion de ressources propres*, in G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 70 ss.

In aggiunta, si faccia riferimento anche a quanto sostiene G. MONTANI, *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea*, in *Il Federalista*, 2005, n. 3, p. 144 ss, "Il termine «risorse proprie», utilizzato per designare le risorse finanziarie di cui l'Unione europea dispone per la realizzazione delle sue politiche, è ingannevole".

⁸⁸ In questi termini si esprime G. ISAAC, *La notion de ressources propres*, in G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 70.

Illustrando quanto sostenuto da un'interpretazione di ampio respiro, col termine risorse proprie si intende ogni versamento⁸⁹ effettuato all'Unione, ossia a livello sovranazionale, secondo una procedura comune: quello che rileva è che gli Stati non hanno un potere decisionale in merito all'attribuzione della risorsa all'organizzazione e che a questa spetta pertanto un diritto alla percezione della risorsa.

Una diversa concezione, invece, più restrittiva, considera come risorse proprie solamente i prelievi direttamente decisi, imposti e percepiti dall'organizzazione, senza l'intermediazione degli Stati; la risorsa propria, pertanto, ha carattere fiscale, è imposta in via immediata sulle persone fisiche e giuridiche a livello sovranazionale, non è sottoposta al volere degli Stati e, soprattutto, deve essere relazionata ad una attività svolta dall'organizzazione⁹⁰.

A queste due diverse concezioni corrisponde un grado differente di autonomia, che è limitato nel primo caso – dato che la struttura sovranazionale viene sovvenzionata con risorse che le spettano di diritto e che le sono versate dai paesi aderenti, senza che però questi abbiano un incisivo potere decisionale in merito - e massimo nel secondo – visto che è proprio a livello sovranazionale che sono decisi, imposti e riscossi i relativi prelievi -; non si può invece parlare in modo esplicito di autonomia nel caso di versamenti costituiti dai contributi degli Stati membri, dal momento che il loro esborso e il loro incameramento sono di fatto sottoposti al volere degli stessi.

1.1 Il termine “proprie”

È altresì opportuno chiarire il termine dell'appartenenza delle risorse dell'Unione, ossia a chi si riferisca il termine “proprie”, in quanto a scapito dell'aspirazione dell'UE il sistema di finanziamento attuale riflette alcune caratteristiche del metodo organizzativo e decisionale intergovernativo, in cui si prevede il mantenimento del ruolo attivo degli Stati membri nell'effettiva detenzione del potere di finanziamento.

⁸⁹ Sono comprese, quindi, anche le risorse di natura non fiscale e non strettamente correlate ad una competenza dell'organizzazione.

⁹⁰ Sul punto si vedano G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4 (2013), p. 793 ss., COMMISSIONE EUROPEA-COM (78), *Financing the Community budget: the way ahead*, 531, final, 1978 e A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Dalloz, Parigi, 2004.

Emblematico, a tal proposito, è l'iter decisionale dell'articolo 311 TFUE descritto precedentemente, il quale prevede una doppia approvazione in merito alle risorse destinate all'attuazione delle politiche europee: la decisione adottata dai ministri in rappresentanza del loro Stato entra in vigore solamente in seguito all'approvazione da parte dei paesi europei secondo le loro norme costituzionali: le risorse possono quindi essere definite come "proprie" solamente dopo questo secondo passaggio⁹¹. Tale aspetto ricalca il funzionamento tipico di un'organizzazione internazionale⁹², in cui gli Stati aderenti rimangono "*maîtres des finances*"⁹³.

Si deve parimenti notare che allo stato attuale l'Unione europea non è titolare di un potere diretto di tassazione – potere, che, viceversa, spetta ai paesi aderenti⁹⁴ -, per cui la natura delle risorse di cui si dota non va confusa con quella di una "*EU tax*"⁹⁵.

E all'interno della stessa categoria delle risorse proprie, inoltre, si possono distinguere risorse che sono "più proprie" di altre, a seconda della loro provenienza e dell'influenza che hanno gli Stati nella loro corresponsione⁹⁶. Le risorse possono essere definite come "derivate", dal momento che si tratta di entrate trasferite dai bilanci degli Stati all'Unione europea, in quanto non provenienti dall'esercizio di una potestà tributaria unioniale⁹⁷.

L'esito di una simile impostazione non è quello di una vera e propria autonomia dell'UE, bensì quello di un'organizzazione dipendente per certi versi ancora dagli apporti e dalla volontà dei paesi che la compongono.

Sebbene la definizione di risorse proprie possa coincidere con quella di "entrate assegnate irrevocabilmente all'UE per finanziare il proprio budget e che le spettano in modo

⁹¹ Sul punto si veda HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, *Future Financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016, p. 20.

⁹² Sul punto si veda R. SZAWLOWSKI, *Finanzen und Finanzrecht der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen*, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, IV, Tübingen, 1965, p. 311.

⁹³ Sul punto si consulti G. OLMI, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 379.

⁹⁴ Si veda in seguito il paragrafo 4.1.2 del presente capitolo.

⁹⁵ Sul punto si veda HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, *Future Financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016, p. 19 ss.

⁹⁶ Si anticipa che le "risorse proprie tradizionali" sono quelle rientranti nella nozione ristretta di risorse proprie, come visto in precedenza, e si distinguono nettamente dai contributi statali, che, invece, presentano caratteristiche diverse sia per quanto ne riguarda l'origine, sia per quanto ne riguarda l'iter attributivo e la loro effettiva titolarità.

⁹⁷ Sul punto si consulti A. FANTOZZI, F. PAPARELLA, *Lezioni di diritto tributario dell'impresa*, Padova, 2019, p. 482 ss., che evidenziano il fatto che non si tratti di risorse derivanti dall'esercizio di una facoltà impositiva, bensì di trasferimenti da parte degli Stati.

automatico, senza bisogno di una decisione successiva da parte delle autorità nazionali”⁹⁸, si deve infatti ben specificare che la decisione iniziale di attribuire all’Unione una fonte di entrata rimane una competenza nazionale⁹⁹, ragion per cui il termine “proprie” può risultare talvolta inadatto ad esprimere l’effettiva appartenenza delle risorse.

2. Una panoramica storica

Al fine di meglio comprendere il funzionamento del sistema di finanziamento dell’Unione europea e analizzarne i punti di forza e le debolezze, è necessario descrivere le tappe fondamentali che ne hanno caratterizzato l’evoluzione.

2.1 Il modello della CECA

Il modello della Comunità europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA) viene genericamente considerato come una fase fondamentale del processo di integrazione europea e come un esempio di efficienza ed efficacia nell’ambito del prelievo delle risorse proprie. Il Trattato di Parigi del 1951, infatti, presentava degli aspetti innovativi per quanto concerne l’autonomia finanziaria della Comunità; queste innovazioni, tuttavia, non sono state replicate nel Trattato CEE e sono rimaste per il momento un esempio unico¹⁰⁰. Nonostante ciò, il sistema delineato presenta degli spunti utili per una riflessione in merito ad alcune modifiche che si potrebbero apportare al sistema attuale.

A differenza di quanto avviene nell’Unione europea, il Trattato CECA mira a dar vita ad un’organizzazione autonoma, in grado di agire in modo indipendente dagli Stati che la compongono. Questo è evidenziato da tre caratteristiche principali: in primo luogo, si attribuisce all’Alta Autorità¹⁰¹ un ruolo forte, che si esplica soprattutto in ambito economico-finanziario. In secondo luogo, si conferisce a tale istituzione il potere di

⁹⁸ Si confronti HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, *Future Financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016, p. 20.

⁹⁹ Sul punto di vista Si confronti HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, *Future Financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016, p. 20.

¹⁰⁰ Così evidenzia A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L’integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019.

¹⁰¹ Può essere vista come l’istituzione da cui si origina la Commissione.

ottenere le risorse necessarie per eseguire i compiti che le sono attribuiti; ciò comporta che il reperimento di risorse proprie non passa attraverso il tramite degli Stati membri, bensì è un'istituzione della CECA ad agire in via diretta a tal fine¹⁰². Secondo quanto indicato dal Trattato di Parigi, infatti, l'Alta Autorità definiva il quantitativo di risorse utilizzabili, si procurava i fondi riscuotendo le relative somme direttamente dalle imprese dei paesi europei e destinandole al proprio e distaccato bilancio, e si occupava dei meccanismi di controllo e di esecuzione del bilancio stesso. In terzo luogo, l'Alta Autorità stessa aveva la facoltà di contrarre prestiti sul mercato finanziario, senza peraltro doversi attenere ad alcuna esplicita previsione di pareggio di bilancio tra entrate e uscite¹⁰³.

Questi tre profili contribuivano a rendere effettivamente operativa a livello economico la CECA, le cui azioni erano basate sulle risorse di cui si dotava direttamente, ossia dai prelievi riscossi dalle imprese in via immediata, dal momento che queste erano tenute ad effettuare le somme imposte alla sezione nazionale della Tesoreria centralizzata della Comunità, e dai prestiti ottenuti dai suoi finanziatori. In aggiunta, le decisioni dell'Alta Autorità riguardanti i versamenti dovuti avevano carattere di titolo esecutivo e questa aveva anche la possibilità di sanzionare gli operatori economici che non ottemperassero ai relativi obblighi¹⁰⁴.

Inoltre, giova evidenziare che, a differenza di quanto avviene nell'UE, le decisioni in materia finanziaria non erano sottoposte al lungo iter di approvazione di cui agli articoli 311 TFUE e seguenti, così come non era richiesta la successiva approvazione da parte degli Stati membri; questo aspetto rappresenta un ulteriore indicatore della discrezionalità

¹⁰² Col Trattato di Maastricht si cerca di recuperare questa immediatezza, anche se solo in parte: basti pensare all'articolo 311 TFUE, paragrafo 1, che recita "L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche".

Sul punto si veda anche G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2013, p. 793 ss., che sottolinea il fatto che le decisioni dell'Alta Autorità in merito al finanziamento della CECA avessero natura di titolo esecutivo, senza che lo Stato nel cui territorio dovevano essere applicate avesse voce in capitolo.

¹⁰³ A differenza di quanto attualmente statuito dall'articolo 310 TFUE. Tuttavia si deve notare che l'assenza di una simile previsione non si tradusse in una sregolata e totale possibilità per l'Alta Autorità di ricorrere all'indebitamento per finanziare il proprio operato. Sul punto si veda ZATTI P. 63

¹⁰⁴ Sul punto si veda G. ROSSOLILLO, *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in ARENA, A., *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022, la quale specifica che gli agenti dell'Alta Autorità godevano dei poteri attribuiti alle autorità nazionali fiscali.

Si veda anche l'articolo 92 del Trattato CECA.

e dell'autonomia di cui godeva l'Alta Autorità e di cui beneficiava, di conseguenza, la CECA¹⁰⁵.

La procedura decisionale delle spese, infatti, era alquanto particolare, data l'assenza di un vero e proprio bilancio, ossia di un unico e unitario documento di rendicontazione delle entrate e delle uscite¹⁰⁶; era, invece, regolata la presenza di un bilancio riguardante le spese di carattere amministrativo, formato dai singoli bilanci amministrativi preventivi redatti dagli organi della Comunità, approvato da una apposita Commissione e poi incluso nella relazione annuale delle attività svolte, la quale era presentata dall'Alta Autorità all'Assemblea¹⁰⁷.

Il potere di autorizzazione delle spese di tipo operativo era, quindi, nelle mani dell'Alta Autorità, mentre l'esecuzione del bilancio era controllata al Revisore dei conti, che redigeva un'apposita relazione da presentare all'Assemblea nel rendiconto dell'Alta Autorità.

Emerge anche da questi profili la preponderanza del ruolo dell'Alta Autorità rispetto agli altri organi e rispetto anche agli Stati membri.

Al fine di finanziare spese e sovvenzioni a fondo perduto¹⁰⁸ volte all'attuazione delle politiche della Comunità e del conseguimento dei relativi obiettivi, il bilancio della CECA

¹⁰⁵ Come nota A. DE FEO, *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament. Part I: European and Steel Community 1952-2002*, EPRS, Luxembourg, 2005: "all competences were concentrated in the High Authority"; l'Alta Autorità, in effetti, data anche l'assenza di una rigorosa regolamentazione delle procedure relative al budget all'interno del Trattato CECA, presentava all'Assemblea semplicemente un rendiconto annuale delle attività svolte.

Sul punto si veda A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019, p. 67, che individua le due linee evolutive del quadro ora delineato, ossia la crescita di importanza del Parlamento come "interlocutore privilegiato", pur in assenza di un'apposita disposizione del Trattato CECA, e l'incremento dell'uniformità a specifici standard di carattere internazionale dei metodi di redazione sia del bilancio, sia dei rendiconti finanziari.

¹⁰⁶ Ci si riferisce agli articoli 78 e seguenti del Trattato CECA. Sul punto si vedano ROSSOLILLO, G., *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in ARENA, A., *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022, A. ROSSIGNOL, *Les finances de la C.E.C.A. et le développement financier des institutions européennes*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1954, p. 989, D. VIGNES, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1956, p. 88 ss.; A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019, p. 65.

¹⁰⁷ Si faccia riferimento al dettato dell'articolo 17 del Trattato CECA.

¹⁰⁸ Le spese e le sovvenzioni erano divise in cinque capitoli, ossia in spese amministrative, aiuti alla riqualificazione e al riadattamento dei lavoratori, aiuti alla ricerca, abbuoni di interessi relativi per investimenti e riconversioni e in altre spese correlate a situazioni contingentate.

era finanziato da fonti di diversa origine. La prima risorsa di cui era dotata la comunità erano i prelievi sulla produzione di carbone e acciaio, concepiti come un prelievo tributario che gravava su diversi prodotti a seconda del loro prezzo medio¹⁰⁹. Il tasso dell'entità del prelievo non poteva essere superiore all'1%, percentuale che, tuttavia, poteva essere modificato da una decisione del Consiglio assunta a maggioranza dei due terzi; l'Alta Autorità, invece, una volta consultato il Consiglio, ne decideva l'entità, le modalità di applicazione e riscossione, nonché quelle di controllo, esecuzione e sanzione¹¹⁰.

A questa risorsa si aggiungeva il saldo netto delle operazioni finanziarie annuali, derivanti soprattutto dagli interessi relativi all'impiego delle liquidità; poi le eventuali donazioni che la Comunità aveva la possibilità di ricevere; in aggiunta, concorrevano a formare il bilancio le ammende, gli interessi di mora e i recuperi di somme non dovute. Infine, si potevano utilizzare le riserve e le eccedenze di esercizi precedenti, nonché annullare impegni il cui importo era già stato coperto da altri stanziamenti.

Le risorse così delineate riuscivano a far fronte alle spese che la CECA doveva sostenere: i prelievi sulla produzione di carbone e acciaio, in particolare, costituivano il 95% delle somme riscosse e, da soli, consentivano di ottemperare all'interezza delle spese di mantenimento delle attività delle istituzioni. La restante parte delle risorse, invece, dal momento che costituiva un disavanzo, era destinata ad alimentare un fondo di garanzia e una riserva apposita per favorire politiche di sostegno ai lavoratori.

Una simile situazione consentiva, naturalmente, di investire le risorse eventualmente avanzate in erogazioni a fondo perduto e prestiti emergenziali, nonché di incrementare la credibilità della CECA sul mercato finanziario¹¹¹.

¹⁰⁹ In aggiunta, si adottavano degli accorgimenti al fine di evitare doppie tassazioni. Sul punto si veda A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019, p. 68.

¹¹⁰ Si faccia riferimento, per esempio, alla generica clausola dell'articolo 49 del Trattato CECA, nonché all'applicazione della regola della maggioranza di cui all'articolo 43 del medesimo Trattato.

¹¹¹ Bisogna, infatti, ricordare che, a differenza di quanto vige nell'UE ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 1, TFUE, sulla CECA non gravava alcun obbligo di pareggio di bilancio tra entrate e uscite. Detta situazione, se è vero che non è mai stata interpretata come una piena e svincolata libertà di ricorrere all'indebitamento, ha consentito di leggere con maggiore elasticità i flussi delle casse della comunità, ad esempio accumulando riserve o anticipando fondi per fronteggiare contingenze di natura eccezionale.

La situazione cambiò leggermente in seguito all'incremento di ingerenza da parte dell'Assemblea¹¹² nel processo decisionale relativo alla ripartizione tra le diverse risorse proprie della Comunità¹¹³, e, al contempo, l'Alta Autorità decise di intensificare il ruolo della CECA sul versante delle politiche da questa attuate, al fine di meglio ottemperare alle disposizioni del Trattato¹¹⁴. In particolare, si perseguì l'intento di fornire maggiori aiuti agli Stati nelle più disparate modalità, per favorire lo sviluppo tecnico, sociale ed economico degli stessi e ovviare alle conseguenze della situazione post-bellica, oltre che per meglio distribuire le risorse a seconda delle necessità delle varie regioni¹¹⁵.

Seguì una fase in cui aumentò il divario tra il prelievo sulla produzione di acciaio e carbone, ossia la principale entrata del bilancio delle CECA, e la sempre più crescenti spese, dovute alle politiche di sussidio e di sviluppo. Per farvi fronte, si cercò dapprima di utilizzare i contributi nazionali degli Stati membri e i trasferimenti di bilancio effettuati dalla Comunità Economica Europea (CEE)¹¹⁶, in base alla facoltà della Comunità di ricevere finanziamenti gratuitamente. Poi, si decise di optare per dei proventi finanziari, dal momento che le riserve strutturali accantonate negli anni non erano sufficienti per coprire le spese operative: in tal modo, si consentì comunque alla CECA di perseguire i suoi obiettivi secondo la sua vocazione solidaristica, evitando il ricorso all'aumento della pressione fiscale sulle imprese a lei soggette e il conseguente rifiuto di collaborazione da parte degli Stati membri.

Una volta confermata la decisione di non modificare la data di cessazione del vigore del Trattato di Parigi, le politiche della CECA furono inglobate in quelle dell'Unione europea, ragion per cui l'attività della Comunità andò scemando ed esaurì le sue funzioni.

Da quanto esposto si possono fare alcune considerazioni in merito all'efficienza del sistema delineato dalla CECA. In primo luogo, il modello ora presentato cercava di

¹¹² Si tratta dell'attuale Parlamento.

¹¹³ In particolar modo era stato aumentato il peso delle risorse di natura finanziaria e delle altre entrate, a scapito dei prelievi sulla produzione di acciaio e carbone.

¹¹⁴ Si fa riferimento al perseguimento degli obiettivi della CECA, indicati agli articoli 49 e 50 del Trattato di Parigi.

¹¹⁵ Si evidenzia che si tratta di approcci estremamente moderni e congeniali per la situazione dell'Europa dell'epoca, che, per la loro portata, possono essere presi ad esempio per le crisi al giorno d'oggi: basti pensare a quanto effettuato e perseguito con NGEU e, in generale, col MMF 2021-2027.

¹¹⁶ Si ricorda che la CEE (Comunità economica europea) era stata fondata col Trattato di Roma nel 1957, insieme all'EURATOM. Le istituzioni di queste due comunità, insieme a quelle della CECA, furono riunificate col Trattato di fusione del 1967 per formare quelle delle CE, ossia le Comunità europee.

garantire omogeneità tra le politiche di spesa sostenute da un'organizzazione di questo calibro e le entrate dalla stessa percepite, consentendo, così, una notevole certezza in merito all'attuazione di programmi e allo sviluppo dei relativi settori di intervento. Come visto, l'ampia libertà di cui godeva l'Alta Autorità aveva permesso di delineare delle politiche di incisivo intervento a sostegno degli Stati membri, a favore del perseguimento di obiettivi comuni, specie in termini di sviluppo sociale, economico e tecnologico. Al contempo, data la coerenza tra entrate ed uscite nel bilancio, questi progetti sono stati effettivamente posti in essere e hanno dato i loro concreti frutti ai beneficiari dei finanziamenti e contemporaneamente alla CECA stessa.

Questo aspetto, peraltro, ha contribuito in modo positivo alla creazione di una solida reputazione della Comunità sui mercati finanziari, legittimando il ricorso all'assunzione e all'erogazione di prestiti e garanzie, nonché all'elargizione di sovvenzioni a fondo perduto, per conseguire le finalità istitutive della Comunità e sviluppare i territori coinvolti dalla azione della stessa, anche in ambiti spesso trascurati, tra cui rientra quello sociale¹¹⁷. Inoltre, la CECA aveva la facoltà di istituire a tal proposito dei Meccanismi finanziari appositi per sovvenzionare progetti specifici¹¹⁸.

L'attività dell'Alta Autorità, infine, ha messo in evidenza come la responsabilizzazione dei membri delle istituzioni comunitarie nella gestione delle risorse dell'organizzazione e la presenza di risorse effettivamente autonome, in quanto svincolate dai bilanci nazionali, siano finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni e allo sviluppo capillare dei territori degli Stati membri.

Alcuni di questi aspetti, quindi, possono essere presi come esempio per delle possibili modifiche del quadro attuale, in cui gli Stati faticano a cedere parte della loro sovranità a favore delle istituzioni europee, che meglio possono agevolare lo sviluppo concreto e uniforme delle regioni europee, in nome degli obiettivi di politica condivisi dai paesi stessi¹¹⁹.

¹¹⁷ Basti pensare alle innumerevoli operazioni effettuate in ambito lavoristico, volte a garantire benessere ai lavoratori, al fine di contribuire positivamente allo sviluppo economico dei paesi coinvolti.

¹¹⁸ Così era permesso ai sensi dell'articolo 53 del Trattato di Parigi.

¹¹⁹ Si confronti con quanto esposto in seguito in chiusura del presente capitolo.

2.2 La situazione della CEE

Con la creazione della Comunità Economica Europea nel 1957¹²⁰, il quadro delle relazioni tra Stati membri e la loro integrazione fu modificato nella direzione della loro intensificazione. Di rilievo sicuramente è il fatto che, a differenza della CECA, questa Comunità avesse come obiettivo la creazione di un mercato libero comune e un'unione doganale, senza limitarsi a controllare un solo settore della produzione economica degli Stati, bensì l'economia degli stessi in senso più ampio.

Nonostante questa premessa, la CEE non era inizialmente dotata di risorse proprie, salvi i prelievi e i contributi derivanti dai bilanci nazionali dei paesi aderenti; le risorse proprie, invece, furono istituite in un secondo momento sulla base dell'articolo 201 del Trattato di Roma, interpretato come fondamento di una qualche autonomia finanziaria¹²¹.

La prima risorsa così creata era rappresentata dai prelievi sui prodotti agricoli, a seguito dell'istituzione della Politica Agricola Comune. Poiché si trattava di un prelievo effettuato dagli Stati membri, i quali poi lo versavano alla Comunità, la spesa da questi sostenuta era scorporata dall'importo dei contributi dei bilanci nazionali; ciò creava una sorta di circolo vizioso, che non contribuiva effettivamente al raggiungimento dell'autonomia finanziaria, essenziale per il conseguimento degli obiettivi della CEE.

Infatti, proprio il Trattato CEE, all'articolo 200, indicava che le entrate comunitarie sarebbero state costituite dai contributi degli Stati membri, ad eccezione della possibilità di avere introiti di fonte diversa: questo evidenzia la dipendenza della Comunità dalle capacità e dalla volontà degli Stati membri di contribuire alle politiche comuni¹²².

¹²⁰ Si parla dei Trattati di Roma, con cui si fonda anche l'EURATOM.

¹²¹ Sul punto si confronti J. HAUG, A. LAMASSOURE, G. VERHOFSTADT, et AL., *Europe for Growth: for a radical change in financing the EU*, Notre Europe, Aprile 2011.

¹²² Così evidenzia G. ROSSOLILLO, *A Budget for the EU Area: the road leading to the decisive federal leap*, in *The Federalist* n.LV, 2013, p. 69 ss.

Pertanto, al fine di far fronte alle crescenti spese destinate a finanziare le azioni della CEE¹²³ e di perseguire una maggiore autonomia dai paesi aderenti, si istituì un sistema di risorse proprie¹²⁴.

A tal proposito, l'articolo 201 del Trattato CEE disponeva che la Commissione avrebbe dovuto esaminare le condizioni necessarie per la sostituzione dei contributi dei paesi aderenti con risorse proprie, specialmente con i proventi derivanti dall'applicazione di una tariffa doganale comune; una volta ideata una proposta, questa sarebbe stata sottoposta al Consiglio, che, consultata l'Assemblea, avrebbe stabilito secondo la regola dell'unanimità le disposizioni atte al passaggio a tale nuovo sistema di finanziamento e ne avrebbe raccomandato agli Stati membri l'adozione conformemente alle loro costituzioni. Si trattava di una procedura alquanto gravosa, che richiedeva una duplice approvazione unanime, dapprima a livello comunitario e poi a livello nazionale, e che al contempo non necessitava di una deliberazione da parte dell'Assemblea¹²⁵.

Ai prelievi relativi alla Politica Agricola Comune quindi, nonostante le difficoltà appena viste, si aggiunsero con la decisione sulle risorse proprie del 1970 i dazi doganali e una percentuale dell'IVA nazionale, dando vita ad un sistema basato su tre risorse proprie¹²⁶.

Analizzando in modo maggiormente approfondito le tre risorse così definite, si può notare che i dazi doganali e i prelievi agricoli erano “prevedibili¹²⁷”, erano calcolabili sulla base delle entrate effettivamente riscosse e, soprattutto, rientravano in ambiti di competenza e

¹²³ Si veda D. BIEHL, *Financing the ECC Budget*, in R. PRUD'HOMME, *Public finance with several levels of government. Foundation Journal Public Finance*, The Hague, 1990, p. 137 ss, che evidenzia l'importanza dell'allineamento tra gli obiettivi economici e politici e le risorse disponibili.

¹²⁴ Giova ricordare che si è trattato di un processo tutt'altro che lineare e semplice essenzialmente per due ragioni:

1. La gravosità della procedura, che prevedeva, previa consultazione dell'Assemblea (l'odierno Parlamento), che gli Stati membri votassero il passaggio ad un sistema di risorse proprie in due separate sedi, ossia nel Consiglio e, poi, in conformità delle loro disposizioni costituzionali
2. L'opposizione da parte della Francia, che perseguì in segno di protesta la cosiddetta politica “della sedia vuota”, paralizzando il meccanismo decisionale, superata mediante il “Compromesso di Lussemburgo”, che prevedeva la possibilità di rinviare l'adozione a maggioranza qualificata di una decisione del Consiglio se uno Stato membri avesse invocato la violazione di “propri interessi importanti”, concretizzandosi, di fatto, come un potere di veto.

¹²⁵ Sul punto si veda G. ROSSOLILLO, *Dalle risorse proprie all'unione fiscale*, in *The Federalist*, 2023, n. LXV, p. 3 ss.

¹²⁶ In realtà, si possono definire “propri” solamente i dazi doganali e i prelievi agricoli, in quanto riscossi dalla CEE e non costituiti da una somma derivante dai bilanci nazionali.

¹²⁷ Per via della stabilità dei cicli del commercio e dell'agricoltura.

nelle politiche di gestione della CEE¹²⁸; la risorsa dell'IVA¹²⁹, invece, andava a coprire la parte restante delle spese ed era quindi calcolata con una percentuale variabile – caratteristica che consentiva di modificarla entro un certo margine al fine di garantire la copertura delle spese –; a tal proposito, si rese necessaria l'adozione di direttive di armonizzazione relative all'imposta sul valore aggiunto, al fine di uniformare le legislazioni degli Stati membri, così da evitare squilibri tra i relativi versamenti da questi effettuati¹³⁰. Inoltre, quest'ultimo tipo di risorsa era assimilabile ad un contributo statale, tanto da poter essere definito come risorsa propria “debole”¹³¹: in primo luogo, in quanto residuale, il suo ammontare era variabile e, in secondo luogo, non era connessa né ad una competenza sovranazionale, né ad un potere di imposizione fiscale sovranazionale, di cui, per l'appunto, la CEE non era titolare¹³². Invece, le prime due risorse, come visto, erano correlate all'azione sovranazionale della Comunità, sebbene fossero riscosse per conto della stessa dagli apparati amministrativi degli Stati membri¹³³.

Sebbene il quadro ora delineato sembri completo, l'incremento delle competenze attribuite alle istituzioni della CEE, la sempre più evidente realizzazione dell'obiettivo del mercato comune, cui si accompagnava la liberalizzazione dei mercati, che comportava la diminuzione degli introiti derivanti dai prelievi agricoli e dai dazi doganali, nonché le *impasses* sulla redazione del bilancio¹³⁴ resero necessaria la creazione di una quarta

¹²⁸ Tuttavia, si ricorda che la CEE non era effettivamente dotata di un potere di tassazione vero e proprio, dal momento che le risorse proprie erano di fatto ancora decise dagli Stati membri e non dalla Comunità in modo autonomo e indipendente.

¹²⁹ Approfondendo la questione delle modalità di riscossione da parte degli Stati membri, inizialmente le istituzioni della CEE consentirono la libera adozione di uno tra i due metodi consentiti, ossia il metodo della dichiarazione e quello statistico. Sul punto si veda J. HAUG, A. LAMASSOURE, G. VERHOFSTADT, et AL., *Europe for Growth: for a radical change in financing the EU*, Notre Europe, Aprile 2011, p. 7.

¹³⁰ La direttiva in questione è la “Sesta direttiva IVA”, ossia la Direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977.

¹³¹ Per un approfondimento in merito all'espressione si consulti C.D. EHLERMANN, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, in *Common Market Law Review*, 1982, p. 4 ss.

¹³² La risorsa, infatti, corrisponde solo ad una frazione dell'imposta applicata a livello nazionale, che viene, per la restante parte, incamerata dalle casse dello Stato. Sul punto si veda, tra gli altri, G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, n. 4, p. 793 ss.

¹³³ Questi, peraltro, ne trattenevano a titolo indennitario il 25%.

¹³⁴ Si sta facendo riferimento alle problematiche relative alle bozze di bilancio, dal momento che le entrate non potevano coprire le spese per un periodo pari a 12 mesi, bensì solo 10: in assenza di una previsione che consentisse il ricorso all'indebitamento, le bozze furono rigettate varie volte, finché non si decise di riformare il sistema delle risorse proprie e, specialmente, di programmare le azioni della Comunità attraverso lo strumento delle Prospettive Finanziarie proposto da Jacques Delors, ossia gli attuali Quadri Finanziari Pluriennali.

risorsa, con cui fronteggiare la diminuzione delle entrate e l'aumento delle uscite¹³⁵. Così, nel 1988 si introdusse una nuova entrata costituita da una percentuale del prodotto nazionale lordo, cioè una risorsa dal carattere residuale, in quanto destinata a coprire le spese non finanziabili con le altre risorse, ma comunque ancorata alle capacità e alle volontà degli Stati membri, come evidenziato sopra per la risorsa dell'IVA¹³⁶.

Con questa quarta risorsa, inoltre, si decise di introdurre uno strumento di programmazione finanziaria, ossia l'attuale quadro finanziario pluriennale, il quale stabiliva il tetto massimo delle spese effettuabili dalla Comunità e che mirava ad assicurare una maggiore stabilità finanziaria; questo tetto massimo veniva fissato in relazione ad una percentuale del prodotto nazionale lordo dei paesi aderenti alla Comunità.

Il sistema in questione, che costituisce l'immediato antecedente a quello attualmente in vigore nell'Unione europea, presenta alcuni elementi di debolezza rispetto al modello della CECA, come evidenziato poco sopra. Infatti, l'insieme delle risorse proprie include delle entrate che sono percepite dagli Stati membri, prima, e trasferite alla Comunità, poi, rinvigorendo la posizione di forza di questi ultimi a scapito dell'interesse sovranazionale; inoltre, con un iter decisionale che prevede nuovamente l'intervento degli Stati membri viene indebolita l'autonomia comunitaria, in quanto il finanziamento della Comunità, e, di conseguenza, la sua capacità di azione dipendono dalle capacità e dalla volontà dei paesi aderenti.

All'ampliamento degli obiettivi della CEE non è dunque corrisposto un incremento dei suoi poteri e delle sue competenze in materia di finanziamento e, soprattutto, un aumento della sua autonomia e della sua indipendenza rispetto agli Stati membri.

3. Il quadro attuale e i diversi tipi di risorse proprie

Una volta analizzato il percorso evolutivo del sistema di finanziamento dell'Unione europea, è possibile illustrare il regime ora vigente ed evidenziarne le caratteristiche di spicco.

¹³⁵ Sul punto si veda J. HAUG, A. LAMASSOURE, G. VERHOFSTADT, et AL., *Europe for Growth: for a radical change in financing the EU*, Notre Europe, Aprile 2011.

¹³⁶ L'ammontare della risorsa dell'IVA, invece, fu ridotto dall'1.4% all'1% e reso fisso, dal momento che la nuova risorsa aveva assunto la funzione di risorsa residuale.

Come già anticipato, il bilancio dell'UE è finanziato dalle risorse proprie¹³⁷, eccezion fatta per le fonti di entrata diverse esplicitamente previste dai Trattati e dalle decisioni prese dalle istituzioni nell'ambito delle loro competenze¹³⁸. Le entrate vengono riscosse dagli Stati membri che hanno il compito di trasferirle al bilancio dell'UE, in virtù della competenza tributaria di cui questi godono a causa del mancato completamento del processo di integrazione tra Stati e Unione¹³⁹.

Il quadro vigente¹⁴⁰ al giorno d'oggi è frutto di molteplici atti, che partono dalla decisione sulle risorse proprie del 1970¹⁴¹ e arrivano alla decisione sulle risorse proprie del 2020¹⁴².

3.1 Dazi doganali comuni sulle importazioni da paesi non UE

I dazi doganali¹⁴³ ricomprendono i prelievi agricoli e costituiscono un tributo proprio europeo. Essi vengono riscossi a livello nazionale dagli apparati amministrativi finanziari dei singoli Stati¹⁴⁴ che, poi, li versano al bilancio UE sotto il controllo effettuato a posteriori dalla Commissione, i cui uffici operativi hanno la facoltà di intervenire direttamente in casi tipici. Gli Stati hanno pertanto il diritto di trattenere un quarto delle somme incamerate a titolo di rimborso spese¹⁴⁵.

I dazi doganali sono prelievi applicati sulle merci importate nel territorio europeo, dal momento che, secondo gli obiettivi già indicati dalla Comunità Economica Europea (CEE), si sancisce la libera circolazione delle merci e l'unione doganale tra gli Stati

¹³⁷ Si faccia riferimento all'articolo 311 TFUE.

¹³⁸ Basti pensare alle entrate derivanti dalle sanzioni, dall'applicazione di interessi sulle somme date in prestito dall'UE o dai prelievi sulle retribuzioni del personale dell'UE.

¹³⁹ Si sottolinea che, comunque, gli Stati membri hanno ceduto parte della loro competenza in materia tributaria all'UE, al fine di realizzare le politiche comuni e conseguire gli obiettivi prefissati a livello unionale.

¹⁴⁰ Per una sintesi del sistema attuale si consulti <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/own-resources.html>.

¹⁴¹ Ossia la Decisione (CEE, Euratom) 70/243/CECA.

¹⁴² Ossia la Decisione del Consiglio (UE, Euratom) 2020/2053.

¹⁴³ I dazi doganali sono definiti come "risorse proprie tradizionali", al fine di differenziarli dalle risorse istituite successivamente con le decisioni degli anni '70 e '80. Per avere un quadro generale, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_it..

¹⁴⁴ Ciò avviene per via dell'assenza di un apparato amministrativo doganale europeo.

¹⁴⁵ Tale somma ha anche lo scopo di incentivare l'effettiva e diligente riscossione dei dazi da parte degli apparati amministrativi nazionali.

membri, nonché l'istituzione del relativo divieto di imposizione di dazi doganali e tasse di effetto equivalente all'interno del territorio dell'Unione¹⁴⁶.

Questi principi hanno trovato piena concretizzazione nei relativi regolamenti applicativi, i quali hanno lo scopo di uniformare il processo di riscossione della tariffa doganale comune, tanto da potersi affermare che questo settore della legislazione è stato pienamente armonizzato¹⁴⁷.

L'ammontare degli introiti richiesti per l'importazione delle varie merci è differenziato sia a livello quantitativo, sia qualitativo, e si specifica ulteriormente sulla base di classificazione effettuate in relazione al tipo di merce e al valore delle stesse.

Benché al momento della loro introduzione questi prelievi costituissero una parte sostanziosa del bilancio europeo¹⁴⁸, oggigiorno essi rappresentano circa l'11% degli introiti europei, in quanto si è assistito ad una diminuzione delle importazioni agricole, nonché alla stipulazione di accordi di scambio tra l'Unione europea e diversi paesi terzi.

Questo tipo di risorsa è direttamente legato ad un settore di politica comune dell'Unione, ossia il Mercato Unico, e viene applicato in modo uniforme in tutto il territorio europeo, come evidenziato poco sopra. Queste risorse, peraltro, possono essere considerate il prototipo di riferimento quando si discute di risorsa propria, dal momento che ne rispecchiano a pieno le caratteristiche messe in evidenza all'inizio del capitolo.

In particolare, si ritiene diffusamente che questo tipo di risorsa ed il relativo metodo di riscossione abbiano un funzionamento lineare e piuttosto efficiente, nonché equo, data la loro comune regolamentazione.

3.2 La risorsa IVA

¹⁴⁶ Si sta facendo riferimento, rispettivamente ai due concetti, agli articoli 28 e 30 TUE.

¹⁴⁷ La ragione è ovvia: assumendo la concezione del territorio dell'Unione come unitario, si rende necessaria l'applicazione sia di una normativa, sia di un procedimento di riscossione dei prelievi uniformi tra i vari Stati membri, specialmente al fine di concretizzare il corretto funzionamento dell'Unione del mercato e delle dogane europee.

¹⁴⁸ Basti pensare a quello che avveniva nella CECA. Sul punto si vedano A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019 e A. ZATTI, *Il finanziamento dell'Unione europea ed il sistema delle risorse proprie*, CEDAM, Padova, 2002.

L'IVA è un'imposta introdotta a livello comunitario che colpisce il valore aggiunto acquisito da un bene attraverso le transazioni economiche tassate cui è sottoposto, in modo indifferente rispetto al numero di atti economici e di circolazione del bene dal momento in cui viene immesso nel mercato¹⁴⁹.

La risorsa IVA¹⁵⁰ è costituita da una frazione degli introiti che gli Stati membri incamerano dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Essa proviene, dunque, dall'imposizione di un'aliquota uniforme decisa a livello europeo in modo armonizzato¹⁵¹ sulle relative basi imponibili in tutti gli Stati membri¹⁵².

Dato che l'IVA è un tributo gravante sul consumo e che la propensione marginale al consumo¹⁵³ dimostra una tendenza alla decrescita, la relativa imposizione fiscale si traduce, in particolare, nell'onere sostenuto principalmente dagli attori economici la cui condizione reddituale è più modesta. Di conseguenza, emerge che i Paesi caratterizzati da un livello di consumo superiore rispetto a quello del risparmio concorrono in misura maggiore alla generazione dei ricavi fiscali. Si stabilisce quindi un legame intrinseco tra la base imponibile dell'IVA e i livelli di consumo, che sottolinea la tendenza dei Paesi meno prosperi a versare una base imponibile dell'IVA proporzionalmente più elevata e dunque ad essere in una posizione di svantaggio. Al fine di riequilibrare la situazione, si è ideato il cosiddetto *capping* della base imponibile¹⁵⁴, ossia si è stabilito che la base imponibile su cui calcolare la contribuzione non possa superare la metà del RNL.

Il regime comune di calcolo dei versamenti cui gli Stati sono tenuti è finalizzato proprio a rendere meno impari la situazione contributiva degli stessi: infatti, attraverso la divisione del totale annuo delle entrate nette IVA riscosse da un paese per l'aliquota media

¹⁴⁹ Sul punto si veda, tra gli altri, P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Terza edizione, Giuffrè, Milano, 2017, p. 349 ss.

¹⁵⁰ Per avere un quadro generale attuale, si consulti https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_it, nonché C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 34 ss.

¹⁵¹ È stata, infatti, introdotta con la cd Sesta direttiva IVA, che ne ha armonizzato la base imponibile.

¹⁵² Sul punto si faccia riferimento a I.VEGA MOCOROA, *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in Studi sull'integrazione europea, 2015, fascicolo 3, p.437.

¹⁵³ Con tale termine in ambito economico si intende il rapporto tra l'incremento di consumo e l'incremento del reddito che determina l'aumento di consumo. Tale propensione si osserva essere decrescente al crescere del reddito, come illustrato in molteplici opere da John Maynard Keynes. Si veda, tra gli altri, T. ASSENZA, *Voce "Propensione"*, in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.

¹⁵⁴ Sul punto si confronti <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/Home/ContribuzioneAlBilancioUE>.

ponderata¹⁵⁵ vigente nello stesso si ottiene la base imponibile, alla quale si applicano dei correttivi finalizzati a bilanciare le diverse forme di forfettizzazione presenti negli ordinamenti, ottenendo, così, l'importo che ogni Stato deve versare.

Il suo ammontare attuale è pari circa all'11% delle entrate di bilancio europee, ma, per le ragioni sopra illustrate, che evidenziano la difficoltà nell'elidere le inevitabili differenze tra le contribuzioni degli Stati membri, la presente risorsa è destinata ad essere sempre più sostituita da quella del RNL.

3.3 La risorsa RNL

La cosiddetta “quarta risorsa¹⁵⁶” è costituita da una percentuale del reddito nazionale lordo¹⁵⁷ dei singoli Stati membri ed ha la funzione di assicurare il pareggio del bilancio dell'Unione. Infatti, essa ha carattere residuale o complementare che dir si voglia, dal momento che il suo importo complessivo è pari alla differenza tra le spese di bilancio da sostenere e le entrate già incamerate, costituite dalle somme degli importi delle altre risorse proprie.

Tuttavia, se al momento della sua introduzione il suo ammontare corrispondeva a circa un decimo del bilancio, oggi il suo valore è di gran lunga superiore, tanto da rappresentare circa l'80% delle risorse di bilancio: questa considerazione porta ad affermare che, da complementare, essa è divenuta la fonte di finanziamento principale dell'Unione.

Per quanto concerne il calcolo del suo importo, dapprima si computa il totale delle entrate derivanti dai dazi doganali e delle risorse IVA, sulla scorta delle previsioni di incasso effettuate dagli Stati membri e approvate in sede comune; poi, si stimano le somme necessarie per coprire le spese previste per il bilancio; infine, l'importo così ottenuto viene suddiviso nei contributi nazionali definiti dall'applicazione di un'aliquota di prelievo sui redditi nazionali lordi.

¹⁵⁵ Questa si calcola con una stima dell'aliquota media relativa alle operazioni sottoposte ad imposizione fiscale. Si consulti, per un inquadramento in merito, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_it.

¹⁵⁶ Infatti, è stata introdotta con la decisione sulle risorse proprie del 1988, a fianco dei prelievi agricoli, dei dazi doganali e della risorsa IVA, con lo scopo di far fronte all'incremento delle spese delle Comunità europee.

¹⁵⁷ La nozione di reddito nazionale lordo ha sostituito dal 2002 quella di prodotto nazionale lordo.

Si può osservare che questo tipo di risorsa ha un carattere equo: per l'appunto, si tiene in considerazione la capacità contributiva dei singoli Stati, in relazione alla quale vengono parametrati i trasferimenti cui sono tenuti i paesi europei, salvi alcuni correttivi¹⁵⁸. Tuttavia, si evidenzia che il concetto di equità non regge laddove concepito in relazione al reddito nazionale loro pro capite, perché l'aliquota non tiene in considerazione quest'ultimo fattore, bensì solamente il reddito nazionale lordo complessivo, senza quindi contestualizzarlo in rapporto alla popolazione¹⁵⁹.

3.4 Plastic Tax

Questa nuova risorsa è stata introdotta nell'ordinamento europeo con la decisione sulle risorse proprie del 2020 ed è entrata in vigore l'anno successivo¹⁶⁰. Il suo funzionamento è alquanto peculiare, tanto da potersi affermare che si tratta di una nuova categoria di risorse proprie, ossia quella delle "risorse proprie politiche"¹⁶¹: difatti, l'importo versato dagli Stati membri è correlato ad una specifica politica dell'Unione europea, la cui attuazione è favorita da un meccanismo di incentivi per gli Stati membri che ne perseguono la realizzazione¹⁶².

Nonostante la denominazione di "tassa sulla plastica", il termine è erroneamente utilizzato, dal momento che, come visto in precedenza, l'Unione europea non ha la facoltà di imporre una diretta tassazione sugli Stati e sui contribuenti e, di fatto, la risorsa si presenta come un contributo versato direttamente dai paesi europei al bilancio comune.

A tal proposito si rileva che se da un lato è vero che il suo importo è calcolato senza tener conto delle spese che l'Unione deve sostenere, dall'altro è altrettanto vero che, in

¹⁵⁸ Basti pensare che i RNL di alcuni paesi, tra cui Svezia e Germania, sono sottoposti all'aliquota dell'1%, mentre altri ad una superiore al 2%.

¹⁵⁹ Sul punto si confronti quando illustrato in HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dicembre 2016, p. 37 ss.

¹⁶⁰ Si veda, per un inquadramento generale, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_it.

¹⁶¹ Sul punto si veda il paragrafo 4.2 del presente Capitolo, nonché C. NEUMEIER, *Political Own Resources: towards a legal framework*, in *Common Market Law Review* n.60, Kluwer, 2023, p.319 ss.

¹⁶² Si può completare, quindi, il discorso affermando che l'Unione europea, per favorire la compliance alle politiche comuni può fare ricorso a due meccanismi, cioè attraverso la definizione di precisi programmi di spesa, da una parte, o mediante l'intervento sul lato delle entrate tramite l'introduzione di incentivi, dall'altra.

sostanza, la risorsa è un contributo proveniente dai bilanci degli Stati membri¹⁶³. Tuttavia, a differenza di quanto avviene con le risorse IVA e RNL, l'importo da versare non è legato alla situazione economica dello Stato contribuente.

Ciò che interessa sottolineare in questa sede, ad ogni modo, è il fatto che questa tipologia di risorsa, per quanto assimilabile ad un contributo statale, si distingue per il vincolo che presenta con una specifica politica europea, rendendo peraltro più facilmente accettabile e desiderabile l'incremento del bilancio da parte degli Stati¹⁶⁴. Questa nuova risorsa mira infatti a rendere più direttamente responsabili i paesi europei del conseguimento di un obiettivo stabilito in via comune.

Per quanto concerne il suo funzionamento, al fine di perseguire al meglio l'obiettivo di policy in questione, ossia riciclare i massimi quantitativi possibili di imballaggi di plastica¹⁶⁵, l'importo del contributo che ogni singolo Stato è tenuto a trasferire al bilancio unionale dipende dalla quantità di rifiuti plastici non riciclati: nello specifico, ad ogni chilogrammo di plastica non riciclato¹⁶⁶ in conformità con quanto stabilito dalla Direttiva SUP¹⁶⁷ e dal Regolamento 2021/770 si applica un tasso di 80 centesimi di Euro. Su questo primo calcolo si introduce uno sconto, che consiste in una riduzione forfetaria a favore degli Stati con un RNL basso¹⁶⁸ per contrastare eventuali effetti regressivi, sebbene si evidenzia che, diversamente da quanto avviene con le risorse IVA e RNL, la somma iniziale non è legata alla situazione economica dello Stato contribuente.

L'importo ricavato in questo modo è comunicato allo Stato contribuente con largo anticipo, sulla scorta dei dati degli anni precedenti e non si concede la deduzione di una

¹⁶³ Si nota, tuttavia, che questi hanno comunque la possibilità di imporre una tassa sulle persone fisiche e giuridiche coinvolte nel settore.

¹⁶⁴ L'introduzione di una nuova risorsa propria, senza modifiche delle entità delle risorse preesistenti, richiede l'innalzamento dei massimali di bilancio; gli Stati solitamente non vedono di buon occhio l'aumento delle somme da corrispondere all'Unione europea. Date queste premesse, il legame del versamento di una risorsa con una politica europea potrebbe invogliare gli Stati a contribuire maggiormente al bilancio unionale al fine di raggiungere l'obiettivo connesso agli importi che sono tenuti a corrispondere. Si ricorda che i massimali del QFP attuale, ossia quello in vigore per il periodo 2021-2027, sono stati innalzati rispetto a quelli del QFP precedente.

¹⁶⁵ Si tratta di un obiettivo inquadrabile nella rubrica 3, ossia "Risorse Naturali e Ambiente, del QFP 2021-2027.

¹⁶⁶ Questo quantitativo viene calcolato tramite la differenza tra il quantitativo totale degli imballaggi di plastica prodotti e quello totale di quelli riciclati, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

¹⁶⁷ Si tratta della Direttiva Single Use Plastic, cioè la Direttiva (UE) 2019/904.

¹⁶⁸ Tuttavia, questo elemento è preso in considerazione non come valore assoluto, bensì in rapporto alla dimensione della popolazione dello Stato membro contribuente.

somma a titolo di rimborso per le spese sostenute nella riscossione della somma, come invece avviene coi prelievi doganali.

Infine, si lascia agli Stati membri un'ampia libertà di scelta e di adozione delle politiche più adeguate al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'inquinamento derivante dagli imballaggi di plastica, in conformità, però, con le priorità delle politiche europee.

4. Possibili prospettive future

Da quanto illustrato in questo capitolo, si possono trarre alcune considerazioni che permettono di individuare i punti di forza e i punti di debolezza dell'attuale sistema di finanziamento dell'Unione europea e delle sue risorse proprie, nonché di formulare delle proposte di modifica migliorative dello stesso.

“Le risorse condizionano le politiche¹⁶⁹”: questa affermazione incarna l'essenza del sistema di finanziamento di un'organizzazione. Per perseguire gli obiettivi di una politica comune, è imperativo dotare tale organizzazione di strumenti economici adeguati. Tuttavia, queste risorse devono possedere caratteristiche specifiche che permettano all'Unione di mantenere una reale indipendenza, agendo autonomamente rispetto alla volontà e alle capacità degli Stati membri, seguendo una propria linea d'azione. Se i mezzi di finanziamento dell'Unione restano, anche solo parzialmente, dipendenti dai contributi dei paesi aderenti, questi ultimi continuano a esercitare un potere d'influenza significativo sull'attuazione dei programmi e delle politiche europee.

Il problema, come illustrato anche nel capitolo precedente, risiede in parte nell'iter di emanazione della decisione sulle risorse proprie, poiché esso non costituisce una prerogativa solo delle istituzioni europee, bensì richiede in primo luogo l'unanimità in seno al Consiglio¹⁷⁰ e, in secondo luogo, una seconda approvazione da parte degli Stati membri in conformità con le loro regole costituzionali. Ciò comporta dei rallentamenti

¹⁶⁹ Sul punto si confronti G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 66.

¹⁷⁰ Si richiede, però, che il Consiglio consulti in via preventiva il Parlamento.

del processo di adozione della decisione e, soprattutto, attribuisce agli Stati membri un potere preponderante rispetto a quello riservato alle istituzioni europee¹⁷¹.

D'altro canto, le risorse proprie stesse di cui si dota l'Unione non possono effettivamente e completamente dirsi tali: l'appartenenza delle stesse non è, infatti, una esclusiva prerogativa dell'UE, come visto prima, specialmente perché spesso la terminologia utilizzata cela un semplice contributo derivante dai bilanci dei paesi europei, che, quindi, mantengono un forte ruolo nel finanziamento europeo.

Le risorse proprie dovrebbero avere principalmente lo scopo di finanziare autonomamente il bilancio dell'Unione, che dovrebbe essere indipendente e distinto dai bilanci degli Stati membri, alimentato senza dipendere dalle vicende che coinvolgono i paesi europei.

La conclusione preminente emersa dalle numerose analisi condotte da varie commissioni sul bilancio e sul sistema delle risorse proprie, tra cui spicca il "Gruppo Monti"¹⁷², sottolinea l'imperativo di una riforma del bilancio dell'Unione europea, sia sul versante delle entrate che delle spese, al fine di affrontare le sfide contemporanee e ottenere benefici tangibili per i cittadini dell'UE.¹⁷³

Alcuni commentatori propongono una soluzione tranchant: modificare i Trattati per cambiare il processo di approvazione della decisione sulle risorse proprie, rendendola una prerogativa esclusiva delle istituzioni europee. Questo potrebbe includere l'eliminazione del requisito dell'unanimità in seno al Consiglio o la rimozione della fase di approvazione nazionale della decisione o, ancora, entrambe.

Altri suggeriscono di modificare i Trattati, ma al fine di attribuire all'Unione un potere diretto di tassazione, sottraendo questa prerogativa alla competenza esclusiva degli Stati

¹⁷¹ Sul punto si veda A. BOISSENIN, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique?*, LGDJ, Paris, 2019, che afferma che la decisione, per come strutturata, configura un trattato addizionale sul finanziamento dell'Unione, proprio a sottolinearne l'importanza del ruolo degli Stati e la dipendenza dell'Unione dalla volontà degli stessi

¹⁷² Si tratta del HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (HLGOR) istituito presso la Commissione europea nel febbraio del 2014, col compito di analizzare il sistema di finanziamento dell'Unione e studiarne delle modifiche migliorative.

¹⁷³ Per un approfondimento in merito ai principali problemi riscontrabili nel sistema di finanziamento dell'Unione europea, specie riguardanti le minacce all'autonomia della stessa, si faccia riferimento a I. VEGA MOCOROA, *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in Studi sull'integrazione europea, 2015, fascicolo 3, p.433 ss.

membri. In questo modo, l'UE acquisirebbe la facoltà di imporre tributi alle persone fisiche e giuridiche europee, rendendo le risorse effettivamente "proprie" nel senso di appartenenza esclusiva all'Unione.

Sebbene tali proposte mirino a risolvere il problema alla radice tramite la trasformazione dell'UE in un'organizzazione sovranazionale indipendente, la loro attuazione è complessa a causa dei requisiti necessari per emendare i Trattati¹⁷⁴.

Infine, altri propongono di introdurre nuove risorse proprie, ovvero risorse che presentino tutte le caratteristiche per essere definite concretamente tali e che permettano all'Unione di finanziarsi autonomamente e indipendentemente dai paesi europei. Questa soluzione è percorribile, poiché non implica una modifica dei Trattati, ma sfrutta le disposizioni già esistenti, dal momento che è sufficiente adottare una decisione sulle risorse proprie che modifichi le risorse già esistenti o ne introduca di nuove.

Tuttavia, tale soluzione non risulta sufficientemente adeguata al conseguimento di una effettiva autonomia da parte dell'Unione, che richiede, invece, una modifica degli assetti tra Stati e istituzioni europee, nonché un adeguamento delle procedure decisionali in materia di bilancio. Per l'appunto, se non si interviene a monte del problema, continua a vigere l'iter decisionale di cui all'articolo 311 TFUE, che necessita di un doppio accordo unanime dei paesi europei, in assenza di un potere fiscale diretto in capo all'UE¹⁷⁵.

4.1.1 La riforma del sistema per il raggiungimento dell'effettiva autonomia dell'Unione europea: l'iter decisionale

Come visto, il sistema attuale non è efficiente e non rispecchia l'intento di creare un'organizzazione sovranazionale, che trascenda gli interessi dei singoli Stati membri e sia orientata al raggiungimento di obiettivi comuni, mirati al benessere dell'intera Unione europea.

¹⁷⁴ Si faccia riferimento all'articolo 48 TUE.

¹⁷⁵ Sul punto si confronti le proposte di riforma illustrate da G. ROSSOLILLO, *Il finanziamento dell'Unione europea-Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea*, in i Quaderni Federalisti, 2021.

L'attuale procedura di approvazione della decisione sulle risorse proprie, che costituisce il documento fondamentale per la determinazione dei fondi utilizzabili dall'Unione per attuare le politiche comuni, presenta elementi critici. Infatti, l'articolo 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea stabilisce che l'UE deve dotarsi delle risorse necessarie al conseguimento dei suoi obiettivi e al perfezionamento delle sue politiche. Queste somme, che confluiscono nel bilancio europeo, sono principalmente costituite dalle risorse proprie, cui possono eventualmente aggiungersi altre fonti di entrata¹⁷⁶.

Il problema risiede in parte nella disposizione del medesimo articolo, che indica la procedura attraverso cui queste risorse sono decise: il Consiglio delibera secondo la regola dell'unanimità, seguendo una procedura legislativa speciale, consultando preliminarmente il Parlamento europeo; l'esito di questa prima votazione, ovvero la decisione sulle risorse proprie (DRP), entra in vigore solo dopo l'approvazione successiva da parte dei parlamenti nazionali, secondo le rispettive norme costituzionali. L'imposizione di una doppia deliberazione unanime, che prevede una condivisione delle competenze tra le istituzioni europee e gli Stati membri, nonché la quasi estromissione del Parlamento europeo dal processo decisionale effettivo¹⁷⁷, rappresentano elementi problematici nell'architettura europea. Questi requisiti contribuiscono a conferire alla DRP una doppia natura: da un lato, essa rappresenta l'emanazione di un atto rientrante nella normalità delle attività istituzionali¹⁷⁸; dall'altro, assume la forma di un trattato o di una modifica del Trattato¹⁷⁹.

Il meccanismo della definizione delle risorse proprie non è casuale: gli Stati pretendono di mantenere la loro posizione di privilegio, seppur parziale, rispetto alle istituzioni europee, esercitandola attraverso la ratifica della DRP da parte dei parlamenti nazionali.

¹⁷⁶ Sul punto si veda, tra gli altri, U. HÄDE, *Art 311 TFEU*, in M. PECHSTEIN, C. NOWAK, U. HÄDE, *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Mohr Siebeck, 2017, par. 48.

¹⁷⁷ Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo nel processo di adozione della DRP si faccia riferimento a quanto illustrato nel Capitolo I, nonché, per una precisa analisi della problematica, G. ROSSOLILLO, *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in Studi sull'integrazione europea n. XVII, 2022, p.211-228 e G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2013, p. 793 ss.

¹⁷⁸ Sebbene si assista all'estromissione del Parlamento europeo, di fatto, dall'adozione delle DRP.

¹⁷⁹ Sul punto si confronti B. NABLI, *Du caractère fictive de l'autonomie financière de l'Union européenne*, in *Revue française d'administration publique*, 2007, p. 353 ss e C.D. EHLERMANN, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, in *Common Market Law Review*, 1982, vol. 19, p. 571 ss.

Se da un punto di vista politico la partecipazione dei parlamenti nazionali alla seconda fase deliberativa può essere accettata in relazione ai contributi statali, dal momento che è necessario che questi si esprimano in merito alle risorse nazionali¹⁸⁰, non è altrettanto accettabile la posizione attualmente ricoperta dal Parlamento europeo eletto a suffragio universale dai cittadini europei¹⁸¹.

Questa istituzione dovrebbe vedersi riconosciuto un ruolo analogo a quello dei parlamenti nazionali, al fine di conferire alla DRP una legittimazione democratica anche a livello europeo, e non deve essere concepito semplicemente come un'istituzione da consultare¹⁸².

A tal fine, servirebbe un bilanciamento tra la sovranità degli Stati membri, parzialmente ceduta all'Unione europea, e gli interessi comuni dell'UE. In particolare, se l'obiettivo è quello di rendere l'organizzazione autonoma rispetto al volere dei paesi europei, si deve intervenire su diversi fronti, tra cui rientrano l'iter decisionale delle risorse proprie, specie per quanto concerne il coinvolgimento delle varie istituzioni e il rapporto Unione-Stati membri, e le competenze dell'Europa.

Infatti, il bilancio dell'Unione europea non è indipendente anche per questa ragione: sebbene i singoli bilanci annuali siano sottoposti ad una procedura decisionale che coinvolge in modo sostanziale sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio, gli Stati membri mantengono la loro posizione di privilegio nella decisione del QFP, per quanto concerne il versante delle spese¹⁸³, e nella DRP, per quanto concerne quello delle entrate¹⁸⁴. Ne

¹⁸⁰ Si nota che nelle democrazie europee il ruolo del parlamento è legato alla tematica della percezione delle risorse necessarie per il funzionamento dello Stato, che provengono dai versamenti effettuati dai contribuenti, sulla scorta di quanto deciso in sede parlamentare dai loro rappresentanti. Sul punto si veda B. PAULIN, *Les pouvoirs du Parlement européen en matière de ressources propres*, in G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 119 ss. Applicando questo schema all'Unione europea, il Parlamento europeo dovrebbe avere una effettiva voce in capitolo per quanto concerne l'adozione della decisione sulle risorse proprie, nonché aver la possibilità di instaurare un diretto collegamento coi contribuenti. Laddove, d'altronde, si riconoscesse all'Unione un immediato potere di imposizione fiscale, i contribuenti coinciderebbero con le persone fisiche e giuridiche sottoposte alla legislazione europea e non coi singoli Stati membri.

¹⁸¹ Sul punto si veda J.P. JACQUÉ, *Compétences et pouvoirs en matière de ressources propres*, in G. ISAAC, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p.95-118.

¹⁸² Sul punto si veda, tra gli altri, MAJOCCHI, A., *Il piano finanziario dell'Unione e le regole di bilancio*, in Centro Studi sul Federalismo, Torino, Settembre 2021.

¹⁸³ Si faccia riferimento all'articolo 312 TFUE.

¹⁸⁴ Si faccia riferimento all'articolo 311 TFUE.

consegue che “ogni governo mantiene il diritto di veto sulla questione delle risorse trasferite e poi utilizzate dal bilancio UE”¹⁸⁵.

Nel sistema attualmente vigente gli Stati hanno la possibilità di imporre i propri interessi sull'operato delle istituzioni europee, sulle politiche da esse decise e sui fondi destinati alla loro attuazione, sui quali, come visto, gli Stati esercitano una notevole influenza. Si osserva così l'esistenza di un circolo vizioso: poiché gli obiettivi delle politiche europee e la loro realizzazione dipendono dalle risorse di cui l'UE dispone, e poiché queste risorse provengono – allo stato attuale dei Trattati – dagli Stati membri, e sono decise all'unanimità dagli stessi, questi ultimi si oppongono a qualsiasi tentativo di aumentare l'entità del bilancio comune, perché questo comporterebbe per loro un maggiore esborso di risorse.

Il problema non risiede tuttavia solo nella possibilità dei parlamenti dei paesi europei di opporsi e costituire un ostacolo al conferimento di uno status di effettiva indipendenza dell'Unione, ma anche nel fatto che le risorse attribuitele non confluiscono direttamente nel suo bilancio, bensì sono prima percepite dai bilanci statali. Sono, dunque, gli Stati membri a fornire le risorse all'Unione – risorse che, come visto in precedenza, non possono essere definite chiaramente come "proprie" – e anche questo passaggio contribuisce a minare le basi dell'autonomia delle istituzioni europee rispetto alle decisioni dei paesi aderenti.

I prelievi relativi alle risorse proprie vengono effettuati in effetti dagli apparati amministrativi dei singoli Stati, che hanno il compito di trasferirli successivamente al bilancio dell'Unione. Ciò crea una costante tensione tra il soggetto ultimo titolare della risorsa, ossia l'UE, e chi, invece, ne conserva l'amministrazione, ovvero gli Stati membri: non vi è, quindi, una netta distinzione tra i fondi destinati in modo esclusivo al bilancio europeo e quelli riservati all'apparato amministrativo statale¹⁸⁶. Si tratta di un ulteriore aspetto di indebolimento dell'autonomia dell'UE rispetto alle risorse e alla volontà degli

¹⁸⁵ Sul punto si veda L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *Il Federalista*, 2019, p. 179 ss.

¹⁸⁶ Peraltro, questo è testimoniato anche dal fatto che solamente un numero davvero esiguo di Stati riserva una specifica rubrica del suo bilancio alle riserve percepite per conto dell'Unione o a questa riservate. Sul punto si veda HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, dicembre 2016, p. 7.

Stati che la compongono. Sarebbe perciò più opportuno che le risorse non rientrassero nei bilanci nazionali, ma che confluissero in modo diretto e distinto nel budget dell'UE¹⁸⁷.

4.1.2 La riforma del sistema per il raggiungimento dell'effettiva autonomia dell'Unione europea: il potere di imposizione fiscale

Un ulteriore aspetto degno di nota accennato in precedenza è il fatto che l'Unione europea non è titolare di una *créance fiscale*¹⁸⁸ nei diretti confronti dei contribuenti, bensì solamente rispetto agli Stati membri, dal momento che la competenza in materia fiscale è una loro prerogativa¹⁸⁹. Questo tipo di legame si concretizza anche nell'intermediazione dei paesi europei, dei loro apparati amministrativi e della non totale proprietà delle risorse proprie dell'UE in ambito finanziario.

Si deve ricordare che le competenze in materia fiscale spettano in modo esclusivo agli Stati membri¹⁹⁰, a differenza di quanto avviene nel vicino ambito monetario, in cui questi hanno ceduto interamente la loro sovranità; l'unione economica, quindi, si realizza mediante il coordinamento e l'armonizzazione delle singole politiche nazionali¹⁹¹. Quello a cui si dovrebbe ambire per rendere autonoma l'UE è proprio il conferimento totale della sovranità in materia fiscale¹⁹², così da consentirle di autodeterminare l'effettiva realizzazione delle politiche comuni grazie alle sue risorse effettivamente definibili come “proprie”.

¹⁸⁷ Sul punto si confronti quanto già sostenuto da G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986.

¹⁸⁸ In questi termini si esprime G. ISAAC (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 72.

¹⁸⁹ Sul punto si veda DUSSART, che dice anche che “l'Union européenne dispose de pouvoirs sur la fiscalité des États membres mais pas de pouvoir fiscal autonome” e che Le pouvoir d'imposer relève donc bien de la compétence des seuls États membres et la décision fiscale reste aux mains des parlements nationaux. L'Union européenne n'a, en apparence, que des pouvoirs limités”.

¹⁹⁰ G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 121 ss.

¹⁹¹ Sul punto si veda L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *Il Federalista*, 2019, p. 179 ss.

¹⁹² Come osserva A. BOISSEININ, *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique?*, LGDJ, Parigi, 2019, la potestà fiscale è per sua natura intimamente connessa al potere politico e al concetto di sovranità; gli Stati membri, aderendo all'Unione europea, cedono parte delle loro competenze alle istituzioni europee, ragion per cui si ha una situazione che invita a perfezionare questo conferimento anche in ambito fiscale. Uno dei settori in cui questo tipo di cessione di competenze è perfezionato è quello dell'Unione monetaria tra gli Stati dell'Eurozona, in quanto la gestione monetaria dell'Euro, infatti, è esclusiva prerogativa dell'Unione

4.2 Le risorse proprie politiche

Come osservato in precedenza, la decisione sulle risorse proprie del 2020 ha introdotto un nuovo tipo di risorsa che, oltre allo scopo primario di fornire risorse all'Unione, consente di raggiungere un determinato obiettivo, tramite il meccanismo dell'incentivo fiscale esemplificato dal funzionamento della risorsa sulla plastica descritto in precedenza: si crea, così, un legame tra un contributo versato dagli Stati al bilancio dell'Unione a una specifica politica europea. Proprio per questo motivo, tale tipologia di risorsa viene definita come "risorsa propria politica".

In via preliminare, è necessario illustrare i modelli di finanziamento delle politiche di un'organizzazione come l'UE¹⁹³: da un lato, si può ricorrere al metodo del "*task-funding*", il quale implica l'assegnazione di risorse specificamente destinate a coprire le spese necessarie per portare a termine un preciso compito; in questo contesto, emerge una stretta correlazione tra entrate e uscite, poiché ogni entrata è intesa a finanziare una spesa predeterminata. Dall'altro lato, si può fare ricorso al metodo del "*policy-funding*", in cui le entrate sono percepite senza essere preventivamente destinate al finanziamento di uno specifico programma, ma sono messe a disposizione dei loro gestori, affinché questi possano utilizzarle per coprire le spese delle politiche che intendono porre in essere.

La situazione delineata dall'attuale sistema di finanziamento dell'Unione prevede che, come visto in precedenza, vi siano due documenti che si possono definire speculari, ossia il documento di bilancio, prolungato nel Quadro Finanziario Pluriennale, e la decisione sulle risorse proprie. Ciò comporta che il finanziamento dell'Unione sia essenzialmente determinato dalle sue spese¹⁹⁴, dal momento che si prelevano le somme necessarie per finanziare gli esborsi preventivamente decisi¹⁹⁵.

¹⁹³ Questa, però, utilizza un modello ibrido tra quelli presentati, come nota C. NEUMEIER, *Political Own Resources: towards a legal framework*, in *Common Market Law Review* n.60, Kluwer, 2023, p.319-344. Tuttavia, la componente preponderante è rappresentata dal modello "*task-funding*". Sul punto si veda P. BORJA, *Taxation in the European Union*, Seconda edizione, Springer, 2017, p. 32 ss.

¹⁹⁴ Così nota S. NEHEIDER, *Die Kompensationsfunktion der EU-Finzen*, Nomos, 2010, p. 82 ss.

¹⁹⁵ Peraltro, questo tipo di meccanismo facilita il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dall'articolo 310 TFUE.

Nello specifico, la DRP fissa il massimale di entrate, così da avere una precisa indicazione degli introiti percepiti dall'UE in un prefissato lasso di tempo. Le dirette conseguenze di questo tipo di sistema sono essenzialmente due: in primo luogo, si stabilisce una limitazione dei fondi resi disponibili per l'Unione, che corrispondono alle risorse necessarie per attuare le politiche unionali concordate dalle istituzioni europee e dagli Stati membri in sede di contrattazione del QFP¹⁹⁶; in secondo luogo, il quadro temporale a medio termine permette agli Stati membri di negoziare compromessi politici significativi, superando le singole questioni politiche e consentendo un bilanciamento tra oneri e benefici.

Il vero aspetto innovativo apportato dalle risorse proprie di tipo politico risiede nel fatto che il loro scopo non sia semplicemente quello di incrementare gli introiti del bilancio europeo, bensì quello di conseguire effettivamente e celermente uno specifico obiettivo di policy attraverso lo strumento dell'incentivo fiscale, dal momento che la loro creazione è legata all'attuazione di una specifica politica europea.

Basti pensare a quanto avviene con la risorsa della plastica: al fine di ridurre l'inquinamento originato dallo scarso riciclo degli imballaggi di plastica, in linea con quanto stabilito dalle politiche ambientali dell'UE¹⁹⁷, gli Stati sono spinti a ridurre i quantitativi di plastica non riciclata, anche dal momento che a questa riduzione corrisponde una diminuzione dei contributi che questi devono versare all'Unione e, in questo modo, contribuiscono concretamente al raggiungimento dell'obiettivo predefinito dalle politiche europee. A differenza di quanto avveniva in precedenza, la risorsa propria in questione ha quindi la capacità di condizionare il comportamento degli Stati membri in senso conforme agli obiettivi dell'UE.

Tuttavia, si possono evidenziare alcune perplessità in merito all'efficacia del funzionamento di questo tipo di risorsa.

¹⁹⁶ Questo aspetto rispecchia nuovamente il fatto che gli Stati membri godano di un forte potere di controllo fiscale nei confronti delle istituzioni europee, impedendone, di fatto, il conseguimento di una vera autonomia.

¹⁹⁷ Sul punto si veda P. PAZIENZA, C. DE LUCIA, *The EU policy for a plastic economy: Reflections on a sectoral implementation strategy*, Business strategy for the environment, volume 29, issue 2, 2020, p. 779 ss. Si confronti anche decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, 14 dicembre 2020, Considerando n. 7.

In primo luogo, il meccanismo degli incentivi, se da un lato è vero che ha un effetto regolatorio *vis-à-vis* gli Stati membri, dall'altro è altrettanto vero che non è immediatamente rivolto alle persone fisiche e giuridiche coinvolte nel conseguimento dell'obiettivo. Prendendo in considerazione la risorsa della plastica in quanto primo esempio di risorsa propria politica, si osserva come l'incentivo funzioni indirettamente, poiché grava direttamente sui paesi europei, ma non sui soggetti effettivamente responsabili della gestione della plastica: laddove gli Stati decidessero di sfruttare tale caratteristica, dovrebbero ideare delle politiche interne che abbiano lo scopo di favorire la compliance col raggiungimento dell'obiettivo in questione.

In secondo luogo, l'introduzione di un elemento politico all'interno della decisione sulle risorse proprie¹⁹⁸ costituisce un elemento di incompatibilità temporale tra i mandati delle istituzioni europee coinvolte nell'adozione del documento e le decisioni in materia finanziaria. Per l'appunto, il periodo di durata del Quadro Finanziario Pluriennale, della decisione sulle risorse proprie e dei vari mandati delle istituzioni europee non coincidono, dal momento che il primo e il secondo documento rimangono in vigore per sette anni, mentre il mandato del Parlamento europeo ha una durata di cinque anni; pertanto, gli atti finanziari emanati in uno specifico mandato vincolano i membri successivi nelle istituzioni alle decisioni prese dai loro predecessori¹⁹⁹. Introdurre un elemento di natura politica in tali decisioni potrebbe pertanto compromettere ulteriormente il legame democratico tra le istituzioni europee e gli Stati membri, nonché la responsabilità dei soggetti coinvolti all'attuazione della politica comune connessa alla risorsa propria.

Peraltro, se in linea teorica le due decisioni possono essere emendate nel corso del periodo della loro vigenza, nella prassi ciò non avviene per via delle difficoltà imposte dalle procedure degli articoli 311 e 312 TFUE, che richiedono l'unanimità²⁰⁰ dei membri del Consiglio, nonché, nel primo caso, la ratifica da parte degli Stati membri.

In aggiunta, l'introduzione di un elemento politico di questo tipo inficia il ruolo del Parlamento europeo in ambito fiscale, già di per sé alquanto limitato, per via della

¹⁹⁸ Che continua a rimanere l'unico strumento di regolamentazione e modificazione delle risorse proprie, nonché di introduzione di nuove risorse proprie.

¹⁹⁹ Si faccia riferimento a quanto esposto nel capitolo I del presente elaborato.

²⁰⁰ Per quanto riguarda le criticità dell'applicazione della regola dell'unanimità, si richiama interamente quanto illustrato nel capitolo I del presente elaborato.

procedura di adozione della decisione di cui all'articolo 311 TFUE. In effetti, il Consiglio avrebbe a disposizione uno strumento politico di non poco conto, che potrebbe facilmente adottare senza il coinvolgimento del Parlamento, il quale verrebbe ancora una volta meramente consultato²⁰¹.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che lo scopo principale di una risorsa di tipo politico sia quello di conseguire uno specifico obiettivo di policy: ciò comporta che la risorsa tende a diminuire nella misura in cui l'obiettivo al quale è volta si realizza. Basti pensare alla *plastic tax*, il cui importo è relazionato al quantitativo di imballaggi non riciclati, ragion per cui se uno Stato massimizza il riciclaggio della plastica, diminuiscono gli importi che questo deve versare all'UE, fino ad un potenziale loro azzeramento.

In conclusione, si osserva quanto segue: indubbiamente tali risorse offrono il beneficio di agevolare il conseguimento degli obiettivi di politica europea, coinvolgendo tutti gli Stati membri tramite un sistema di incentivi contributivi significativi; tuttavia, a causa della struttura decisionale e regolamentare attualmente in vigore per la decisione sulle risorse proprie, l'introduzione di un elemento politico in questo ambito comporta conseguenze non trascurabili in termini di legittimità democratica, responsabilità da parte degli Stati membri e coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale, ragion per cui si deve ponderare la scelta della loro imposizione allo stato attuale dell'UE.

5. Considerazioni finali

Da ultimo giova soffermarsi su alcuni aspetti concernenti un intervento di modifica del sistema attuale: dopo averne esaminato le principali caratteristiche, infatti, si possono comprendere a pieno le ragioni che inducono a rendere maggiormente semplice, democratico e funzionale il sistema di finanziamento dell'Unione europea²⁰², che

²⁰¹ Tuttavia, si sottolinea che il principio dell'equilibrio tra le istituzioni europee, in questa sua specifica applicazione, impone che le competenze in ambito fiscale esercitate dal Consiglio non minino il potere legislativo attribuito al Parlamento. La decisione sulle risorse proprie, quindi, non deve confliggere con gli atti legislativi dell'Unione europea e, ovviamente, con le relative politiche. Sul punto si vedano J.P. JACQUÉ, *The principle of institutional balance*, 2004, in *Common Market Law Review*, volume 41, issue 2, p. 384 ss e C. NEUMEIER, *Political Own Resources: towards a legal framework*, in *Common Market Law Review* n.60, Kluwer, 2023, p.319 ss

²⁰² Sistema che A. POTTEAU, *La réforme des ressources propres de l'Union européenne*, in *Gestion&Finances publiques*, 2020, n. 4, p. 103 ss definisce come "extrêmement complexe, qu'il est inéquitable, qu'il n'est pas transparent et qu'il est parfaitement incompréhensible pour les citoyens de l'Union".

attualmente si mostra essere dotato di una scarsa autonomia finanziaria, limitata di fronte alle prerogative individualistiche degli Stati membri.

Il fine ultimo di una riforma di questo calibro, quindi, può essere individuato nel raggiungimento di uno status di autonomia completa da parte delle istituzioni europee. Tale indipendenza si dovrebbe realizzare su due fronti²⁰³: da un lato, essa dovrebbe provenire dalla cessione di sovranità in materia fiscale da parte degli Stati membri; dall'altro, essa è inevitabilmente correlata alle risorse di cui dispone l'UE e al suo sistema di finanziamento, e comprende la potestà legislativa propria, la capacità di definire politiche comuni e di attuazione delle stesse.

La necessità primaria è quella di dotare l'Unione – o meglio, che questa si doti – di un “*solid budget*”²⁰⁴, con cui essa possa agire su molteplici fronti definiti dalle politiche comuni in sede istituzionale, che spaziano dai settori principali di intervento di un'organizzazione sovranazionale²⁰⁵ a quelli secondari e minoritari, che nondimeno costituiscono ambiti di interesse unionale²⁰⁶. Al fine di poter effettivamente intervenire specialmente nei settori in cui è possibile rinvenire un valore aggiunto europeo²⁰⁷, è necessario che l'UE possa agire in modo autonomo e che, al contempo, gli Stati membri rinuncino ad alcune loro competenze: infatti, è generalmente riconosciuto che il perseguimento di obiettivi comuni e condivisi a livello europeo sia maggiormente efficace e che porti maggiori benefici rispetto ad un insieme di azioni non coordinate e finalizzate alla risoluzione di singole ed isolate problematiche²⁰⁸.

²⁰³ Sul punto si veda I. VEGA MOCOROA, *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in Studi sull'integrazione europea, 2015, fascicolo 3, p.433 ss e VEGA MOCOROA, I., *Verso la riforma del sistema di risorse proprie nella UE*, in CHIARELLI, G. (a cura di), URICCHIO A. F. (a cura di), *Elementi di Finanza Pubblica Comunitaria*, Aracne, Roma, 2011, p. 78 ss.

²⁰⁴ Così si esprime HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report, dicembre 2016.

²⁰⁵ Basti pensare al settore della sicurezza interna ed esterna. Sul punto si faccia riferimento a quanto illustrato da HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report, dicembre 2016.

²⁰⁶ Basti pensare alla ricerca o all'istruzione.

²⁰⁷ Con questa espressione si intende un prerequisito di una riforma del sistema di finanziamento europeo, ossia “il valore aggiunto che deriva dall'intervento dell'Unione europea che si aggiunge a quello che sarebbe normalmente creato dall'azione dei singoli Stati da soli”. Sul punto si veda HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report, dicembre 2016, p. 27.

²⁰⁸ Tra gli altri, si faccia riferimento a quanto scrive F. HEINEMANN, *Strategies for a European EU Budget*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln, 2015.

Si rende, dunque, necessario un cambiamento significativo del quadro normativo relativo al sistema del finanziamento europeo attualmente in vigore²⁰⁹. Solo dopo aver ridisegnato la procedura deliberativa in ambito finanziario secondo i criteri di autonomia e indipendenza, si potrà procedere all'istituzione di nuove risorse o alla modificazione di quelle attualmente esistenti realmente definibili come proprie, che non si concretizzino in contributi statali, bensì costituiscano una fonte autentica di finanziamento per il bilancio europeo²¹⁰.

Ovviamente, la realizzazione di questi cambiamenti è possibile solo con un unanime accordo tra gli Stati membri, che manifesti la comune volontà di avanzare nella direzione del perfezionamento dell'aspirazione sovranazionale di un'organizzazione come l'Unione europea.

²⁰⁹ Tra gli altri, si confronti R.H. ALVES, O. AFONSO, *Reforming the EU budget: how to increase financial autonomy?*, 2008.

²¹⁰ Come nota Tommaso Padoa-Schioppa, nell'intervista con Notre Europe "*Conversation on the eve of the 2010 European December Council*" del 12 December 2010, "an increase in the EU budget today is perceived as a subtraction of resources from the national budgets. And indeed, in accounting terms, this is the case because revenues accrue to the EU budget from national budgets. This state of affairs, however, is not inevitable. It is an unfortunate consequence of the lack of autonomy that member states have imposed upon the EU budget. It would be much more appropriate – and consistent with sound principles of fiscal federalism – if the EU budget was financed with genuine own resources, going from the taxpayer to the EU, without transiting through national budgets."

Capitolo III

Il principio di pareggio di bilancio e Next Generation EU

SOMMARIO: 1. Definizione e importanza del principio.- 2. Il ricorso al debito nel processo di integrazione europea.- 3. Il caso di Next Generation EU: contesto e obiettivi.- 3.1 Le ragioni della sua introduzione e del suo meccanismo di funzionamento.- 3.2 Osservazioni di carattere economico.- 3.3 Composizione della misura.- 3.4 Il funzionamento di Next Generation EU.- 3.5 Implementazione e difficoltà applicative: *un unicum?*.- 3.6 La responsabilità del debito.- 3.7 Considerazioni finali.

1. Definizione e importanza del principio

Il principio di pareggio di bilancio è un concetto di centrale importanza nella gestione delle finanze pubbliche dell'Unione europea e nelle decisioni che concernono le politiche di spesa della stessa, tanto da essere definito la *golden rule*²¹¹.

Esso viene sancito dall'articolo 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, al paragrafo 1, in cui si afferma che “nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio”, nonché dall'articolo 17 del Regolamento finanziario, il quale stabilisce che “entrate e stanziamenti di pagamento risultano in pareggio”²¹²: ciò significa che le spese sostenute dall'UE devono essere coperte dalle risorse della stessa, senza ricorrere al debito. Si tratta, peraltro, di un vincolo chiaro ed esplicito, che inevitabilmente condiziona il raggio di azione dell'Unione, dal momento che il volume delle uscite viene determinato dalle entrate²¹³.

Tale principio è finalizzato alla garanzia della stabilità finanziaria del bilancio europeo²¹⁴, in linea col criterio di gestione responsabile e sostenibile a lungo termine delle risorse unionali: il mantenimento di una simile disciplina fiscale, infatti, ha lo scopo di prevenire l'accumulo di debito che, laddove contratto in quantità non programmate o eccessive, può minare la stabilità economica dell'UE, assicurata dalla rigorosa pianificazione e dal costante monitoraggio dei flussi di bilancio annuali e pluriennali²¹⁵.

D'altro canto, tale principio può costituire una limitazione della capacità di rispondere a crisi economiche o finanziarie dell'UE, poiché essa non ha la facoltà di ricorrere in modo

²¹¹ Sul punto si veda, tra gli altri, da R.E. BALDWIN, *The Economics of European Integration*, Mc-Graw-Hill, 2009.

²¹² Si tratta del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

²¹³ Come suggerisce I.VEGA MOCOROA, *Il sistema delle risorse proprie post Brexit: un'occasione per la riforma*, in Studi sull'integrazione europea, 2019, fascicolo 1, p. 30, “Le spese dell'UE corrispondono alle politiche comunitarie, la relazione di forza tra le spese europee e le spese nazionali è limitata dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che ci permettono di determinare il valore aggiunto delle spese dell'UE”.

²¹⁴ Sul punto si veda F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI (a cura di), G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.

²¹⁵ Si faccia riferimento all'esposizione del Capitolo I del presente elaborato. Inoltre, la conservazione dell'equilibrio di bilancio è collegata al rafforzamento del ruolo e della credibilità dell'UE sui mercati finanziari, sempre sulla scorta della fiducia nella sua stabilità economica, specie sul lungo termine.

automatico e sostanziale al mercato finanziario, indebitandosi allo scopo di sovvenzionare spese straordinarie o di fornire stimoli economici contro la recessione.

Osservando le radici di questo principio, si può affermare che esso riflette la particolare natura dell'Unione europea, ossia un'organizzazione sovranazionale²¹⁶ e non uno Stato sovrano: essa, pertanto, non disponendo di un ingente quantitativo di risorse proprie che finanzino un bilancio adeguato alle politiche unionali, non possiede la capacità di indebitamento cui possono ricorrere i paesi europei²¹⁷.

Nonostante la generale vigenza del principio del pareggio di bilancio, vi sono state alcune situazioni che hanno richiesto spese di carattere eccezionale, cui l'UE ha fatto fronte mediante il ricorso al debito proprio per finanziare progetti specifici o per affrontare crisi particolari. Si è trattato solitamente di strumenti di emergenza o di finanziamenti riservati a progetti specifici con rendimento futuro, il cui relativo debito è stato spesso sostenuto dalle garanzie fornite dagli Stati membri, nonché di programmi di sovvenzionamento ai paesi europei in difficoltà. Tutte queste situazioni sono caratterizzate dal fatto che il ricorso al debito, di per sé eccezionale, era giustificato dalla necessità di un ingente aiuto economico, autorizzato dall'accordo unanime degli Stati membri; inoltre, si tratta di un deficit temporaneo, sottoposto a stringenti regole e ad un piano di rimborso chiaro e predefinito²¹⁸.

2. Il ricorso al debito nel processo di integrazione europea

Nel corso del processo di integrazione europea, non mancano esempi di contrazione di debito ai fini di finanziamento dell'Europa, seppur si tratti di casi circoscritti.

²¹⁶ Si tengano in considerazione le valutazioni in merito alla aspirazione sovranazionale dell'Unione di cui al capitolo II.

²¹⁷ Tuttavia, si sottolinea che gli Stati membri devono rispettare rigidi limiti in relazione alla loro condizione di indebitamento, sempre al fine di mantenere il deficit di bilancio entro limiti definiti come sostenibili non solo a breve termine, ma anche a lungo termine.

²¹⁸ A proposito si vada M. T. SALVEMINI, *Una nuova visione del debito dell'Unione*, in M.T. SALVEMINI (a cura di), F. BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa: il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, 2009, che nota che "al bilancio dell'Unione non sono stati attribuiti, né sono attribuibili, per una serie di ragioni, prima fra tutte la sua modesta dimensione, compiti di stabilizzazione anticiclica. Nel sistema istituzionale europeo questo compito spetta, eventualmente, agli Stati, ognuno nella propria sfera di sovranità, salvo i confini posti, per alcuni degli Stati membri, dalla sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita. D'altra parte, l'idea che con la manovra del disavanzo pubblico si possano perseguire obiettivi di stabilizzazione è tra quelle più contestate nel dibattito teorico degli ultimi trenta o quaranta anni. Inoltre, un bilancio che possa essere manovrato in maniera anticiclica presuppone un pieno possesso di tutte le leve di entrata e di spesa, e non è certo questo il caso del bilancio dell'Unione".

La CECA, ad esempio, prevedeva la possibilità per la Comunità di indebitarsi sul mercato finanziario, al fine di conferire all'Alta Autorità le risorse necessarie per concedere prestiti²¹⁹ e per finanziare progetti infrastrutturali, nonché modernizzare le industrie del carbone e dell'acciaio. Tali prestiti erano garantiti dai prelievi che questa effettuava sulla produzione industriale, il cui ammontare era alquanto ingente, data l'esiguità delle spese che essa doveva sostenere²²⁰.

Si tratta di un primo esempio di debito comune utilizzato per finalità specifiche e strategiche, volte a sostenere gli Stati membri ed attuare politiche comuni.

Con l'istituzione della CEE l'integrazione economica dei paesi europei si intensificò, anche per via dell'aumento degli obiettivi di politica comune e dell'approfondimento della cooperazione in numerosi settori economici²²¹. A tale incremento di competenze, però, non seguì un incremento del ricorso all'indebitamento; anzi, si adottò un approccio maggiormente cauto. Infatti, la CEE non si indebitava direttamente per finanziare le proprie attività, bensì gestiva eventuali assistenze finanziarie e prestiti attraverso altre istituzioni, come la Banca Europea per gli Investimenti; tali operazioni, tuttavia, non possono giustamente essere inquadrare nella categoria dell'indebitamento della Comunità.

Il ricorso al debito, quindi, rimase circoscritto a specifici programmi e situazioni determinate²²².

Un caso differente, invece, riguarda l'istituzione di un programma di aiuti per gli Stati in difficoltà, ossia il *Community Loan Mechanism* (CLM)²²³, finanziato dalla Comunità

²¹⁹ Si sta facendo riferimento all'articolo 51 del Trattato di Parigi. Sul punto si veda G. ROSSOLILLO, *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in A. ARENA, *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022.

²²⁰ Si ricorda, infatti, che le eccedenze delle risorse CECA hanno consentito di creare un fondo di garanzia per poter effettuare operazioni finanziarie e costruire una stabile reputazione finanziaria della Comunità. Sul punto si vedano A. ZATTI, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. ROSSOLILLO (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019 e G. ROSSOLILLO, *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in A. ARENA, *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022.

²²¹ Si veda il capitolo I.

²²² Basti pensare al programma JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), ideato dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per promuovere investimenti sostenibili nelle aree urbane.

²²³ Si tratta del Regolamento (CEE) 397/75, adottato all'unanimità dal Consiglio in virtù della competenza residuale.

tramite l'assunzione di prestiti sul mercato fino a un massimo di 3 miliardi di dollari. Il rimborso di questi prestiti era assicurato dal bilancio comunitario, con una garanzia sussidiaria fornita dai singoli Stati membri secondo percentuali prestabilite²²⁴.

Tale meccanismo temporaneo fu introdotto nel 1975 per ovviare alla crisi petrolifera del 1973²²⁵, che aveva colpito duramente numerosi paesi europei²²⁶ sia sul fronte economico, sia su quello politico.

Per fornire supporto agli Stati in difficoltà, la Comunità emise dei *bond* sul mercato finanziario sulla scorta di quanto indicato all'interno di diversi Trattati²²⁷: alcune delle disposizioni utilizzate come base giuridica dello strumento, infatti, furono l'articolo 49 del Trattato CECA, che consentiva all'Alta Autorità di procurarsi le risorse tramite cui attuare le sue politiche anche “contraendo debiti²²⁸”, l'articolo 267 del Trattato CEE, il quale stabiliva che la “Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità”, nonché l'articolo 172 del Trattato EURATOM, con cui si statuiva che la “Comunità può emettere prestiti sul mercato dei capitali”.

I prestiti, quindi, rientrarono in tre diverse categorie a seconda dell'istituzione che li aveva emessi, ossia la CECA, la BEI o l'EURATOM, pur sempre rimanendo all'interno di un unico disegno di finanziamento ed essendo sottoposti al controllo del Parlamento²²⁹.

La struttura del funzionamento del CLM prevedeva dunque che la Commissione contraesse prestiti sul mercato del capitale per conto della Comunità europea, sulla scorta delle decisioni prese dal Consiglio dei ministri e le somme così raccolte erano trasferite agli istituti bancari dei paesi in crisi²³⁰. Si tratta di un approccio alquanto moderno ed

²²⁴ Sul punto si vedano G. TOSATO, *Debito comune: NextGeneration non è il primo*, in Policy Brief, LUISS, 12 aprile 2021 e C. TREBESCH, M. RAUCK, *Coronabonds: EU community bonds are a proven crisis instrument*, Kiel Institute for the world economy, 6 aprile 2020.

²²⁵ Sul punto si veda J. D. HAMILTON, *Historical Oil Shocks*, Prepared for the Handbook of Major Events in Economic History, University of California, San Diego, 22 dicembre 2010, p. 13 ss.

²²⁶ Tra questi paesi figura in modo particolare anche l'Italia.

²²⁷ Sul punto si veda Commissione europea, COM (76) 111, *Report on the loan of policy of the European Communities*, Brussels, 17 marzo 1976.

²²⁸ Si faccia riferimento a quanto esposto nel Capitolo II.

²²⁹ Ad eccezione dei prestiti effettuati dall'EURATOM. Sul punto si veda Commissione europea, COM (76) 111, *Report on the loan of policy of the European Communities*, Brussels, 17 marzo 1976.

²³⁰ Sul punto si veda J. MEYER, C. TREBESCH, S. HORN, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in VoxEu, 15 aprile 2020.

estremamente innovativo dal punto di vista dell'autonomia di azione della Comunità rispetto agli Stati membri.

Si può considerare anche la creazione del Meccanismo di Sostegno Finanziario (MSF)²³¹ destinato agli Stati non appartenenti all'Eurozona, con un limite massimo di esborsi pari a 16 miliardi di euro. Anche in questa circostanza la Comunità era stata autorizzata a contrarre prestiti sul mercato e i relativi obblighi assunti dovevano essere garantiti esclusivamente dalla Comunità stessa, senza prevedere garanzie sussidiarie da parte degli Stati membri²³².

Per l'appunto, facendo leva sulla generalità del dettato dell'articolo 119 del Trattato della Comunità Europea²³³, il Regolamento del MSF al considerando numero 1 stabiliva che “in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro, il Consiglio gli conceda un concorso reciproco, in seguito a raccomandazione trasmessagli dalla Commissione previa consultazione del Comitato economico e finanziario”.

Dal momento che l'articolo 119 del Trattato CE non specificava quale tipo di strumento si dovesse utilizzare, il Consiglio istituì il MSF, tramite cui fornire aiuti finanziari agli Stati in difficoltà mediante la contrazione di debito da parte della Comunità²³⁴, del quale essa stessa rispondeva²³⁵.

Un approccio in parte differente fu adottato durante la crisi del 2008. Infatti, la gravità della situazione economica costrinse l'UE e gli Stati membri a ricorrere al mercato finanziario per ottenere liquidità con cui resistere all'affossamento delle economie dettato dalla crisi. In particolare, si decise di istituire il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione

²³¹ Si tratta del Regolamento (CE) 332/2002, adottato dal Consiglio sempre all'unanimità. Oggi è stato modificato dal Regolamento (CE) 431/2009 del Consiglio.

²³² Sul punto si veda Sul punto si veda G. TOSATO, *Debito comune: NextGeneration non è il primo*, in Policy Brief, LUISS, 12 aprile 2021.

²³³ In particolare, si fa riferimento all'articolo 119, paragrafo 1, comma 2 e paragrafo 2.

²³⁴ SI veda il considerando numero 5 del Regolamento (CE) 332/2002: “Per provvedere al finanziamento del sostegno accordato, la Comunità deve poter utilizzare il suo credito per prendere a prestito fondi da mettere a disposizione, in forma di prestiti, degli Stati membri interessati. Operazioni di questo tipo sono necessarie per conseguire gli obiettivi della Comunità definiti nel trattato, in particolare lo sviluppo armonioso delle attività economiche in tutta la Comunità.”

²³⁵ SI tratta di un aspetto alquanto moderno, che corrobora l'autonomia di azione in ambito economico della Comunità.

Finanziaria (MESF)²³⁶ nel 2010, tramite cui si forniva assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà mediante l'erogazione di prestiti finanziati proprio attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dal bilancio europeo²³⁷ e, solo laddove fossero esaurite tali risorse, la Commissione avrebbe avuto la facoltà di richiedere contributi addizionali ai paesi europei.

Tale strumento, di fatto, consisteva in un importante apparato di solidarietà e cooperazione economica all'interno dell'UE, volto a mantenere la stabilità finanziaria, oltre a sostenere i paesi europei in difficoltà.

Esso fu adottato sulla scorta dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, che consente tuttora al Consiglio di “concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato”, su proposta della Commissione, ossia permette all'UE di intervenire a livello finanziario a sostegno di uno Stato che si trovi “in difficoltà o che sia seriamente minacciato da gravi difficoltà” al fine di ovviare a una crisi che possa mettere a rischio la stabilità economica dell'Europa²³⁸. E questa era la situazione di quel periodo, come specificato dai considerando numero 3, 4, 5 e 6 del suo Regolamento²³⁹.

²³⁶ Si tratta del Regolamento (UE) 407/2010, adottato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE. Oggi è stato modificato e sostituito dal MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), istituito dal Tratto MES del 2 febbraio 2012.

²³⁷ Quando uno Stato membro richiedeva assistenza, la Commissione Europea, in collaborazione con la Banca Centrale Europea (BCE) e, se necessario, con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), valutata la situazione economica del paese richiedente e preparato un programma di aggiustamento economico, erogava liquidità. Il citato programma di aggiustamento prevede l'attuazione di misure di politica economica che il paese beneficiario deve implementare in cambio del sostegno finanziario ottenuto dall'UE.

²³⁸ Si veda quanto esposto in seguito in questo capitolo.

²³⁹ Considerando del Regolamento (UE) 407/2010:

(3) La crisi finanziaria mondiale senza precedenti e la recessione economica che hanno colpito il mondo nel corso degli ultimi due anni hanno compromesso seriamente la crescita economica e la stabilità finanziaria e hanno provocato un grave deterioramento delle posizioni del disavanzo e del debito degli Stati membri.

(4) L'aggravarsi della crisi finanziaria ha causato un grave deterioramento delle condizioni di prestito di diversi Stati membri al di là di quanto giustificato dai fondamentali economici. A questo punto, se non affrontata con urgenza, tale situazione potrebbe rappresentare una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso.

(5) Al fine di affrontare questa situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri, appare opportuno istituire immediatamente un meccanismo di stabilizzazione dell'Unione per preservare la stabilità finanziaria nell'Unione europea. Tale meccanismo dovrebbe consentire all'Unione di rispondere in maniera coordinata, rapida ed efficace a difficoltà gravi in un determinato Stato membro. La sua attivazione avverrà nel contesto di un sostegno congiunto UE/Fondo monetario internazionale (FMI).

(6) Date le particolari implicazioni finanziarie che ne derivano, le decisioni di concedere l'assistenza finanziaria dell'Unione conformemente al presente regolamento richiedono l'esercizio di competenze di esecuzione che dovrebbero essere conferite al Consiglio.

Inoltre, l'assistenza finanziaria fornita attraverso tale meccanismo era soggetta a condizioni rigorose²⁴⁰, negoziate tra la Commissione e lo Stato membro richiedente, proprio per poter garantire che i fondi concessi fossero utilizzati in modo da stabilizzare le finanze pubbliche del paese beneficiario e promuovere le opportune riforme economiche.

Gli esempi ora riportati rappresentano i casi in cui l'Unione europea, a causa delle costrizioni derivanti dalle crisi economiche, ha dovuto ricorrere al mercato finanziario al fine di poter fornire un sostegno sia all'economia europea, sia a quelle nazionali. Come evidenziato, si è sempre trattato di situazioni circoscritte, specie a livello temporale, dove l'emissione di debito nonostante il principio di pareggio di bilancio si è resa necessaria a causa dell'eccezionalità delle condizioni in cui l'UE versava. Proprio per tali ragioni, nonché per evitare le potenziali conseguenze negative di un sistematico deficit di bilancio, le autorizzazioni a tali operazioni sono sempre state estremamente stringenti, per garantire la restituzione delle somme emesse a titolo di debito e per mantenere la stabilità economia europea.

La storia dell'integrazione europea e, soprattutto, la recente esperienza di Next Generation EU, che sarà illustrata nel presente capitolo, mostrano come il ricorso al debito, sebbene limitato e attentamente gestito e calibrato, possa essere uno strumento efficace per raggiungere obiettivi comuni e affrontare sfide economiche significative.

3. Il caso di Next Generation EU: contesto e obiettivi

L'adozione di Next Generation EU (NGEU), la cui architettura si suddivide in tre atti di diritto derivato, ossia la Decisione sulle risorse proprie 2020/2053 del Consiglio, il Regolamento 2020/2094 del Consiglio e il Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁴¹, ha segnato un punto di svolta cruciale per l'Unione europea in risposta alle sfide senza precedenti poste dalla pandemia di COVID-19.

²⁴⁰ Come enunciato dall'articolo 1 del Regolamento (UE) 407/2010.

²⁴¹ Si tratta dei seguenti atti:

1. Decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie, che abroga la Decisione 2014/335 (UE, Euratom)
2. Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19

L'emergenza sanitaria ha innescato una grave recessione economica in tutta l'Unione europea, spingendo a chiedere con urgenza un piano di ripresa unificato e solido: NGEU, con il suo pacchetto di risorse da 750 miliardi di Euro²⁴², è stato concepito non solo per fornire un sostegno immediato alle economie nazionali duramente colpite dalla pandemia, ma anche per promuovere riforme strutturali e investimenti a lungo termine in ambito economico, sociale e tecnologico.

Il contesto di adozione è stato plasmato da diversi fattori chiave: l'imperativo di contrastare le ricadute economiche della pandemia, il crescente riconoscimento della necessità di una maggiormente profonda integrazione dell'UE per affrontare le crisi comuni e un rinnovato impegno alla solidarietà tra gli Stati membri. I relativi negoziati rispecchiano un delicato equilibrio tra interessi nazionali, interessi unionali e rispetto del principio di solidarietà²⁴³ e culminano in un accordo storico che segna la volontà comune di passare a un'Unione europea che cerca di essere più coesa e resiliente.

Infatti, “lo sforzo per la ripresa è notevole, mirato e limitato nel tempo: notevole, perché gli effetti della crisi sono di ampia portata; mirato perché deve essere destinato alle regioni e ai settori maggiormente colpiti dalla crisi; limitato nel tempo perché il QFP e le norme che lo disciplinano rimangono la cornice di base per la pianificazione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione”²⁴⁴. Si tratta di una misura davvero straordinaria, sia per la situazione in cui è stata ideata, sia per le modalità di finanziamento del pacchetto, sia per l'entità della stessa.

3. Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Sul punto si veda G. ROSSOLILLO, *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in Studi sull'integrazione europea n. XVII, 2022, p.211, nota 2.

²⁴² Il valore si riferisce ai prezzi del 2018; oggi, seguendo i valori dell'inflazione e i vari adeguamenti economico-finanziari, il valore è pari a 806,9 miliardi di Euro. Per un prospetto della variazione del valore monetario di NGEU si consulti https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_it.

²⁴³Sul punto si confronti G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in Ordine internazionale e diritti umani, 2020, p. 444 ss.

Peraltro, il suddetto principio rappresenta un pilastro essenziale dell'Unione europea, come sancito dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, tanto da essere richiamato come principio guida nell'interpretazione delle disposizioni, come evidenziato nel considerando 6 e negli articoli 3, 21, 24 e 31 del TUE, nonché negli articoli 67, 80 e 194 del TFUE. Tuttavia, in questo caso “si tratta di un'applicazione egoistica” dello stesso, che viene finalizzata al sostentamento del mercato e del *welfare* europei.

²⁴⁴ In merito si vedano le Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

Le ragioni della sua significatività sono molteplici²⁴⁵: in primo luogo, è la prima volta che l'UE reagisce con l'emissione di un debito così ingente prevedendone la mutualizzazione²⁴⁶ che, però, si verifica *una tantum* e, soprattutto, non comporta l'assunzione della responsabilità del debito da parte degli Stati membri²⁴⁷ – come avverrebbe con una tradizionale mutualizzazione del debito –, bensì è garantito dal budget europeo stesso²⁴⁸. In secondo luogo, i fondi necessari per finanziare gli Stati europei in difficoltà vengono erogati in due diverse modalità²⁴⁹: da un lato, si prevede l'elargizione di sovvenzioni (*grants*), il cui importo è pari a 390 miliardi di Euro; dall'altro si concedono prestiti (*loans*), che, invece, ammontano a 360 miliardi di Euro²⁵⁰.

Per l'appunto, le risorse necessarie per finanziare questo ampio programma di aiuti sono recuperate tramite un'eccezionale emissione di obbligazioni sul mercato dei capitali da parte della Commissione europea: questi titoli, introdotti sul mercato, beneficiano di tassi di interesse favorevoli grazie alla solida posizione economica riconosciuta all'istituzione sovranazionale²⁵¹.

Infine, per evitare che vi siano Paesi che si approfittano dei fondi senza effettivamente utilizzarli per sostenere la propria economia ed il proprio tessuto statale, si segue in modo pedissequo la regola della condizionalità²⁵²: secondo tale principio, requisito per accedere

²⁴⁵ In questi termini si esprime A. HINAREJOS, *Next Generation EU: on the agreement of a COVID-19 Recovery Package*, Editoriale, in *European Law Review*, n. 4, Agosto 2020.

²⁴⁶ Sul punto si veda A. EISL, M. TOMAY, *European Debt Mutualisation-Finding a legitimate balance between solidarity and responsibility mechanisms*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper n. 255, Luglio 2020.

²⁴⁷ Altrimenti si violerebbe il disposto dell'articolo 125 TFUE; si veda in merito il paragrafo X di questo Capitolo.

²⁴⁸ Ovviamente, in senso lato gli Stati membri ne sono responsabili dal momento che contribuiscono al bilancio dell'Unione.

²⁴⁹ In proposito si veda A. HINAREJOS, *Next Generation EU: on the agreement of a COVID-19 Recovery Package*, Editoriale, in *European Law Review*, n. 4, Agosto 2020, che specifica “This is a hard-fought compromise between those—a majority of Member States including France and Germany, plus the Commission—who pushed for sharing the fiscal burden of recovery and insisted on channeling the vast majority of funds through grants, on the one hand, and the so-called “frugal” Member States—Austria, Sweden, Denmark, Netherlands, Finland—that were keen to limit risk and burden-sharing, and thus insisted on loans and repayment”.

²⁵⁰ In merito si veda PARLAMENTO EUROPEO, *Legislative Train*, Budget, 3.2024, 20 marzo 2023, consultabile su <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-C19/file-european-union-recovery-instrument>.

²⁵¹ Sul punto si veda G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, n. 3, p. 444 ss.

²⁵² Sul punto si consultino M. BLAUBERGER, V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, *Journal of European Integration*, 2020, vol 43, n. 1, p. 1 ss e M. FISCARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, vol. 4, n. 3, p. 695 ss.

alle risorse è la preparazione di un piano nazionale di ripresa e resilienza²⁵³ conforme alle politiche principali dettate dall'Unione europea²⁵⁴; il relativo documento viene poi esaminato dalla Commissione, votato dal Consiglio e deve essere attuato in modo preciso e concreto dallo Stato beneficiario. A tal proposito, come è noto²⁵⁵, NGEU mira principalmente a conferire alle economie dei Paesi membri gli strumenti per fortificarsi e rendere la loro struttura socio-economica resiliente, favorendone la prosperità e il benessere nei prossimi anni²⁵⁶, ragion per cui l'applicazione della regola della condizionalità ed il meccanismo appena descritto sono essenziali per il corretto funzionamento del programma.

3.1 Le ragioni della sua introduzione e del suo meccanismo di funzionamento

Le ragioni che hanno indotto all'adozione di NGEU sono molteplici, ma sono allo stesso tempo riconducibili ad una sola origine: lo scoppio della pandemia, la quale, a differenza di altre crisi che hanno colpito nel passato l'Unione europea, rappresenta uno shock simmetrico²⁵⁷, ossia un trauma economico che colpisce indistintamente tutti i paesi. Basti pensare alle decisioni che si sono rese necessarie in tutti gli Stati membri per evitare l'eccessiva diffusione dei contagi e le loro conseguenze a livello macro e micro economico: i lockdown hanno paralizzato le attività produttive per lunghi periodi, impattando negativamente sulle economie nazionali e non; di conseguenza sono diminuiti fortemente il prodotto interno lordo dei singoli Stati e dell'Unione, a causa anche della riduzione dei consumi e degli investimenti; sul versante occupazionale, strettamente

²⁵³ Si tratta del cosiddetto PNRR, che deve conformarsi specialmente alle politiche di transizione ecologica e digitale.

Si veda anche A. MAGNANI, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in *IlSole24Ore*, 4 marzo 2021, disponibile in <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB>.

²⁵⁴ A titolo esemplificativo, alcuni dei punti delle politiche europee sono la lotta al cambiamento climatico, la ricerca e l'innovazione, e la modernizzazione delle politiche tradizionali, tra cui la PAC. Per una visione completa si consulti https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it.

²⁵⁵ Sul punto si veda quanto specificato, tra gli altri, da G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, fascicolo 2, p.245 ss.

²⁵⁶ Si tratta di un obiettivo perfettamente in linea con quanto statuito all'interno del QFP 2021-2027.

²⁵⁷ Tra i numerosi accademici ed autori che si sono occupati della definizione della crisi causata dal COVID-19 si veda L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, p. 22 ss.

Uno shock asimmetrico, invece, colpisce in modo differenziato le varie regioni di un'unione monetaria. Le definizioni sono tratte, tra gli altri, da D. DELLI GATTI, *"Simmetria/Asimmetria"*, *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012.

connesso a quello economico-produttivo, si è verificato un calo del tasso di occupazione ben evidente, nonostante le azioni immediate di risposta poste in essere dagli Stati europei²⁵⁸.

Proprio l'urgenza dettata da una crisi di dimensioni ed effetti mai sperimentati ha richiesto un intervento straordinario e uniforme²⁵⁹. Va detto che, se è vero che si è trattato di una crisi simmetrica, le capacità di risposta sono state asimmetriche, poiché essa ha colpito maggiormente i paesi già in difficoltà e le cui finanze erano caratterizzate da un alto tasso di indebitamento²⁶⁰.

Dopo aver attuato alcune misure temporanee ed essersi riuniti al fine di prendere una decisione in merito alla gestione della crisi²⁶¹, la Commissione ha proposto al Consiglio europeo il piano Next Generation EU, con cui chiedeva l'autorizzazione a fare ricorso al mercato finanziario; il Consiglio lo approvava, quindi, con alcune modifiche riguardanti essenzialmente la suddivisione dei quantitativi monetaria tra *grants* e *loans*²⁶².

Si deve notare che lo strumento in questione ha comportato un innalzamento del budget previsto per il periodo compreso tra il 2021 e il 2027, affinché si potesse (e si possa) far fronte alle impreviste difficoltà poste dalla crisi, anche perché, a differenza di alcune misure prese in precedenza per ovviare alle crisi economiche²⁶³, l'entità monetaria di NGEU è particolarmente ingente²⁶⁴.

²⁵⁸ Basti pensare all'attivazione della Cassa di Integrazione dei Guadagni in Italia.

²⁵⁹ Sul punto si veda ARIATTI, S., *Il finanziamento dell'UE*, in DEL FERDERICO, L. (a cura di), VERRIGINI, C. (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2019.

²⁶⁰ Sul punto si veda, tra gli altri, L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in Eurojus, 2020, p. 22 ss.

²⁶¹ Tra gli altri, si confrontino B.DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in Common Market Law Review n.58, 2021, p.635-682 e C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023.

²⁶² Sul punto si consulti A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in Revue trimestrelle de droit européen, 2020, p. 579, il quale nota che NGEU "ne comporte pas seulement un volet de dispensation de prêts...mais un volet...de subventions sur ressources d'emprunt".

²⁶³ Basti pensare ad altri strumenti di questo tipo, come il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria.

²⁶⁴ L'importo stabilito ai prezzi del 2018, ossia 750 milioni di Euro, corrisponde a oltre il 5% del PIL europeo.

In effetti, la sua introduzione è stata facilitata a livello cronologico dal fatto che in quel periodo fosse in discussione in QFP, la cui negoziazione è durata circa due anni²⁶⁵, anche a causa dell'improvvisa crisi²⁶⁶.

Benché lo strumento venga definito come un “*high-risk gamble*”²⁶⁷, esso è apparso l'unico metodo per ovviare alla crisi innescata dalla pandemia.

3.2 Osservazioni di carattere economico

Considerando astrattamente le opzioni alternative a NGEU si comprende meglio l'inevitabilità del ricorso al mercato finanziario, della suddivisione tra sovvenzioni e prestiti e dell'innovazione apportata da questo strumento. Esistono, per l'appunto, diverse modalità di intervento a livello macro-economico e giuridico nelle situazioni di crisi²⁶⁸.

Il primo metodo consiste nel garantire la stabilità della spesa pubblica da parte dei singoli Stati membri, una delle risposte tradizionali agli shock economici: questo approccio consente di mitigare gli effetti negativi delle contrazioni di spesa, particolarmente dannosi nel lungo termine. Tramite l'utilizzo del bilancio dell'UE si potrebbero sostenere le economie attraverso una politica di sostegno degli investimenti; in questo modo si interromperebbe il circolo vizioso di crisi, riduzione della spesa e declino economico.

Il secondo metodo prevede la riduzione o la cancellazione dei tassi di cofinanziamento versati dagli Stati membri per determinati progetti e investimenti e, al contempo, il subentro dell'UE nel pagamento della somma mancante²⁶⁹. Tale strategia è particolarmente funzionale quando la crisi colpisce solo alcuni paesi, specialmente se i tali versamenti costituiscono una parte significativa del prodotto interno lordo di questi

²⁶⁵ La proposta originaria era stata presentata nel primo semestre del 2018 dalla Commissione Juncker ed è poi stata modificata, nonché integrata, in seguito a lunghe e complesse discussioni, da parte della Commissione von der Leyen nel maggio 2020.

²⁶⁶ Sul punto si veda nota S. LEHNER, *The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework*, in B. LAFFAN, A. DE FEO, *Eu Financing for next decade*, European University Institute, Firenze, 2020.

²⁶⁷ Come definito da J. PISANI-FERRY, *La postérité du plan de relance européen sera une affaire d'exécution*, 2020, in *Le Monde*, 20 maggio 2020, che esprime alcune perplessità riguardanti NGEU, per via soprattutto dell'incertezza del quadro economico del periodo di adozione.

²⁶⁸ Sul punto e per quanto segue si vedano J. LINDNER, S. TORDOIR, Euro Area Macroeconomic Stabilisation and the EU budget: A Primer, in B. LAFFAN (a cura di), A. DE FEO (a cura di), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020 e THE CORE TEAM, *L'economia: comprendere il mondo che cambia*, Il Mulino, 2018.

²⁶⁹ Ciò era avvenuto con la Grecia nel 2015

paesi, dal momento che la somma originariamente destinata al cofinanziamento rimane a disposizione del bilancio nazionale.

Il terzo rimedio riguarda le entrate dell'Unione e implica la creazione di nuove risorse proprie, che compensino la risorsa basata sui contributi relativi al PIL nazionale. Infatti, quest'ultima è influenzata dalle crisi economiche e, diminuendo, riduce i versamenti all'UE. Con risorse proprie diverse, non sensibili ai cicli economici, si può cercare di compensare eventuali diminuzioni del PIL nazionale e, quindi, del bilancio europeo.

Un ulteriore sistema, estremamente semplice, consiste nella possibilità di utilizzare le risorse del bilancio in esercizi diversi: i fondi dell'Unione, infatti, sono stanziati annualmente e devono rispettare in modo rigido i massimali del bilancio annuale e pluriennale, nonché i principi che regolano il bilancio stesso²⁷⁰. Consentire pagamenti anticipati da parte dell'Unione agli Stati o versamenti anticipati da parte di questi ultimi al bilancio europeo permette di allocare le risorse in modo più flessibile, rispondendo meglio alle esigenze del ciclo economico. Attualmente, questo tipo di processo è possibile solo per le somme destinate ai margini di bilancio, che fungono da "cuscinetto" per i cambiamenti del panorama economico, rappresentando la differenza tra risorse di bilancio e pagamenti effettuati dall'UE.

Infine, un metodo differente è quello di garantire una certa stabilità nel ricorso all'indebitamento sul mercato finanziario, come si cerca di fare con il programma Next Generation EU (NGEU), sebbene in via straordinaria. L'Unione europea è considerata un ottimo operatore finanziario, grazie alla stabilità e serietà della sua gestione economica, e, dati i margini di manovra dei suoi bilanci, si trova nelle condizioni di poter fornire ulteriori garanzie ai suoi debitori, come già accaduto in passato²⁷¹.

Come evidenziato dalle considerazioni appena svolte, il programma Next Generation EU cerca in via straordinaria di combinare la capacità di gestire un debito sul mercato finanziario e quella di richiedere somme di denaro che sono poi erogate agli Stati membri colpiti dalla crisi sottoforma non solo di prestiti – i quali, quindi, vengono da questi restituiti -, ma anche di sovvenzioni – che, invece, non prevedono un obbligo di restituzione delle risorse percepite. In questo modo, si è in grado di fare fronte

²⁷⁰ Si faccia riferimento a quanto esposto nel capitolo I.

²⁷¹ Basti pensare al Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria.

all'emergenza e di sostenere le economie nazionali ed europea, avendo, poi, dei ritorni in termini anche di benessere economico.

3.3 Composizione della misura

Lo sforzo straordinario rappresentato da NGEU, che si colloca sulla scia dell'approvazione del QFP 2021-2027, ha una struttura articolata, che si compone di molteplici risorse ed investimenti corrispondenti agli altrettanti settori di azione dell'Unione europea²⁷². I 750 miliardi di Euro sono così suddivisi in sette programmi riguardanti aree di politica differenti.

Il primo programma coincide col Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF), il quale ammonta a 672,5 miliardi di Euro, di cui 360 sono erogati sottoforma di prestito e i restanti 312,5 sottoforma di sovvenzioni

Si tratta di uno strumento attraverso cui i fondi raccolti sul mercato finanziario sono erogati agli Stati membri, al fine di finanziare determinate manovre che questi pongono in essere. In particolar modo, queste riforme devono puntare alla sostenibilità e alla resilienza in ambito economico e sociale, alla transizione ecosostenibile e digitale²⁷³, nonché adempiere alle specifiche raccomandazioni rivolte dalle istituzioni europee al paese beneficiario²⁷⁴. Questo tipo di vincolo, il quale rientra nel concetto della condizionalità, in quanto si collega ai piani nazionali di ripresa e resilienza, comporta che gli Stati debbano attuare le relative riforme entro il termine del 2026. Peraltro, l'erogazione dei fondi richiesti dai governi nazionali è sottoposta al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti nei piani stessi, che sono vagliati dallo scrutinio della Commissione,

²⁷² Sul punto, per una panoramica sulla ripresa sostenuta da NGEU, si consulti <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>.

Si veda, per il tema della sostenibilità e della resilienza, V. COLAERT, *The changing nature of financial regulation: sustainable finance as a new EU policy objective*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, p.1669 ss.

²⁷³ Peraltro, il Regolamento (UE), 2021/241 impone che i PNRR debbano destinare almeno il 37% dei fondi alle misure relative alla ecosostenibilità e il 20% a quelle relative alla transizione digitale.

²⁷⁴ Sul punto si vedano le linee guida di utilizzo del fondo su https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en?prefLang=it.

cui spetta la decisione sul versamento. L'entità del finanziamento è concordata in precedenza tra lo Stato membro e le istituzioni europee – in particolare si tratta della Commissione –, dal momento che vi sono specifici vincoli di bilancio da rispettare, oltre all'entità delle risorse disponibili all'interno del pacchetto NGEU²⁷⁵.

Al fine di rendere maggiormente trasparente l'implementazione del dispositivo, la Commissione è tenuta a redigere un documento di valutazione dell'andamento della sua attuazione, sia a metà del periodo di vigenza della misura, sia *ex post* nel 2028, una volta conclusa la sua applicazione. A tal proposito, si ricorda che il RRF è entrato in vigore il 19 febbraio 2021 e copre il periodo compreso tra il 2020 e il 2026.

Il secondo pacchetto, il cui finanziamento ammonta a 47,5 miliardi di Euro, è rappresentato dal REACT-EU²⁷⁶, ossia il *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, lo strumento di sovvenzione più ingente mai creato per una singola politica; esso costituisce un *trait d'union* tra i QFP del periodo 2014-2020 e 2021-2027, in quanto incrementa l'entità totale dei fondi strutturali. Il suo scopo principale è quello di fornire una risposta immediata alla crisi causata dalla pandemia, mettendo a disposizione fondi che rafforzino le capacità di ripresa da una crisi. Si tratta di uno strumento temporaneo, il cui successo si basa sulla sua rapidità di azione²⁷⁷, la sua ampia flessibilità e la sua consistenza in termini monetari.

La strategia di attribuzione dei fondi considera il profondo impatto economico e sociale della crisi nei Paesi dell'UE, tenendo conto del calo del PIL e dell'aumento dei tassi di disoccupazione, in particolare tra i giovani, oltre che della ricchezza relativa di ciascun Paese.

²⁷⁵ Gli Stati membri possono revisionare i loro piani secondo il Regolamento RRF, cioè Regolamento (UE), 2021/241. Laddove la revisione si basasse su aspetti finanziari, le ragioni che possono essere adottate sono:

- La richiesta di fondi aggiuntivi da REPowerEU
- L'adeguamento di una modifica della dotazione massima elargibile allo Stato
- Le risorse necessarie per ottenere ulteriori fondi dal RRF.

Laddove, invece, essa si basasse su ragioni obiettive, gli Stati membri devono dimostrare che queste sono la causa della difficoltà o della impossibilità di attuazione di una riforma.

²⁷⁶ Sul punti si consultino https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/react-eu_en e https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_en.

²⁷⁷ Infatti, i suoi fondi devono essere utilizzati entro il 2023, come specificato dalla Commissione europea; si veda, a proposito, la Guida ai finanziamenti dell'UE del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, 2023, reperibile su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU\(2023\)747110_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU(2023)747110_IT.pdf).

Per garantire un'assegnazione mirata delle risorse aggiuntive alle aree più bisognose, la strategia si discosta dalla consueta politica di coesione e non prevede la categorizzazione delle regioni: le risorse sono, invece, assegnate sulla base di principi di partenariato che sottolineano la stretta collaborazione con le autorità regionali e locali per una programmazione e un'attuazione efficaci. L'enfasi rimarrà sul sostegno alle regioni meno sviluppate, mentre quelle che necessitano di maggiore assistenza riceveranno un sostegno maggiore.

Queste risorse aggiuntive, provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD) e dall'Iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI), sono distribuite agli Stati membri nel corso del 2021 e del 2022.

Per migliorare il sostegno agli Stati membri, le condizioni per l'impiego di risorse aggiuntive dimostrano una notevole generosità e flessibilità.

In primo luogo, l'assenza di un requisito di cofinanziamento nazionale comporta che l'UE finanzia interamente i progetti su richiesta degli Stati membri, alleggerendo gli oneri finanziari e garantendo un sostegno completo. In secondo luogo, viene proposto un livello significativo di prefinanziamento per accelerare l'erogazione dell'assistenza, fornendo in modo efficace liquidità: gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare questo prefinanziamento per fornire pagamenti anticipati ai beneficiari, accelerando così l'erogazione di aiuti vitali. In terzo luogo, questo stanziamento di risorse si estende a tutte le categorie di regioni, consentendo un sostegno diffuso e inclusivo, anche perché la flessibilità nel trasferire i fondi tra il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) garantisce un'allocazione efficiente delle risorse in base all'evoluzione delle esigenze e delle priorità. Infine, l'assenza di condizioni iniziali o di requisiti tematici specifici consente un utilizzo completo dei fondi assegnati, promuovendo l'adattabilità e la reattività nell'affrontare le diverse sfide degli Stati membri e traducendosi in un'assistenza accessibile ed agile.

Il pacchetto stanziamenti supplementari per rafforzare o istituire programmi specializzati nell'ambito dell'obiettivo Investimenti per la crescita e l'occupazione (IGJ), nonché per le iniziative di cooperazione transfrontaliera esistenti nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, mentre le risorse aggiuntive del Fondo

europeo di sviluppo regionale (FESR) si concentrano prevalentemente sul sostegno agli investimenti in prodotti e servizi sanitari e sulla fornitura di capitale circolante o di aiuti agli investimenti alle piccole e medie imprese (PMI). Inoltre, per favorire la ripresa, questi fondi possono anche sostenere investimenti che guidano la transizione verso un'economia digitale e sostenibile, insieme a progetti infrastrutturali che forniscono servizi cruciali ai cittadini, o interventi economici in regioni fortemente dipendenti da settori profondamente colpiti dalla crisi (come il turismo, la cultura e i servizi di ospitalità).

Le risorse aggiuntive del Fondo sociale europeo, invece, sono utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento dei posti di lavoro, anche attraverso programmi come l'orario ridotto e il sostegno ai lavoratori autonomi.

Si ha poi Orizzonte Europa, un programma da 5 miliardi di Euro, ideato per incrementare la ricerca scientifica e tecnologica europea, nonché per sostenere il ruolo dell'Unione nel panorama dello sviluppo e dell'innovazione mondiale, in linea con quanto stabilito dalle politiche del QFP attualmente in vigore. Oltre a questi obiettivi primari, esso agisce lateralmente mediante la creazione di posti di lavoro nei settori interessati dalla ricerca e, quindi, contribuisce all'incremento del prodotto interno lordo europeo²⁷⁸.

Esso si basa sui seguenti pilastri: dapprima, sostiene l'eccellenza scientifica, in quanto cerca di ripristinare il primato europeo in ambito scientifico, sviluppando competenze e conoscenze di elevato livello e favorendo gli investimenti in campo scientifico; il secondo pilastro, invece, affronta le sfide a livello mondiale nei settori critici come la sanità, il clima e l'alimentazione, tramite il finanziamento di missioni di ricerca e innovazione; oltre a ciò, data l'importanza del coinvolgimento dei privati in questo ambito, si favorisce la stipulazione di accordi di partenariato pubblico-privato; infine, esso dà vita al Consiglio europeo per l'innovazione, che ha il compito di fornire indicazioni per chi voglia lavorare in questo ambito e di promuovere la ricerca e l'innovazione in generale, dando vita alla cosiddetta "Europa innovativa"²⁷⁹.

²⁷⁸ Sul punto si consultino gli aggiornamenti su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/horizon-europe.html>.

²⁷⁹ Sul punto si veda https://eic.ec.europa.eu/index_en.

Tutti questi progetti di ricerca prevedono un'intensa collaborazione da parte degli Stati membri, che divengono i principali attori nel mettere in campo il potenziale nazionale sovvenzionato dall'Unione.

Un progetto strutturato è, invece, InvestEU²⁸⁰, il quale si suddivide in tre diversi componenti, cioè il Fondo InvestEU, l'Advisory Hub e il Portale; questi ultimi due componenti sono un corollario applicativo dei fondi che provengono dal programma²⁸¹.

Per quanto concerne il Fondo, esso supporta gli investimenti effettuati da soggetti pubblici o privati in settori definiti cruciali per le politiche di ecosostenibilità ed innovazione europee. In particolare, si tratta delle infrastrutture sostenibili, della ricerca, innovazione e digitalizzazione, delle piccole e medie imprese e degli investimenti in ambito sociale e di apprendimenti di competenze e qualificazioni. Questi settori rappresentano dei punti strategici per la concretizzazione degli obiettivi posti dall'Unione in termini di ecosostenibilità, specie se si pensa al processo di transizione energetica e digitale cui si va incontro oggi.

Le forme che possono essere assunte da questi investimenti sono due: da un lato, si ha il "compartimento dell'Unione europea", che si concentra sulle priorità delle *policies* europee in modo centralizzato; dall'altro, il Fondo InvestEU offre agli Stati membri dell'UE la possibilità di contribuire con una parte dei loro fondi di gestione condivisa per concentrarsi sulle proprie priorità nazionali. Questo avviene attraverso l'istituzione di un "compartimento dello Stato membro" all'interno del fondo. Gli Stati membri possono scegliere di contribuire fino al 2% della loro dotazione di fondi di gestione condivisa all'inizio del periodo di programmazione, utilizzando gli accordi di partenariato. Se gli Stati membri non aderiscono a questa opzione all'inizio del periodo di programmazione, hanno comunque la possibilità di contribuire fino al 3% della loro dotazione di fondi di gestione condivisa a partire gennaio 2023, modificando il programma di InvestEU. Questo contributo volontario permette agli investimenti nazionali e regionali di beneficiare del rating di credito elevato della garanzia dell'UE, offrendo maggior potenza agli investimenti e riducendo la burocrazia associata.

²⁸⁰ I suoi fondi corrispondono a 5,6 miliardi di Euro.

²⁸¹ In merito si veda https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-portal_en.

Il programma Sviluppo rurale²⁸², invece, rientra nell'ambito della Politica Agricola Comune e ne sostiene i principali obiettivi di azione, tra cui l'accrescimento della competitività del settore agricolo e di quello forestale, la garanzia della sostenibilità della gestione delle risorse naturali del territorio europeo, l'azione per il clima e l'equilibrio dello sviluppo territoriale delle aree interessate, ossia, essenzialmente, le comunità rurali²⁸³.

Per essere maggiormente precisi, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), formato anche dai contributi di NGEU, alimenta la PAC tramite l'attuazione di programmi per lo sviluppo rurale. Questi sono al contempo sostenuti anche dai bilanci nazionali, dopo aver passato lo scrutinio della Commissione europea, la quale ne vigila anche la realizzazione. I programmi, infatti, sono sottoposti a numerosi vincoli sia di progettazione, sia di esecuzione, che sono i requisiti essenziali per accedere ai finanziamenti²⁸⁴.

Peraltro, con questi fondi si finanziano altresì la Rete europea per lo sviluppo rurale, la quale fornisce informazioni sul funzionamento pratico dei progetti e dei programmi, ma anche delle politiche e delle iniziative in campo agricolo, e l'unione di quanti operano in questo settore, comprese le autorità, che si riuniscono nella cosiddetta LEADER. In aggiunta, si stimola anche in questo ambito la stipulazione di partenariati per

²⁸² Esso consiste in un finanziamento pari a 7,5 miliardi di Euro.

²⁸³ Sul punto si consulti la pagina https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_it.

²⁸⁴ Per l'appunto, ogni programma deve affrontare almeno quattro delle sei priorità chiave delineate nel FEASR:

1. Facilitare il trasferimento di conoscenze e promuovere l'innovazione nell'agricoltura, nella silvicoltura e nelle regioni rurali.
2. Rafforzare la redditività e la competitività di diversi settori agricoli, promuovendo tecnologie innovative e una gestione forestale sostenibile.
3. Facilitare l'organizzazione della filiera alimentare, migliorare il benessere degli animali e gestire i rischi nel settore agricolo.
4. Promuovere un utilizzo efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia agroalimentare e forestale a basse emissioni di CO₂ e resiliente al clima.
5. Preservare, ripristinare e arricchire gli ecosistemi associati all'agricoltura e alla silvicoltura.
6. Promuovere l'inclusione sociale, ridurre la povertà e favorire lo sviluppo economico delle comunità rurali.

Queste priorità del FEASR sono ulteriormente dettagliate in diciotto componenti specifiche. I Paesi partecipanti definiscono gli obiettivi relativi a queste priorità e alle componenti specifiche nei loro programmi, insieme a una strategia per raggiungere questi obiettivi.

Sul punto si consulti https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_it.

l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura²⁸⁵, con lo scopo di ridurre il divario tra zone di innovazione tecnologica e zone altamente rurali.

Si istituisce, poi, il Fondo per una transizione giusta²⁸⁶, pari a 10 miliardi di Euro; come la sua denominazione indica, esso ha lo scopo di sostenere i paesi europei nel percorso verso la neutralità climatica²⁸⁷, rinvigorendo e concretizzando quanto dichiarato all'interno del Green Deal europeo, rientrando nel meccanismo per una giusta transizione.

Il fine di questo fondo, però, non è semplicemente quello di fornire un aiuto per la realizzazione della transizione in modo indistinto, bensì esso si indirizza sulle zone e sui settori che subiscono maggiormente le conseguenze di questo cambiamento²⁸⁸. Inoltre, esso si affianca – sempre nel succitato meccanismo – ad uno specifico regime relativo a InvestEU e ad un determinato strumento di prestito messo a disposizione dalla Banca europea per gli investimenti: in questo modo, questi tre strumenti sono in grado di finanziare tutti i settori, comprendendo sia gli investimenti privati, sia quelli pubblici.

Ciò che va sottolineato è che il Fondo in questione favorisce la diversificazione economica, al fine di rendere sempre meno dipendenti da settori poco ecosostenibili²⁸⁹ le regioni che sono colpite dalla transizione e, soprattutto, evitare che si creino disparità dannose ed eccessive in questo percorso.

Proprio per meglio raggiungere i predetti obiettivi il Fondo è sottoposto alla gestione concorrente: l'Unione collabora non solo con le autorità nazionali, ma anche con quelle regionali e locali, fornendo un sostegno concreto che viene concordato nei piani territoriali per una giusta transizione.

Infine, viene creato RescEU²⁹⁰, ossia uno stanziamento totalmente finanziato dall'Unione, destinato a proteggere i cittadini europei da calamità naturali e a gestire i

²⁸⁵ Si tratta dei cosiddetti PEI-AGRI.

²⁸⁶ Sul punto si veda l'apposito portale https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_en.

²⁸⁷ Essa deve avvenire entro il 2050, come indicato nella Legge europea sul Clima, ovvero il Regolamento (EU) 2021/1119.

²⁸⁸ Le subiscono in quanto maggiormente dipendenti dai combustibili fossili e dalle industrie che sfruttano materiali ad alto impatto ambientale.

²⁸⁹ Ci si concentra precipuamente sulla connettività digitale, sulla riduzione delle emissioni e sul recupero dei siti industriali.

²⁹⁰ Esso ammonta a 1,9 miliardi di Euro.

Sul punto, per una visione completa dello strumento, si consulti l'apposito sito https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en.

rischi che ne derivano, che compone il Meccanismo di Protezione civile europeo. Esso è costituito, pertanto, in gran parte dai mezzi necessari per fronteggiare le emergenze, tra cui dispositivi medici, aerei di emergenza e dispositivi emergenziali. Inoltre, esso favorisce il coordinamento delle risposte ai disastri naturali e ai conflitti bellici e consente agli Stati che ne sono colpiti di avere un aiuto centralizzato e immediato, che si aggiunge alle risorse e alla risposta nazionali, nel momento in cui queste risultano carenti.

3.4 Il funzionamento di Next Generation EU

Come anticipato nel paragrafo precedente, NGEU prevede il reperimento di fondi dal mercato finanziario mediante l'indebitamento dell'Unione europea²⁹¹: nello specifico, questi fondi si aggiungono al QFP 2021-2027, il cui massimale ammonta 1074,3 miliardi di Euro, per raggiungere l'importo complessivo di circa 1800 miliardi di Euro. I finanziamenti di NGEU – che, come detto più volte, sono pari a 750 miliardi di Euro, espressi secondo i prezzi del 2018 – sono ottenuti, quindi, autorizzando la Commissione ad emettere titoli di debito comune²⁹² sul mercato finanziario.

In via preliminare, si è reso necessario incrementare i massimali delle risorse proprie: la DRP relativa al QFP del 2021-2027²⁹³, all'articolo 3²⁹⁴ prevede che l'importo totale delle risorse proprie degli stanziamenti annuali sia pari all'1,40% del reddito nazionale lordo

²⁹¹ Per una rapida panoramica e per alcune considerazioni di carattere politico si veda A. MAGNANI, *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, Il Sole 24 Ore, 21 marzo 2021, mentre per un'analisi tecnica si consulti S. ALFONSO, L. BONACINA, M. E. ANTUNES, C. BOFILL, H. VAN DE VELDE, *Futureproofing Europe: How the NextGenerationEU programme is inspiring companies to transform*, Deloitte Insights, 24 Luglio 2023.

²⁹² Come evidenziato anche nel paragrafo precedente, ciò avviene a tassi di interesse favorevoli, dal momento che l'Unione gode di un rating estremamente positivo, e, al contempo, i costi del pagamento del debito sono diluiti nel tempo, anche per poter sfruttare le dinamiche di crescita dell'economia dell'Europa, che comportano la messa a disposizione di maggiori risorse. Si veda, a proposito, J. LINDNER, S. TORDOIR, *Euro Area Macroeconomic Stabilisation and the EU budget: A Primer*, in B. LAFFAN (a cura di), A. DE FEO (a cura di), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020, p. 191 ss. Si veda anche PETTI, A., *EU COVID-19 purchase and export mechanism: a framework for EU operational autonomy*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, p.1333 ss.

²⁹³ Ossia la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom

²⁹⁴ Come preannunciato nel considerando n. 12 della DRP.

europeo²⁹⁵, mentre gli stanziamenti di impegno iscritti nel bilancio non devono superare l'1,46% del RNL europeo; all'articolo 6²⁹⁶, invece, si stabilisce che per far fronte alle passività generate dall'indebitamento di NGEU si incrementano i suddetti importi massimali degli stanziamenti di 0,6 punti percentuali. Si specifica, inoltre, che detto aumento è destinato esclusivamente a garanzia del ripagamento dei debiti contratti con NGEU²⁹⁷.

Data anche l'entità della manovra, essa è limitata nel tempo secondo precise scansioni cronologiche, in quanto l'emissione dei titoli di debito deve avvenire entro il 2026, mentre il periodo destinato al ripagamento dei fondi raccolti è compreso tra il 2027 e il 2058, come specificato dalla DRP anche in merito all'incremento dei massimali indicati sopra.

L'emissione di titoli di debito, invece, avviene in modo diverso dalla classica fornitura di mezzi di autofinanziamento obbligazionario garantiti dal bilancio europeo come nel caso dei prestiti *back-to-back*²⁹⁸, dal momento che nel caso di NGEU è l'Unione stessa ad indebitarsi per poi distribuire le risorse agli Stati membri in difficoltà.

Come notato da alcuni autori, le operazioni *back-to-back* hanno un impatto minore in termini di stabilizzazione rispetto alle sovvenzioni dell'Unione, in quanto non apportano alcun valore aggiunto, poiché si tratta di una semplice transazione monetaria ripagata successivamente dallo Stato richiedente; invece, le operazioni effettuate dall'Unione prevedono dei tassi di interesse migliori e, sovvenzionando indirettamente gli Stati, consentono una maggiore sicurezza e stabilità in termini economici²⁹⁹.

²⁹⁵ Inizialmente, nel QFP 2014-2020 esse erano pari all'1,23% del RNL europeo.

²⁹⁶ Come preannunciato nei considerando n. 16 e n. 17 della DRP.

²⁹⁷ Così come indicato dall'articolo 6 in riferimento all'articolo 5 della DRP.

²⁹⁸ Il loro funzionamento è descritto all'interno dell'articolo 220 del regolamento finanziario. Si tratta di un regime in cui ogni singola operazione di assunzione di prestiti è associata a un unico esborso. In questo sistema, i paesi beneficiari ricevono finanziamenti da rimborsare alle stesse condizioni di costo e scadenza delle obbligazioni emesse dall'UE attraverso la Commissione. Sul punto si veda CORTE DEI CONTI, *La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU*, Relazione speciale, 16/2023, 2023.

²⁹⁹ Sul punto si veda J. LINDNER, S. TORDOIR, *Euro Area Macroeconomic Stabilisation and the EU budget: A Primer*, in B. LAFFAN (a cura di), A. DE FEO (a cura di), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020, p. 210, che specificano "Loans have no value added for Member States that can themselves borrow at similar conditions to the EU budget. However, for Member States whose debt has less than the triple-A rating of the EU budget, a loan from the EU budget can come with more favourable conditions than issuing own debt. In this way, the EU budget can pay out loans at lower interest rates than market conditions, thus subsidising Member States indirectly and providing a little stabilisation support".

Per quanto concerne gli strumenti utilizzati dall'Unione europea sul mercato azionario, questi possono essere suddivisi in tre categorie³⁰⁰, che si distinguono a seconda sia delle implicazioni economiche, sia dello scopo del finanziamento; inoltre, la differenziazione tra le varie tipologie di strumenti finanziari permette di venire incontro alle molteplici esigenze degli investitori, nonché di modulare le dimensioni delle varie transazioni in base alla necessità di maggiore o minore liquidità – ad esempio, emettendo strumenti a breve o a lunga scadenza.

La prima categoria è quella di maggiore consistenza ed è rappresentata dalle obbligazioni europee, i cosiddetti *EU-bonds* o *Eurobond*, che altro non sono che obbligazioni garantite solidalmente dagli Stati dell'Eurozona³⁰¹; queste sono emesse attraverso prestiti sindacati³⁰² o aste e alla loro scadenza³⁰³ prevedono il pagamento del loro valore al momento della sottoscrizione, maggiorato dagli interessi previsti dal relativo contratto finanziario. Si consente anche di incrementare il volume delle obbligazioni già emesse al fine di aumentarne il volume, al posto di metterne in circolazione delle nuove.

A fianco di questa categoria si trovano gli *EU-bills*, ossia dei “buoni” con scadenza molto breve, solitamente inferiore ad un anno, con cui si incrementano rapidamente le risorse liquide dell'UE, attraverso l'indizione di aste finanziarie.

Infine, si hanno i *Next Generation Green bonds*, i quali coprono circa il 30% del programma in esame e sono strettamente correlati agli scopi dello stesso: si tratta, infatti, di obbligazioni che finanziano progetti relativi all'ecosostenibilità o al contrasto dei cambiamenti climatici, in linea con le politiche green europee. Data la loro importanza ed attualità, la relativa emissione e il relativo funzionamento sono regolati da un *framework* normativo e sono sottoposti a continui controlli e report riguardanti il loro andamento. In aggiunta, la loro durata è pari a 15 anni, proprio al fine di consentire la realizzazione dei progetti green che essi finanziano.

³⁰⁰ Sul punto si veda, anche per una generale spiegazione, R. CHRISTIE, G. CLAEYS, P. WEIL, *Next Generation EU Borrowing: a first assessment*, Policy Contribution 22/2021, Bruegel, 10 Novembre 2021.

³⁰¹ Sul punto si confronti M. CELLINO, *Cosa sono e perché fanno discutere gli eurobond, spiegato in parole semplici*, IlSole24Ore, 10 Aprile 2020.

³⁰² Si tratta di prestiti effettuati da consorzi di banche o istituti di credito.

³⁰³ La loro durata può essere breve (3, 5, 7 anni) oppure medio-lunga (10, 15, 20, 25 o 30 anni).

Peraltro, la decisione di autorizzare la Commissione ad operare in ambito finanziario “sfida un tabù politico del passato”³⁰⁴ e rappresenta una delle innovazioni del piano Next Generation EU: come visto in questo capitolo, il deficit di bilancio non è quasi mai consentito, se non a certe circostanze e, soprattutto, entro certi limiti quantitativi, dal momento che esso genera delle insicurezze in merito alla situazione economica dell’Unione e al ripagamento del debito stesso, anche perché l’Unione europea non ha un potere né di indebitamento, né di tassazione. In questo caso specifico, quindi, essa diviene direttamente responsabile nei confronti dei suoi creditori per quanto concerne l’adempimento delle sue obbligazioni e, al contempo, proprio questo aspetto rinvigorisce la coesione e la solidarietà tra i paesi europei.

Un’altra novità di NGEU riguarda il meccanismo di trasferimento delle risorse, come anticipato prima: esso si realizza mediante la raccolta dei fondi che sono allocati al programma più ingente del pacchetto, ossia il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF)³⁰⁵, e, poi, questi finanziamenti sono assegnati ai vari Stati a seconda delle necessità. Quello che colpisce è che, se da un lato è vero che lo scopo di questi trasferimenti è quello di sostenere le economie dei paesi europei in difficoltà – come già avvenuto con altri strumenti in passato -, dall’altro è altresì vero che si tratta di un piano concepito su un medio-lungo periodo temporale, che rientra in un più ampio progetto di trasformazione dell’Unione europea, secondo gli obiettivi a lungo termine che quest’ultima si è posta³⁰⁶.

Un’ultima conseguenza dalla portata innovatrice è collegata alla condizionalità cui sono vincolati i finanziamenti, poiché in questo modo le istituzioni europee sono in grado di indirizzare in modo uniforme gli Stati membri al raggiungimento degli obiettivi di politica macroeconomica comuni³⁰⁷. Per l’appunto, i piani nazionali di ripresa e resilienza devono essere approvati dal Consiglio europeo e, successivamente, la loro attuazione è sottoposta

³⁰⁴ Così si esprime L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in Eurojus, 2020, p. 33. Si veda anche LEINO-SANDBERG, P., *Next Generation EU. Breaking a taboo or breaking the Law?*, in CEPS.eu, 2020.

³⁰⁵ Sul punto si veda, tra gli altri, ARIATTI, S., *Il finanziamento dell’UE*, in DEL FERDERICO, L. (a cura di), VERRIGINI, C. (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2019.

³⁰⁶ Basti pensare alla trasformazione energetica verso la neutralizzazione delle emissioni nocive di gas serra, esemplificata dal Green Deal europeo, o alla transizione digitale.

³⁰⁷ Questi sono solitamente indicati anche nel Semestre Europeo, che è il quadro di coordinamento delle politiche economiche.

ad un costante controllo da parte della Commissione³⁰⁸; al contempo, si rivitalizza il metodo comunitario, dato che viene coinvolto anche il Parlamento europeo all'interno del processo di approvazione del QFP, che costituisce la cornice essenziale delle risorse relative alla concretizzazione dei progetti europei, in conformità con gli obiettivi di politica dell'UE.

Traendo alcune conclusioni, si possono comprendere le ragioni che conducono a definire il piano Next Generation EU un "*Hamiltonian moment*"³⁰⁹. Sicuramente, dal punto di vista degli aspetti positivi, si può citare la capacità di fornire un'immediata risposta alla crisi economica scatenata dall'emergenza sanitaria: l'uniformità delle conseguenze della pandemia ha messo in luce la necessità di una reazione coordinata e coesa, che allineasse le politiche e le situazioni interne dei vari paesi, e, al contempo, ha dato una sensibile accelerazione al processo di integrazione fiscale³¹⁰. Infatti, la creazione di un debito comune da ripagare con risorse europee richiede un sostrato fiscale condiviso tra gli Stati membri.

In secondo luogo, la fissazione di un piano così definito e scandito anche a livello temporale favorisce il raggiungimento da parte sia dell'Unione, sia dei singoli paesi europei, degli obiettivi a lungo termine prefissati dall'Unione. Infine, il saldo legame tra UE e Stati membri, incrementato specialmente dopo l'approvazione del QFP 2021-2027 e di NGEU, conferisce una notevole sicurezza e stabilità al debito contratto sul mercato azionario, tenuto conto che la responsabilità del suo ripagamento è sia di ciascun paese europeo, sia solidale – ragion per cui il ranking di cui gode l'UE è uno dei più alti nel panorama finanziario.

D'altro canto, vi sono alcuni aspetti che evidenziano che si tratta di un cambiamento a metà, ossia che, nonostante le novità che NGEU presenta, manca un *quid* che porti a

³⁰⁸ Sul punto si veda anche A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in Centro Studi sul Federalismo, Torino, Commento n.180, 2020.

³⁰⁹ Così lo ha definito il Ministro delle Finanze tedesco O. Scholz in un'intervista di P. Dausend e M. Schieritz a *Die Zeit* il 19 Maggio 2020, reperibile su <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten> ; per un parere scettico, si veda l'articolo di J. ROTH, *Europas Hamilton-Momentchen*, *Die Zeit*, 9 giugno 2021, reperibile su <https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-06/eu-wiederaufbaufonds-corona-wirtschaftskrise-klimaschutz-digitalisierung/komplettansicht> .

³¹⁰ Per un'analisi della necessità della capacità fiscale europea si veda L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *Il Federalista*, 2019, p. 179 ss.

compiere un vero passo in avanti verso un'Europa sempre più unita e integrata³¹¹. Infatti, è pacifico che il programma in questione è un piano eccezionale e straordinario, che riguarda una specifica situazione economico-sociale ed uno specifico tempo; esso non apporta una formale riforma del comportamento dell'Unione di fronte alle crisi, che, invece, viene richiesta da più parti³¹². Inoltre, come evidenziato nel primo capitolo, sussiste un elemento paralizzante nella libertà di azione dell'Unione, cioè la richiesta di unanimità per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale e della decisione sulle risorse proprie³¹³, che sono i documenti maggiormente importanti in ambito economico-finanziario.

3.5 Implementazione e difficoltà applicative: un unicum?

L'introduzione di Next Generation EU non è stata estremamente lineare, poiché non è stato facile sin dall'inizio capire quanto lo strumento fosse compatibile coi Trattati e quale fosse la sua base giuridica³¹⁴.

Come indicato all'inizio del presente capitolo, NGEU si compone di tre atti giuridici differenti, ciascuno dei quali poggia su basi giuridiche diverse a seconda sia del tipo di atto, sia delle istituzioni legittimate ad adottarlo, sia del suo scopo.

Si propone in questa sede un'illustrazione degli articoli dei Trattati su cui si fondano la decisione e i regolamenti di NGEU, nonché di alcune delle problematiche che questi presentano in relazione all'atto cui conferiscono legittimità.

Partendo dall'esame della base giuridica del Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a

³¹¹ Sul punto si veda A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss.

³¹² Quello che si chiede è una maggiore flessibilità dei poteri dell'Unione in ambito finanziario, sia per quanto concerne la possibilità di indebitarsi per sostenere l'economia interna, sia per quanto riguarda la disposizione di risorse proprie, svincolate dalla gelosia di gestione degli Stati membri

³¹³ Da notare che l'incremento del bilancio e delle risorse proprie per finanziare NGEU sono avvenuti con la decisione sulle risorse proprie.

³¹⁴ Sulla questione della legittimità di NGEU si confronti anche CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA, Decisione 2 BvR 547/21 del 26 marzo 2021.

Sul punto si veda anche G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, fascicolo 2, p. 245 ss.

sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19³¹⁵, si deve considerare l'articolo 122 TFUE³¹⁶, il quale viene interpretato alla luce del mutato contesto economico e della situazione di crisi causata dalla pandemia³¹⁷.

Il paragrafo 1 consente al Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, di adottare misure³¹⁸ atte a fare fronte ad una situazione economica caratterizzata da eccezionalità, facendo salve le altre procedure contenute nei Trattati, e al contempo specifica che questo tipo di operazione avviene “in uno spirito di solidarietà³¹⁹ tra gli Stati membri”; si tratta di una clausola generica, che prevede la collaborazione tra Consiglio e Commissione al fine di ovviare a difficoltà di carattere straordinario.

Il paragrafo 2, invece, contiene una clausola specifica, perché, qualora uno Stato membro si trovi in una situazione di difficoltà o ne sia minacciato, permette al Consiglio, sempre su proposta della Commissione, di fornire al paese colpito assistenza di tipo finanziario. Questa disposizione è oggi interpretata in modo ampio, così da poterla riferire a tutti gli Stati membri e non solo ad un singolo paese europeo³²⁰, specialmente per il carattere di straordinarietà ed incontrollabilità della crisi pandemica.

³¹⁵ Esso viene denominato anche “EURI” (European Union Recovery Instrument).

³¹⁶ Articolo 122 TFUE

1. Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

2. Qualora 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, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.

³¹⁷ Sul punto si vedano E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, “Europe’s Moment” – Part I*, in *European Papers*, 2020, p. 703 ss e C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023, p. 121 ss.

³¹⁸ Si fa riferimento alla procedura indicata all'articolo 289, paragrafo 2, TFUE. Sul punto si veda C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU’s economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Paper*, n. 4, 2023.

³¹⁹ Peraltro, “le modalità di finanziamento di NGEU sono espressione del principio solidaristico”, dal momento che si erogano anche sovvenzioni agli Stati in difficoltà e non solo prestiti, come nota L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE*, in P. MANZINI (a cura di), M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020-I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2021, p. 188.

³²⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *The use of Article 122 TFEU. Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, settembre 2023.

Il disposto dell'articolo 122 TFUE viene concepito come fondamento per la costituzione di uno strumento dal carattere eccezionale e, pertanto, è utilizzato come presupposto per l'emanazione del regolamento in questione, senza però specificare se si faccia riferimento al primo o al secondo paragrafo.

Si può affermare che la base del regolamento sia rinvenibile in realtà in entrambi i paragrafi: il fatto che si fornisca assistenza finanziaria ad uno Stato, nonostante il programma sia rivolto ai paesi europei in generale, richiama la seconda parte dell'articolo interpretata alla luce di quanto considerato poco sopra, mentre l'autorizzazione a fare ricorso al mercato finanziario contenuta nella decisione sulle risorse proprie, che viene ripresa dal regolamento stesso³²¹, si riferisce al primo paragrafo.

L'articolo 122 TFUE, dunque, costituisce il perno di NGEU, dal momento il programma delineato da quest'ultimo rientra nelle operazioni consentite dalla disposizione normativa, specialmente per quanto concerne gli aspetti dell'urgenza e della difficoltà della situazione, così come dalla temporaneità della stessa³²². È anche per questo motivo che si può affermare che la Commissione abbia posto in essere un'operazione di *legal engineering* praticamente mai realizzata prima³²³, poiché ha ottenuto l'autorizzazione all'indebitamento per una somma estremamente ingente e alla distribuzione delle risorse ricavate sottoforma sia di prestiti, sia di sovvenzioni a fondo perduto, senza coinvolgere una diretta responsabilità degli Stati membri, purché si evidenzi il carattere eccezionale e temporalmente limitato della misura.

Ad ogni modo, alcuni autori notano che l'operazione interpretativa posta in essere è stata sicuramente creativa dal punto di vista giuridico³²⁴.

³²¹ Si fa riferimento all'articolo 2, che rimanda all'articolo 5 della decisione sulle risorse proprie, ossia la Decisione del Consiglio (UE, Euratom) 2020/2053 del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom.

³²² Si faccia riferimento ai considerando n. 1, 2, 5 e 6 dell'EURI.

³²³ Sul punto si confrontino B.DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review* n.58, 2021, p.638 e PARLAMENTO EUROPEO, *The use of article 122 TFEU: Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, settembre 2023.

³²⁴ Sul punto si veda anche ILIOPOULOU-PENOT, A., *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "Where there is a political will, there is a legal way?"*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2021, p. 527 ss.

A questa prima analisi deve aggiungersi quella relativa agli articoli 310³²⁵ e 311 TFUE³²⁶, riguardanti la Decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie, che abroga la Decisione 2014/335 (UE, Euratom).

Con NGEU si prevede, come visto, l'assunzione di prestiti, la quale deve comunque rispettare il principio di pareggio di bilancio sancito dall'articolo 310 TFEU; la decisione sulle risorse proprie è stata perciò modificata per garantire il rimborso del debito senza incidere sui bilanci futuri, in quanto l'aumento del massimale delle risorse proprie è destinato al rimborso del debito. Pertanto, il debito e i suoi interessi devono essere rimborsati con nuove risorse proprie o, se necessario, con contributi degli Stati membri³²⁷.

Infatti, ai sensi dell'articolo 310, paragrafo 4, del TFUE, si richiede che qualsiasi importo preso in prestito sia rimborsato attraverso le risorse proprie dell'UE; inoltre, il massimale

³²⁵ Articolo 310 TFUE

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio conformemente all'articolo 314.

Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio.

2. Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario annuale in conformità del regolamento di cui all'articolo 322.

3. L'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa corrispondente in conformità del regolamento di cui all'articolo 322, fatte salve le eccezioni previste da quest'ultimo.

4. Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

5. Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

6. L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

³²⁶ Articolo 311 TFUE

1. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

2. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

3. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

4. Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.

³²⁷ Sul punto e per quanto segue si veda L. ESTRELLA BLAYA, *The future of common borrowing-a legal analysis*, in Jacques Delors Institute, Policy Paper, n. 283, 21 ottobre 2022.

delle risorse proprie limita sia la spesa di bilancio, sia l'importo del contributo degli Stati membri e, come illustrato in precedenza, l'assunzione di prestiti è limitata alla differenza tra il massimale delle risorse proprie e le spese approvate, ossia al “cuscinetto (*headroom*)”.

A differenza degli Stati membri che possono emettere debito sulla base del loro potere di imposizione fiscale, l'indebitamento dell'UE è limitato dall'importo che i paesi europei sono disposti a garantire. Questo vincolo si applica anche alle operazioni di prestito *back-to-back*, ragion per cui la DRP è stata modificata nel 2020 per fornire il margine di manovra necessario per l'emissione di debito del pacchetto NGEU.

Una prima interpretazione dell'articolo 310, paragrafo 1, comma 3, aveva indotto alla convinzione che l'UE non potesse contrarre debiti per incrementare le sue spese, in quanto tale operazione crea di fatto un deficit: l'emissione di debito genererebbe entrate da un lato, ma richiederebbe anche il rimborso dall'altro, violando il suddetto principio.

Nel corso del tempo, l'UE ha utilizzato le disposizioni in materia di assistenza finanziaria per giustificare l'assunzione di prestiti, come visto all'inizio di questo capitolo. L'innovazione di NGEU consiste invece nell'utilizzo dei fondi presi in prestito per sostenere specifiche e concordate spese da parte dell'UE e dei suoi Stati membri e, di conseguenza, sorge la domanda relativa alle modalità attraverso cui l'UE sia riuscita a contrarre prestiti nonostante la regola del pareggio di bilancio.

L'Unione è riuscita ad effettuare operazioni simili interpretando le disposizioni del TFUE e del Regolamento finanziario come applicabili solo all'interno del bilancio: poiché i proventi del prestito non vengono conteggiati come entrate di bilancio e il loro utilizzo non viene registrato come spesa, non si entra in conflitto con esse.

NGEU ha infatti utilizzato un'entrata con destinazione specifica per coprire sia i *loans* (che sono già esterni al bilancio in quanto controbilanciati da un credito nei confronti del paese beneficiario), sia i *grants* e, grazie all'innalzamento degli introiti delle risorse proprie, l'UE percepisce le somme necessarie per coprire le passività; peraltro, ciò assicura anche che gli Stati membri garantiscano in ultima istanza il rimborso nel caso in cui non siano disponibili nuove risorse proprie. Questa attività di controbilanciamento rende l'operazione neutrale dal punto di vista del bilancio, rispettando il principio sancito

dagli articoli 310 TFUE e 17 RF, che richiede, secondo un'interpretazione moderna, che i prestiti siano neutrali dal punto di vista del bilancio.

Per quanto concerne l'articolo 311, basti ricordare che le somme atte a finanziare NGEU sono ottenute tramite il ricorso ad uno stanziamento esterno al bilancio, in quanto la predetta allocazione è definita come un'entrata con destinazione specifica³²⁸, inquadrabile nel paragrafo 2 dell'articolo 311 TFUE. In effetti, il ricorso al prestito è assimilabile alla categoria delle "altre entrate", dal momento che si tratta di un "*justified means to attain the Union's objectives*"³²⁹, così come indicato dalla decisione sulle risorse proprie, la quale ha introdotto le risorse necessarie per far fronte alle obbligazioni contratte.

Tale operazione di assunzione di prestiti identificabili come entrate con destinazione specifica deve conformarsi all'articolo 311 del TFUE, tramite la dimostrazione del fatto che si tratti di un debito complementare alle risorse proprie dell'Unione.

In merito a tale aspetto, alcuni autori sostengono che NGEU si discosti dal principio di complementarietà a causa della sua portata, ma lo giustificano per la sua natura temporanea e per la necessità di raggiungere gli obiettivi dell'Unione, come indicato dall'articolo 311 TFUE, paragrafo 1³³⁰.

Altri, invece, tra cui il Servizio giuridico del Consiglio³³¹, ritengono che NGEU sia conforme all'articolo 311 del TFUE proprio in quanto eccezionale, temporaneo³³² e con

³²⁸ Sul punto si veda la specificazione di B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review* n.58, 2021, p.635-682, che aggiunge che il debito viene comunque coperto dall'unione di tre fonti, ossia l'incremento del budget, le risorse proprie e, come *extrema ratio*, i versamenti addizionali che gli Stati saranno tenuti ad effettuare, laddove l'UE lo richieda. Si vedano anche A. MATHIS, *Next Generation EU Where are assigned revenue? Which impact in 2021?*, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Luglio 2020 e A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss per un approfondimento.

³²⁹ La definizione è data da Commissione europea, *Q&A: Next Generation EU – Legal Construction*, 9 giugno 2020.

³³⁰ Sul punto si veda, tra gli altri, R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU budget*, in G. BARRET, J. P. RAGEADE, D. WALLIS, H. WEIL, *The Future of Legal Europe: will we trust in it?*, 2021, p. 135; DE WITTE, B., *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review* n. 58, 2021, p. 663.

³³¹ Sul punto si veda Opinione del Servizio Legale del Consiglio (Council Legal Service) 9062/20 sulla proposta di NGEU, 24 maggio 2020.

³³² Si ricorda che il ricorso al prestito è consentito solo fino al 2026.

un unico scopo³³³, mentre la Commissione europea³³⁴ lo considera un'eccezione giustificata ai sensi dell'articolo 122 del TFUE, applicabile in situazioni eccezionali, il quale implica che i proventi del debito necessitano di uno strumento intermedio per essere assegnati.

Altri ancora³³⁵ sostengono che si possa garantire la conformità dello strumento senza fare ricorso al concetto di deroga, trattando i proventi del debito come risorse proprie, dal momento che le risorse proprie comprendono i proventi delle politiche comunitarie comuni. Tuttavia, tale interpretazione contrasta col fatto che gli indebitamenti devono essere ripagati, a differenza di quello che avviene con le risorse proprie, e col principio di unità e col principio di universalità del bilancio.

Ad ogni modo, ciò che emerge è che lo stanziamento di NGEU, in quanto generalmente concepito come “external assigned revenue”, è conforme alla disposizione dell'articolo 311 TFUE.

Infine, si deve essere analizzare un ulteriore articolo, cioè l'articolo 175 TFUE³³⁶, in particolare il paragrafo 3, su cui si fonda il Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Esso riguarda la concretizzazione di NGEU e, più nello specifico, il suo

³³³ L'indebitamento è consentito per contrastare le conseguenze della crisi innescata dalla pandemia di COVID-19.

³³⁴ Sul punto si veda Commissione europea, *Q&A: Next Generation EU – Legal Construction*, 9 giugno 2020.

³³⁵ Sul punto si veda L. ESTRELLA BLAYA, *The future of common borrowing-a legal analysis*, in Jacques Delors Institute, Policy Paper, n. 283, 21 ottobre 2022.

³³⁶ Articolo 175 TFUE

1. Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

2. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.

3. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

programma più importante e consistente, ovvero il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza³³⁷.

Il paragrafo in esame contiene una clausola che molti definiscono “di flessibilità”³³⁸, poiché prevede la possibilità di adottare le misure specifiche necessarie per “realizzare il rafforzamento della sua [dell’Unione] coesione economica, sociale e territoriale”, oltre che per “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”³³⁹, al di fuori dei Fondi strutturali europei: l’ampiezza della formula e pure del suo scopo rende possibile, quindi, anche la creazione di strumenti di tipo finanziario, che consentano di concretizzare queste politiche europee.

La conformità del Regolamento con l’articolo in questione è giustificata sulla base del suo scopo, specificato all’articolo 3 del regolamento, ossia “promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione”; tuttavia, si aggiungono altri fini, i quali si riferiscono ad altri ambiti di azione del dispositivo.

Il fatto che, poi, si menzionino la coesione economica e quella sociale e territoriale in modo distinto contribuisce all’idea che gli altri obiettivi non siano riferiti alla coesione: proprio questo aspetto indebolisce, secondo alcuni, la base giuridica dell’articolo 175³⁴⁰.

Tuttavia, l’opinione della maggioranza ritiene che il dettato lessicale dell’articolo 3 del regolamento non debba essere letto in modo letterale, bensì che si debba considerare la coesione in senso generale come scopo principale del regolamento, in un’ottica moderna di miglioramento dello sviluppo economico complessivo dell’UE³⁴¹, avallando il corretto utilizzo dell’articolo 175 TFUE quale base giuridica del regolamento.

³³⁷ Si veda anche il Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta, che completa il Dispositivo in questione.

³³⁸ Tra gli altri, si veda B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review* n. 58, 2021, p. 635 ss.

³³⁹ Così è stabilito dall’articolo 174 TFUE, che viene espressamente richiamato dall’articolo 175 TFUE.

³⁴⁰ L’articolo 175, infatti, fa riferimento al primo paragrafo all’articolo 174, che al paragrafo 1 sancisce “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.”

³⁴¹ Sul punto si vedano, tra gli altri, F. CORTI, D. GROS, T. RUIZ DE LA OSSA, A. LISCAI, T. KISS-GLFALVI, D. GREY, E. HEROLD, M. DOLLS, *The Recovery and Resilience Facility-A springboard for a renaissance of public investments in Europe?*, in *CEPS*, n. 6, 10 gennaio 2022, C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU’s economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Paper*, n. 4, 2023 e B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review* n. 58, 2021, p. 638.

Come risulta dall'analisi ora condotta, la combinazione di questi articoli come fondamento degli atti che compongono NGEU ha permesso la creazione di uno strumento innovativo che introduce il principio del debito comune, una mossa senza precedenti con cui si mira a rafforzare la resilienza economica dell'Unione.

Tuttavia, l'applicazione di queste basi giuridiche comporta anche il rispetto di rigorose condizioni, tra cui la responsabilità fiscale e la trasparenza nell'utilizzo dei fondi, oltre alla necessità di garantire che le misure adottate siano temporanee e proporzionate alla gravità della crisi. Proprio l'interpretazione seguita dalle istituzioni europee delle disposizioni del TFUE fornisce un quadro giuridico flessibile, atto a supportare l'Unione nella sua interezza e i suoi Stati membri in contesti economici e sociali in continua evoluzione; le decisioni assunte dalle istituzioni europee in tal senso hanno segnato un'importante svolta nell'approccio dell'Unione Europea alla gestione delle crisi economiche e alla promozione della coesione tra i suoi Stati membri, nonché nell'utilizzo dei disposti normativi cristallizzati nei Trattati.

3.6 La responsabilità del debito

Un tema di notevole importanza relativo all'introduzione di uno strumento come NGEU è quello della responsabilità del ripagamento del debito contratto dall'Unione sul mercato azionario, in quanto coinvolge l'articolo 125 TFUE³⁴². Tale disposizione contiene due indicazioni essenziali: in primo luogo, ha lo scopo di indirizzare gli Stati membri verso una gestione sana delle finanze pubbliche³⁴³, in perfetta armonia coi principi di bilancio; in secondo luogo, racchiude la cosiddetta *no-bail-out clause*, ossia la regola fondamentale

³⁴² Articolo 125 TFUE:

1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.

2. Se necessario, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123 e 124 TFUE e dall'articolo in esame.

³⁴³ Con questo non si intende che non si possa in assoluto fare ricorso al debito pubblico o non avere deficit di bilancio, bensì che, laddove vi sia un debito o un deficit, questo sia gestibile e ripagabile e che non ecceda, proprio a tal fine, specifici parametri matematici-economici.

dei rapporti tra i bilanci dei paesi europei, secondo cui gli Stati membri non possono garantire il debito di un altro Stato membro³⁴⁴.

Col programma Next Generation EU, la Commissione europea è autorizzata ad operare sul mercato finanziario contraendo debiti che devono essere ripagati con la maggiorazione dei relativi interessi; ciò implica una responsabilità sia solidale, sia individuale degli Stati membri, per quanto concerne i prestiti, in relazione alle contribuzioni che questi versano al bilancio unionale. Infatti, da un lato i paesi beneficiari dei prestiti ottenuti dai finanziamenti ricavati dall'Unione tramite la contrazione di debito sono tenuti a ripagare gli importi ottenuti e col loro ripagamento l'UE è in grado di saldare le obbligazioni finanziarie. Dall'altro lato, si deve ricordare che il ripagamento del debito è assicurato dal budget dell'Unione, il quale è costituito quasi per la sua totalità dalle risorse proprie, che si compongono per la maggior parte dal versamento di una percentuale del reddito nazionale lordo degli Stati membri³⁴⁵; ne consegue che, per quanto concerne le sovvenzioni a fondo perduto, nella catena della responsabilità si trovano proprio gli Stati membri³⁴⁶.

Tale separazione e duplicazione della responsabilità del ripagamento del debito contribuisce alla mitigazione del rischio di insolvenza e, quindi, del rischio di violazione dell'articolo 125 TFUE, poiché si ha una duplice garanzia dell'adempimento delle obbligazioni, rappresentata sia dal bilancio dell'UE, sia dai singoli Stati membri.

Si ha, poi, un'ulteriore garanzia indicata all'articolo 9 della DRP del 2020³⁴⁷, il quale stabilisce che, se necessario, gli Stati membri sono obbligati a fornire ulteriori fondi per soddisfare gli impegni debitori³⁴⁸.

Inoltre, dopo la creazione NGEU, gli Stati membri, in quanto beneficiari dei fondi raccolti dalla Commissione sul mercato finanziario, potrebbero vedere minata la loro responsabilità di bilancio. L'Unione fornirebbe risorse sufficienti per consentire a ciascun

³⁴⁴ Tale disposizione non va affatto confusa con la possibilità di fornire assistenza finanziaria ad uno Stato membro in difficoltà, che è, invece, un'operazione ammessa. Sul punto si veda il caso *Pringle* (1/2013), C-370/2012.

³⁴⁵ Si veda quanto esposto nel Capitolo II.

³⁴⁶ Sul punto si veda P. NICOLAIDES, *Can the Borrowing for the "Next Generation EU" Lead to Infringement of Article 125 TFEU?*, in *European Law Review*, 2022, vol 47, issue 5, p. 715.

³⁴⁷ Si tratta della citata Decisione (UE, Euratom) 2020/2053.

³⁴⁸ Si tratta, però, di una eventualità remota, come indicano le stime economiche europee.

governo di far fronte ai propri obblighi finanziari. In altre parole, l'Unione potrebbe essere vista come un intermediario de facto per gli Stati membri sul mercato finanziario, fornendo loro risorse a un tasso di interesse inferiore a quello che otterrebbero se si indebitassero autonomamente³⁴⁹.

Il rischio di violazione dell'articolo in questione si palesa dunque nel momento in cui l'Unione o uno Stato membro fallisce, in quanto servirebbero comunque le risorse necessarie per il ripagamento del debito.

Sebbene la situazione economica attuale sembri non configurare un simile scenario negativo³⁵⁰, è opportuno analizzare se una simile situazione comporta la violazione della clausola di *no bail-out* – circostanza che si può verificare in tre diversi casi.

Il primo si presenta nel momento in cui l'Unione non è in grado di fare fronte alle sue obbligazioni, le quali sono garantite dal bilancio della stessa, ragion per cui gli Stati non ne sono direttamente responsabili in quanto il debito poggia direttamente sulle risorse del debitore, ossia sul bilancio europeo. Tuttavia, prima di raggiungere lo stato di *default*, l'UE è tenuta a chiedere soccorso agli Stati, i quali devono contribuire con maggiori risorse al suo bilancio, e, in questo modo, diventano anche formalmente responsabili del debito europeo. Quest'ultimo aspetto è quello che più interessa ai fini dell'analisi delle problematiche della responsabilità: infatti, l'assunzione della responsabilità del debito dell'UE da parte dei paesi che la costituiscono non è vietata dall'articolo 125 TFUE e, per di più, si assisterebbe all'adempimento delle obbligazioni formalmente da parte dell'Europa tramite l'utilizzo delle sue risorse proprie, sebbene finanziate dagli Stati membri.

Un altro esempio riguarda il caso in cui ad essere in crisi è uno Stato membro, sia nel momento in cui esso non sia in grado di far fronte ai suoi debiti nei confronti dell'UE, sia

³⁴⁹ Sul punto si veda L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in Eurojus, 2020, p.34.

³⁵⁰ In merito alle previsioni di sostenibilità economica del debito, si vedano G. CLAEYS, C. McCAFFREY, L. WELSLAU, *What will it cost the European Union to pay its economic recovery debt?*, Bruegel, 9 ottobre 2023 e CORTE DEI CONTI, *Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2014.

nel caso in cui non effettui i versamenti cui è tenuto a fronte di una richiesta da parte delle istituzioni europee.

Nel primo scenario, la situazione di inadempienza non ha un grande impatto sulla capacità di adempimento dell'UE, dal momento che si tratta di una circostanza esterna rispetto alle risorse della stessa e che esso deve affrontare la crisi interna in modo autonomo, ricevendo semmai sovvenzioni o richiedendo prestiti agli altri Stati³⁵¹. Inoltre, un simile comportamento non è considerato pari all'assunzione del debito da parte degli altri Stati e, così, non si violano le disposizioni dei Trattati; gli altri paesi metteranno a disposizione le risorse mancanti in caso di richiesta sulla base di un accordo condiviso, ma ciò non significa che si facciano carico della responsabilità dello Stato in *default*.

Nel secondo, invece, si deve evitare che l'Unione adotti un atteggiamento di tolleranza nei confronti dello Stato inadempiente, in quanto un simile comportamento viene generalmente considerato come un'assunzione del debito o una riduzione della responsabilità del debitore³⁵².

Quanto emerge è che con NGEU l'Unione europea diviene immediatamente titolare dei finanziamenti ottenuti tramite il suo stesso indebitamento e di cui, pertanto, è direttamente responsabile e distribuisce agli Stati membri i fondi ricavati sottoforma di prestiti, da un lato, e di sovvenzioni a fondo perduto, dall'altro. Al fine di ripagare i debiti contratti, dunque, essa non farà affidamento solamente alla restituzione delle somme date in prestito agli Stati (compresi gli interessi relativi), ma anche sulla creazione di nuove risorse proprie³⁵³.

Da quanto illustrato deriva quindi che l'operazione di carattere straordinario concretizzata col piano di Next Generation EU non viola e non rischia di violare l'articolo 125 TFUE, poiché l'UE è responsabile per un suo proprio debito; finché la mutualizzazione del debito non è accompagnata da quella del suo ripagamento, non si ha alcuna violazione dell'articolo in questione: un debito comune è ammesso nell'ordinamento europeo, in

³⁵¹ Fornire un aiuto finanziario ad uno Stato membro in difficoltà non è considerato illecito, perché non comporta l'assunzione del debito dello stesso e, perciò, non viola l'articolo 125 TFUE.

³⁵² Sul punto si confronti, tra gli altri, P. NICOLAIDES, *Can the Borrowing for the "Next Generation EU" Lead to Infringement of Article 125 TFEU?*, in *European Law Review*, 2022, vol 47, issue 5, p. 710 ss.

³⁵³ Sul punto si veda L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, p. 22 ss.

relazione al tipo di garanzia di adempimento che lo sorregge³⁵⁴, la quale non può in alcun modo comportare un'assunzione di responsabilità contraria alla regola del *no bail-out*.

3.7 Considerazioni finali

L'analisi finora condotta ha messo in luce le sfide e le trasformazioni che la pandemia ha posto all'Unione europea e al suo sistema di finanziamento: infatti, la diffusione dell'epidemia di COVID-19 ha avuto delle conseguenze estremamente negative per le economie sia nazionali, sia europea, richiedendo agli Stati e all'Unione di ideare un inedito strumento di reazione. Una crisi inaspettata di simili dimensioni, per l'appunto, se da un lato ha minato – e mina tuttora, per certi versi – la struttura finanziaria europea e la sua stabilità, dall'altro ha contribuito allo sviluppo di pratiche di risposta alle difficoltà poste, volte al raggiungimento di una condizione di resilienza, non solo al superamento immeditato delle stesse³⁵⁵.

La capillare diffusione dello shock economico ha mostrato alcune delle debolezze strutturali dell'Unione europea³⁵⁶, specie sul versante economico-finanziario, dal momento che ha richiesto un intervento sul bilancio europeo in termini di maggiore flessibilità e di responsività dell'utilizzo delle risorse che lo compongono.

Come emerge dall'esame del sistema finanziario dell'Unione europea, le regole e i quadri normativi paiono rigidi e poco flessibili, risultando inadatti a gestire le conseguenze portate da una crisi come quella della pandemia, che ha pervaso numerosi settori delle politiche europee. A ciò si aggiunge la mancanza di strumenti finanziari centralizzati, in grado di fornire un immediato supporto economico ai paesi europei, i quali si trovano in una condizione di difficoltà: il meccanismo di finanziamento del bilancio europeo non può basarsi in grandissima parte sulle risorse provenienti dai bilanci nazionali, bensì deve essere alimentato da fonti autonome, che consentano all'UE di agire a sostegno delle

³⁵⁴ Sul punto si veda M.A. PANASCÌ, *Unravelling Next Generation EU as a transformative moment: from market integration to redistribution*, 2024, in *Common Market Law Review*, vol. 61, p.13 ss.

³⁵⁵ Come nota A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss, si tratta di una "crise inspiratrice".

³⁵⁶ Sul punto si veda A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss.

economie nazionali in modo coordinato. In aggiunta, dal punto di vista quantitativo le somme che compongono il budget sono irrisorie se confrontate al RNL degli Stati membri: per poter meglio gestire eventuali future crisi economiche e rafforzare i meccanismi di resistenza e resilienza alle stesse è necessario che l'Unione sia dotata di una capacità fiscale autonoma.

Infine, la crisi pandemica ha dimostrato l'efficacia di un approccio caratterizzato da un intervento centralizzato sotto il controllo dell'UE e dal coordinamento tra le politiche europee e quelle nazionali: Next Generation EU è uno strumento di dimensioni e ambizioni senza precedenti³⁵⁷, con cui si sostiene la ripresa economica di tutti gli Stati membri e, di conseguenza, dell'Unione stessa.

Peraltro, non si tratta esclusivamente di una misura di carattere straordinario e temporalmente circoscritto, bensì si può affermare che si tratta di uno strumento che aspira ad apportare delle riforme nel sistema di finanziamento dell'UE e dei rapporti tra le politiche europee e quelle nazionali, in quanto può avere degli effetti a lungo termine, derivanti dal suo funzionamento, che fonde al suo interno elementi di “continuità e di rottura”³⁵⁸.

NGEU, infatti, si pone sicuramente in una prospettiva dirompente rispetto alle azioni di contrasto delle crisi poste in essere in precedenza, a partire dal ricorso alla contrazione di un debito comune con lo scopo di reperire le risorse per finanziare i programmi di aiuto per gli Stati membri³⁵⁹. Per la prima volta la Commissione è stata autorizzata ad operare sul mercato finanziario su una così larga scala, indebitandosi in nome e per conto dell'UE in una grave situazione emergenziale; si introduce, così, un cambiamento di paradigma

³⁵⁷ In merito si confronti A. HINAREJOS, *Next Generation EU: on the agreement on a COVID-19 recovery package*, in *European Law Review*, 2020, p.415 ss.

³⁵⁸ Sul punto si veda P. DETERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal issues of economic integration*, Kluwe Law International, 2020, p 337 ss.

³⁵⁹ Come nota A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 587, NGEU “offre donc la perspective historique de sortir, au moins partiellement, de l'infernale équation dans laquelle les finances de l'Union sont enfermées depuis plusieurs décennies, puisqu'il permet d'accroître significativement les ressources de l'organisation en vue de lui permettre de compléter et de soutenir...l'action des États membres...sans alourdir, dans le même temps, leur contribution au budget de l'UE”.

nel meccanismo di finanziamento dell'Unione, che si verifica attraverso una ridistribuzione su larga scala delle risorse ricavate tra gli Stati membri.

Tale passaggio dai metodi di finanziamento tradizionali al finanziamento del debito introduce nuove sfide costituzionali e solleva interrogativi sulla sostenibilità e la legalità di tali pratiche ai sensi dell'attuale diritto dell'UE³⁶⁰. Consentendo una significativa ridistribuzione finanziata dal debito, NGEU non solo altera il panorama finanziario dell'UE, ma ha anche profonde ramificazioni costituzionali del diritto dell'UE e del mantenimento o del mutamento dell'equilibrio istituzionale³⁶¹.

Il ricorso al mercato finanziario ora richiamato e l'istituzione di una nuova risorsa propria al fine di alimentare in modo maggiormente autonomo il bilancio europeo costituiscono di fatto un catalizzatore per l'incremento dell'integrazione economica e fiscale dei paesi europei³⁶², nonché del rafforzamento della coesione economica tra gli stessi.

D'altro canto, l'imposizione di una certa governance delle risorse e della loro condizionalità comportano un inevitabile avvicinamento ed allineamento delle politiche nazionali alle decisioni europee prese in sede condivisa, che si focalizzano sul perseguimento di una crescita sostenibile, sulla creazione di posti di lavoro e, soprattutto, sull'istituzione di strumenti o pratiche volte a rendere l'Unione pronta a contrastare eventuali crisi future³⁶³. Tutto ciò mostra ancora una volta una doppia ispirazione di NGEU che da un lato costituisce una rapida risposta ad una crisi, dall'altro contiene

³⁶⁰ Sul punto si veda P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, 2022, in *Common Market Law Review*, vol. 59, p. 433 ss.

³⁶¹ Secondo P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, 2022, in *Common Market Law Review*, vol. 59, p. 433 ss, che esprimono un parere critico in merito a NGEU, i Trattati non consentono affatto l'operazione finanziaria effettuata dalla Commissione su una così vasta scala e per superare tale impasse non è sufficiente il consenso dei principali Stati membri.

Per un parere contrario, ma al contempo attento alle implicazioni di ordine costituzionale, si veda, tra gli altri, F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, Cambridge University Press, 23 Agosto 2022.

³⁶² In merito si consultino G. BARRET, *Coronavirus and the EU Law: driving the next stage of economic and monetary union?*, in G., BARRET, J. P. RAGEADE, D. WALLIS, H. WEIL, *The Future of Legal Europe: will we trust in it?*, Springer, 2021, p. 55 ss., P. DETERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal issues of economic integration*, Kluwer Law International, 2020, p. 337 ss e A. HINAREJOS, *Next Generation EU: on the agreement on a COVID-19 recovery package*, in *European Law Review*, 2020, p. 415 ss.

³⁶³ Si veda A. HINAREJOS, *Next Generation EU: on the agreement on a COVID-19 recovery package*, in *European Law Review*, 2020, p. 415 ss.

elementi di riforma notevoli, pensati già per il lungo periodo, e volti a favorire il processo di integrazione europea.

Si tratta di una riforma che cerca di essere dirompente, ma che presenta ancora degli elementi di continuità col sistema preesistente³⁶⁴: basti pensare al fatto che NGEU si basa comunque sul quadro non solo normativo esistente e che continui a perpetuare alcuni equilibri attualmente esistenti. A livello istituzionale, se è vero che la Commissione ha preso spazio rispetto alle altre istituzioni, è pur sempre vero che non sono stati toccati i rapporti tra Consiglio e Parlamento, nonché tra questi due e gli Stati membri³⁶⁵.

Si può, quindi, valutare lo strumento Next Generation EU in senso positivo, poiché non solo risponde ai bisogni immediati, ma getta anche le basi per un'Unione europea più resiliente e integrata in futuro³⁶⁶. Tuttavia, pur rappresentando per certi aspetti un significativo allontanamento dalle pratiche del passato, le misure adottate restano comunque integrate in alcune strutture politiche e in alcuni rapporti interistituzionali e interstatali preesistenti. Questa duplice natura della risposta evidenzia la complessità e il potenziale di trasformazione delle azioni dell'UE durante e dopo la crisi di COVID-19³⁶⁷.

³⁶⁴ Sul punto si veda P. DETERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal issues of economic integration*, Kluwe Law International, 2020, p 337 ss.

³⁶⁵ Basti pensare al fatto che la Decisione sulle risorse proprie sia ancora descritta dall'articolo 311 TFUE, che prevede la preminenza del Consiglio, da un lato, ed un incisivo controllo degli Stati membri, dall'altro, in quasi totale assenza dell'intervento del Parlamento. O ancora, si può fare riferimento all'attuale sistema di finanziamento dell'Unione, le cui risorse non sono effettivamente definibili come "proprie".

³⁶⁶ Sul punto si veda A. POTTEAU, *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss.

³⁶⁷ Sul punto si confronti P. DETERMINE, *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal issues of economic integration*, Kluwe Law International, 2020, p 337 ss.

BIBLIOGRAFIA CONCLUSIVA

ABBREVIAZIONI

BCI: Banca centrale europea

CECA: Comunità europea del carbone e dell'acciaio

CEE: Comunità economica europea

CE: Comunità europea

CLM: Community Loan Mechanism

DRP: Decisione sulle Risorse Proprie

EURATOM: Comunità europea dell'energia atomica

FEAD: Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FMI: Fondo monetario internazionale

FSE: Fondo sociale europeo

IVA: Imposta sul valore aggiunto

MESF: Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria

MMF: Multiannual Financial Framework

MSF: Meccanismo di sostegno finanziario

NGEU: Next Generation EU

PF: Prospettive finanziarie

PIL: Prodotto interno lordo

PMI: Piccole e medie imprese

PNL: Prodotto nazionale lordo

PNRR: Piano nazionale di ripresa e resilienza

QFP: Quadro Finanziario Pluriennale

REACT-EU: Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe

RNL: Reddito nazionale lordo

RRF: Recovery and resilience facility

SUP: Single use plastic

TUE: Trattato sull'Unione europea

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

UE: Unione Europea

YEI: Young Enterprise Initiative

CASI GIUDIZIARI

Sentenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale tedesca) del 26 marzo 2021, Decisione 2 BvR 547/202.

Sentenza della Corte di Giustizia europea del 27 novembre 2012, *Pringle* (1/2013), C-370/2012.

ATTI NORMATIVI

Tutti gli atti normativi sono stati consultati su <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Trattati:

Trattato CECA/Trattato di Parigi del 18 aprile 1951.

Trattato CEE/Trattato di Roma del 25 marzo 1957.

Trattato sull'Unione Europea, versione consolidata, in G.U. del 26 ottobre 2012, C 326/13.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata, in G. U. del 26 ottobre 2012, C 326/47.

Regolamenti:

Regolamento (CEE) N. 397/1975 del Consiglio, del 17 febbraio 1975, relativo ai prestiti comunitari, in G.U. L. 46/1 del 20 febbraio 1975.

Regolamento (CE) 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri, in G.U. L. 53/1 del 23 febbraio 2002.

Regolamento (CE) 431/2009 del Consiglio, del 18 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 332/2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri, in G.U. L. 59 del 30 luglio 2009.

Regolamento (UE) 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in G.U. L. 118/1 del 12 maggio 2010.

Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale

dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, in G.U. L. 193/1 del 30 luglio 2018.

Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), in G.U. L. 99/5 del 31 marzo 2020.

Regolamento 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020, che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19, in G.U. L. 117/3 del 15 aprile 2020.

Regolamento 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, in G.U. L. 130/1 del 24 aprile 2020.

Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, in G.U. L. 433/23 del 22 dicembre 2020.

Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in G.U. L. 57/17 del 18 febbraio 2021.

Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta, in G.U. L. 231/1 del 30 giugno 2021.

Regolamento (EU) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che

modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima/Legge europea sul clima»), in G.U. L. 243/1 del 9 luglio 2021.

Direttive:

Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, in G. U. L. 145 del 13 giugno 1977.

Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in G. U. L. 155/1 del 12 giugno 2019.

Decisioni:

Decisione 70/243/CECA, CEE, Euratom, del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, in G.U. L. 94 del 28 aprile 1970.

Decisione 88/276 del Consiglio, del 21 aprile 1988, che autorizza la Repubblica francese ad ammettere temporaneamente la commercializzazione di sementi di girasole che non soddisfano ai requisiti della direttiva 69/208/CEE del Consiglio, in G.U. L. 117/30 del 5 maggio 1988.

Decisione 88/376/CEE, Euratom del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, in G. U. L. 185 del 15 luglio 1988.

Decisione 2020/440 della Banca centrale europea, del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), in G.U. L. 91 del 25 marzo 2020.

Decisione 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie, che abroga la Decisione 2014/335 (UE, Euratom), in G.U. L. 424/1 del 15 dicembre 2020.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSO, S., BONACINA, L., ANTUNES, M. E., BOFILL, C., VAN DE VELDE, H., *Futureproofing Europe: How the NextGenerationEU programme is inspiring companies to transform*, Deloitte Insights, 24 Luglio 2023.

ALVES, R.H., AFONSO, O., *Reforming the EU budget: how to increase financial autonomy?*, 2008.

ARCANO, R., BORDIGNON, M., VIRGADAMO, L., *Il comma 22 del debito europeo*, OCPI, 22 settembre 2023.

ARIATTI, S., *Il finanziamento dell'UE*, in DEL FERDERICO, L. (a cura di), VERRIGINI, C. (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2019.

ASSENZA, T., *Voce "Propensione"*, in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.

BALDWIN, R.E., *The Economics of European Integration*, Mc-Graw-Hill, 2009.

BALDWIN, R., WYPLOSZ, C., *L'Economia dell'Unione europea. Storia, istituzioni, mercati e politiche*, HOEPLI, Milano, 2005.

BARRET, G., *Coronavirus and the EU Law: driving the next stage of economic and monetary union?*, in BARRET, G., RAGEADE, J. P., WALLIS, D., WEIL, H., *The Future of Legal Europe: will we trust in it?*, Springer, 2021, p. 55 ss.

BASSANINI, F., *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in BASSANINI, F. (a cura di), TIBERI, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010.

BELLESIA, M., *La nuova contabilità Accrual: le indicazioni dell'Unione Europea, finalità, tempi, ambiti di applicazione*, in Bilancio e Contabilità, 22 Dicembre 2022

BIEHL, D., *Financing the ECC Budget*, in PRUD'HOMME, R., *Public finance with several levels of government. Foundation Journal Public Finance*, The Hague, 1990, p. 137 ss.

BLAUBERGER, M., VAN HÜLLEN, V., *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, *Journal of European Integration*, 2020, vol 43, n. 1, p. 1 ss.

BOISSENIN, A., *Le financement de l'Union européenne: moteur d'une intégration politique?*, LGDJ, Parigi, 2019.

BORDIGNON, M., *Verso un nuovo bilancio europeo?*, in *Documenti IAI*, n. 18/05, 5 aprile 2018.

BORIA, P., *Diritto tributario europeo*, Terza edizione, Giuffrè, Milano, 2017.

BUSCEMA, S., *Bilancio*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1959, vol. V, p. 410 ss.

CALZOLARI, L., COSTAMAGNA, F., *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in MANZINI, P., VELLANO, M. (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2021, p.169 ss.

CANNIZZARO, E., *Neither representation nor taxation? Or "Europe's moment"*-Parte I, in *European Papers*, 2020.

CELLINO, M., *Cosa sono e perché fanno discutere gli eurobond, spiegato in parole semplici*, *IlSole24Ore*, 10 Aprile 2020.

CHRISTIE, R., CLAEYS, G., WEIL, P., *Next Generation EU Borrowing: a first assessment*, *Policy Contribution 22/2021*, Bruegel, 10 Novembre 2021.

CLAEYS, G., McCAFFREY, C., WELSLAU, L., *What will it cost the European Union to pay its economic recovery debt?*, Bruegel, 9 ottobre 2023.

COLAERT, V., *The changing nature of financial regulation: sustainable finance as a new EU policy objective*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, p.1669 ss.

CONTALDI, G., *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in Studi sull'integrazione europea, 2021, fascicolo 2, p. 245 ss.

CONTALDI, G., *La solidarietà europea in campo economico ai tempi dalla pandemia da Covid-19*, in Ordine internazionale e diritti umani, 2020, p. 440 ss.

CORTI, F., GROS, D., RUIZ DE LA OSSA, T., LISCAI, A., KISS-GLFALVI, T., GRESTIN, D., HEROLD, E., DOLLS, M., *The Recovery and Resilience Facility-A springboard for a renaissance of public investments in Europe?*, in CEPS, n. 6, 10 gennaio 2022.

CROWE, R., *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU budget*, in BARRET, G. (a cura di), RAGEADE, J. P. (a cura di), WALLIS, D. (a cura di), WEIL, H. (a cura di), *The Future of Legal Europe: will we trust in it?*, Springer, 2021, p. 117.

DE FEO, A., *A History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament. Part I: European and Steel Community 1952-2002*, EPRS, Luxembourg, 2005.

DE WITTE, B., *The European Union's COVID-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in Common Market Law Review n. 58, 2021, p. 635 ss.

DELLI GATTI, D., *"Simmetria/Asimmetria"*, in Dizionario di Economia e Finanza, Treccani, 2012.

DETERMINE, P., *The EU's response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in Legal issues of economic integration, Kluwe Law International, 2020, p 337 ss.

DUSSART, V., *Parlement sans consentement à l'impôt. Une Union sans pouvoir fiscal?*, in Gestion&Finances Publiques, 2020, n. 4, p. 95 ss.

EHLERMANN, C.D., *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, in Common Market Law Review, 1982, vol. 19, p. 571 ss.

EISL, A., TOMAY, M., *European Debt Mutualisation-Finding a legitimate balance between solidarity and responsibility mechanisms*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Policy Paper n. 255, Luglio 2020.

ESTRELLA BLAYA, L., *The future of common borrowing-a legal analysis*, in Jacques Delors Institute, Policy Paper, n. 283, 21 ottobre 2022.

FABBRINI, F., *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, Cambridge University Press, 23 Agosto 2022.

FANTOZZI, A., PAPARELLA, F., *Lezioni di diritto tributario dell'impresa*, Padova, 2019.

FASONE, C., LUPO, N., *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic?*, in STALS Research Paper, n. 4, 2023.

FIDELIS PAVONE, F., *Il bilancio comunitario*, in CHIARELLI, G. (a cura di), URICCHIO, A. F. (a cura di), *Elementi di Finanza Pubblica Comunitaria*, Aracne, Roma, 2011, p. 68 ss.

HÄDE, U., *Art 311 TFEU*, in PECHSTEIN, M., NOWAK, C., HÄDE, U., *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Mohr Siebeck, 2017, par. 48 e 59.

HAMILTON, J. D., *Historical Oil Shocks*, Prepared for the Handbook of Major Events in Economic History, University of California, San Diego, 22 dicembre 2010, p. 13 ss.

HAUG, J., LAMASSOURE, A., VERHOFSTADT, G., et AL., *Europe for Growth: for a radical change in financing the EU*, Notre Europe, Aprile 2011.

HEINEMANN, F., *Strategies for a European EU Budget*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut der Universität zu Köln, 2015.

HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES (European Commission), *Future financing of the EU*, Final report, dicembre 2016.

HINAREJOS, A., *Next Generation EU: on the agreement on a COVID-19 recovery package*, in European Law Review, 2020, n. 4, p. 415 ss.

ILIOPOULOU-PENOT, A., *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "Where there is a political will, there is a legal way?"*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2021, p. 527 ss.

ISAAC, G. (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986.

JACQUÉ, J. P., *Compétences et pouvoirs en matière de ressources propres*, in G. ISAAC, *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 95 ss.

JACQUÉ, J. P., *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review*, Kluwer, 2004, volume 41, p. 384 ss.

KOLTE, L., *The community budget: new principles for finance, expenditure planning and budget discipline*, 1988, in *Common Market Law Review*, vol. 25, p. 487 ss.

LAFFAN, B. (a cura di), DE FEO, A. (a cura di), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020.

LEHNER, S., *The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework*, LAFFAN, B. (a cura di), DE FEO, A. (a cura di), *Eu Financing for next decade*, European University Institute, Firenze, 2020.

LEINO-SANDBERG, P., *Next Generation EU. Breaking a taboo or breaking the Law?*, in CEPS.eu, 2020.

LEINO-SANDBERG, P., RUFFERT, M., *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, p. 433 ss.

LEINO-SANDBERG, P., LINDSETH, P., *How cohesion became the EU's vehicle for economic policy. Tracing the hidden history of Article 175(3) TFEU*, in *Verfassungsblog*, 14 August 2023.

LETIZIA, C., *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.

LINDNER, J., TORDOIR, S., *Euro Area Macroeconomic Stabilisation and the EU budget: A Primer*, in LAFFAN, B. (a cura di), DE FEO, A. (a cura di), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and Next Generation EU*, European University Institute, Firenze, 2020, p. 191 ss.

LIONELLO, L., *Next Generation EU: has the Hamilton moment come for Europe?*, in Eurojus, 2020, p. 22 ss.

LIONELLO, L., ROSSOLILLO, G., *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in Il Federalista, 2019, p. 179 ss.

MAGNANI, A., *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in IlSole24Ore, 4 marzo 2021, disponibile in <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-ADIKpzMB> .

MAJOCCHI, A., *Il piano finanziario dell'Unione e le regole di bilancio*, in Centro Studi sul Federalismo, Torino, Settembre 2021, disponibile su http://nuovo.csfederalismo.it/images/CSF-RP_Piano-finanziario-UE_A.Majocchi_Set2021.pdf .

MAJOCCHI, A., *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in Centro Studi sul Federalismo, Torino, 2020, Commento n.180.

MATHIS, A., *Next Generation EU Where are assigned revenue? Which impact in 2021?*, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Luglio 2020.

MEYER, J., TREBESCH, C., HORN, S., *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in VoxEu, 15 aprile 2020.

MONTANI, G., *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea*, in Il Federalista, 2005, n. 3, p. 144 ss.

MONTI, P., FAENZA, F., *Res publica*, Zanichelli, Quarta edizione, 2020, p. 337 ss.

NABLI, B., *Du caractère fictive de l'autonomie financière de l'Union européenne*, in Revue française d'administration publique, 2007, p. 353 ss.

- NEHEIDER, S., *Die Kompensationsfunktion der EU-Finzenzen*, Nomos, 2010.
- NEUMEIER, C., *Political Own Resources: towards a legal framework*, in *Common Market Law Review*, Kluwer, 2023, n. 60, p. 319 ss.
- NICOLAIDES, P., *Can the Borrowing for the “Next Generation EU” Lead to Infringement of Article 125 TFEU?*, in *European Law Review*, 2022, vol. 47, issue 5, p. 710 ss.
- OLMI, G., *Les ressources propres aux Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 379 ss.
- PADOA-SCHIOPPA, T., nell'intervista con Notre Europe “*Conversation on the eve of the 2010 European December Council*” del 12 dicembre 2010.
- PANASCI, M.A., *Unravelling Next Generation EU as a transformative moment: from market integration to redistribution*, 2024, in *Common Market Law Review*, vol. 61, p. 13 ss.
- PAULIN, B., *Les pouvoirs du Parlement européen en matière de ressources propres*, in ISAAC, G. (a cura di), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, Parigi, 1986, p. 119 ss.
- PAZIENZA, P., DE LUCIA, C., *The EU policy for a plastic economy: Reflections on a sectoral implementation strategy*, *Business strategy for the environment*, 2020, vol. 29, issue 2, p. 779 ss.
- PETTI, A., *EU COVID-19 purchase and export mechanism: a framework for EU operational autonomy*, in *Common Market Law Review*, 2022, vol. 59, p.1333 ss.
- PISANI-FERRY, J., *Europe's recovery gamble*, 25 settembre 2020, in <https://www.bruegel.org/comment/europes-recovery-gamble> .
- POTTEAU, A., *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Dalloz, Parigi, 2004.

POTTEAU, A., *Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. La crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2020, p. 567 ss.

POTTEAU, A., *La réforme des ressources propres de l'Union européenne*, in *Gestion&Finances publiques*, 2020, n. 4, p. 103 ss.

RIVOSECCHI, G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

RONCHETTI, P., *Diritto ed economia politica*, Zanichelli, Quarta edizione, vol. 3, 2020, p. 422 ss.

ROSSIGNOL, A., *Les finances de la C.E.C.A. et le développement financier des institutions européennes*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1954, p. 986 ss.

ROSSOLILLO, G., *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, n. 4, p. 793 ss.

ROSSOLILLO, G., *A Budget for the EU Area: the road leading to the decisive federal leap*, in *The Federalist*, 2013, n. LV, p. 69 ss.

ROSSOLILLO, G., *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 121 ss.

ROSSOLILLO, G., *Il finanziamento dell'Unione europea-Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea*, in *i Quaderni Federalisti*, 2021.

ROSSOLILLO, G., *L'attualità del regime finanziario della CECA*, in ARENA, A., *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022.

ROSSOLILLO, G., *Risorse proprie, democrazia, e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, n. XVII, p. 211 ss.

- ROSSOLILLO, G., *Dalle risorse proprie all'unione fiscale*, in *The Federalist*, 2023, n. LXV, p. 3 ss.
- ROTH, J., *Europas Hamilton-Momentchen*, in *Die Zeit*, 9 giugno 2021.
- SALVEMINI, M. T. (a cura di), BASSANINI, F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa: il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, 2009.
- SALVEMINI, M. T., *Una nuova visione del debito dell'Unione*, in SALVEMINI, M. T. (a cura di), BASSANINI, F. (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa: il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Astrid, 2009.
- SANTINI, A., *Voce "Unione europea (bilancio della)"*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Giuffrè Editore, Milano, 2015, p. 821 ss.
- SCHOLZ, O., in un'intervista di P. Dausend e M. Schieritz a *Die Zeit* il 19 Maggio 2020, disponibile su <https://www.zeit.de/2020/22/olaf-scholz-europaeische-union-reform-vereinigte-staaten>.
- SCHUMAN, R., Dichiarazione, 9 maggio 1950, disponibile su https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it.
- SCIANCELEPORE, C., *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari, 2023.
- SPENALE, G., *Introduction*, in *Parlement Européen, Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 14 ss.
- STEINBERG, F., *Who Is the Ultimate European Taxpayer? Understanding the Problem of European Sovereign Debt*, CSIS, 13 Novembre 2023.
- STRASSER, D., *Les politiques et les actions financées par la Communauté Européenne*, in ISAAC, G., *Les ressources financières de la Communauté Européenne*, Parigi, 1970.
- SZAWLOWSKI, R., *Finanzen und Finanzrecht der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen*, Handbuch der Finanzwissenschaft, IV, Tübingen, 1965.

TREBESCH, C., RAUCK, M., *Coronabonds: EU community bonds are a proven crisis instrument*, Kiel Institute for the world economy, 6 aprile 2020.

THE CORE TEAM, *L'economia: comprendere il mondo che cambia*, Il Mulino, 2018.

TOSATO, G., *Debito comune: NextGeneration non è il primo*, in Policy Brief, LUISS, 12 aprile 2021.

VEGA MOCOROA, I., *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in Studi sull'integrazione europea, 2015, fascicolo 3, p. 433 ss.

VEGA MOCOROA, I., *Il sistema delle risorse proprie post Brexit: un'occasione per la riforma*, in Studi sull'integrazione europea, 2019, fascicolo 1, p. 29 ss.

VEGA MOCOROA, I., *Verso la riforma del sistema di risorse proprie nella UE*, in CHIARELLI, G. (a cura di), URICCHIO A. F. (a cura di), *Elementi di Finanza Pubblica Comunitaria*, Aracne, Roma, 2011, p. 78 ss.

VIGNES, D., *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1956.

ZATTI, A., *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in ROSSOLILLO, G. (a cura di), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Rubettino Editore, 2019.

ZATTI, A., *Il finanziamento dell'Unione europea ed il sistema delle risorse proprie*, CEDAM, Padova, 2002.

DOCUMENTI ISTITUZIONALI

Parlamento europeo:

Projet de traité portant modification des articles 201 e 203 du traité instituant la Communauté économique européenne, in Parlement européen, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 81 ss.

Proposition de dispositions arrêtées par le Conseil en vertu de l'article 173 de traité CEEA et de l'article 201 du traité CEE et concernant le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres, in Parlement européen, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, Lussemburgo, 1970, p. 124 ss.

Risoluzione del Parlamento europeo sulle risorse proprie della Comunità, 9 aprile 1981.

Parlamento Europeo, *General Expenses-Stato generale delle spese, Introduzione al bilancio annuale dell'Unione*, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL/2021/it/GenExp.pdf> .

Guida ai finanziamenti dell'UE del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, 2023, reperibile su
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU\(2023\)747110_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU(2023)747110_IT.pdf) .

Parlamento europeo, *Legislative Train*, Budget, 3.2024, 20 marzo 2023, consultabile su <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-C19/file-european-union-recovery-instrument> .

Parlamento europeo, *The use of article 122 TFEU: Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Settembre 2023. (M. CHAMON).

Commissione europea:

Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, Projet de la Commission présenté au Conseil, COM (73) 1000 final/2, 6 giugno 1973, in *Bulletin des Communautés européennes, Supplément*, n. 9/73, p. 75.

Commissione europea, COM (76) 111, *Report on the loan of policy of the European Communities*, Brussels, 17 marzo 1976.

Commissione europea-COM (78), *Financing the Community budget: the way ahead*, 531, final, 1978.

Commissione europea, Directorate-General for Communication, *Reflection paper on the future of EU finances*, Publications office, 1 marzo 2017.

Commissione europea, *Q&A: Next Generation EU – Legal Construction*, 9 giugno 2020.

Commissione europea, Comunicazione “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19”, del 20 marzo 2020, in G. U. C 91/1 del 20 marzo 2020.

Commissione europea, Comunicazione al Consiglio sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20 marzo 2020, COM (2020) 123 final.

Consiglio europeo:

Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4.

Consiglio:

Opinione del Servizio Legale del Consiglio (Council Legal Service) 9062/20 sulla proposta di NGEU, 24 maggio 2020.

Corte dei Conti:

Corte dei Conti, *Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2014.

Corte dei Conti, *La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU*, Relazione speciale, 16/2023, 2023.

SITOGRAFIA

Accordo interistituzionale: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/how-it-works/budget-law/interinstitutional-agreement_en#:~:text=The%20agreement%2C%20concluded%20in%20December,management%2C%20and%20new%20own%20resources .

Come si calcola il contributo che ogni stato membro mette a disposizione del Bilancio comune della UE: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/ContribuzioneAlBilancioUE>.

Contributi nazionali: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_it .

Dazi doganali: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_it .

Europa innovativa: https://eic.ec.europa.eu/index_en.

Fondo per una giusta transizione: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_en .

Guida ai finanziamenti dell'UE del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU\(2023\)747110_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747110/EPRS_STU(2023)747110_IT.pdf).

Il bilancio a lungo termine: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/> .

InvestEU: https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-portal_en .

IVA: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_it .

Orizzonte Europa: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/horizon-europe.html> .

Piano per la ripresa dell'Europa: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/> .

Processo negoziale del bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 e di NextGenerationEU: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_it .

Quadro finanziario pluriennale:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale>

ReactEU: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/react-eu_en .

RescEU: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en .

Risorsa propria della plastica: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_it .

Risorse proprie: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/own-resources.html> .

Sviluppo rurale: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_it .