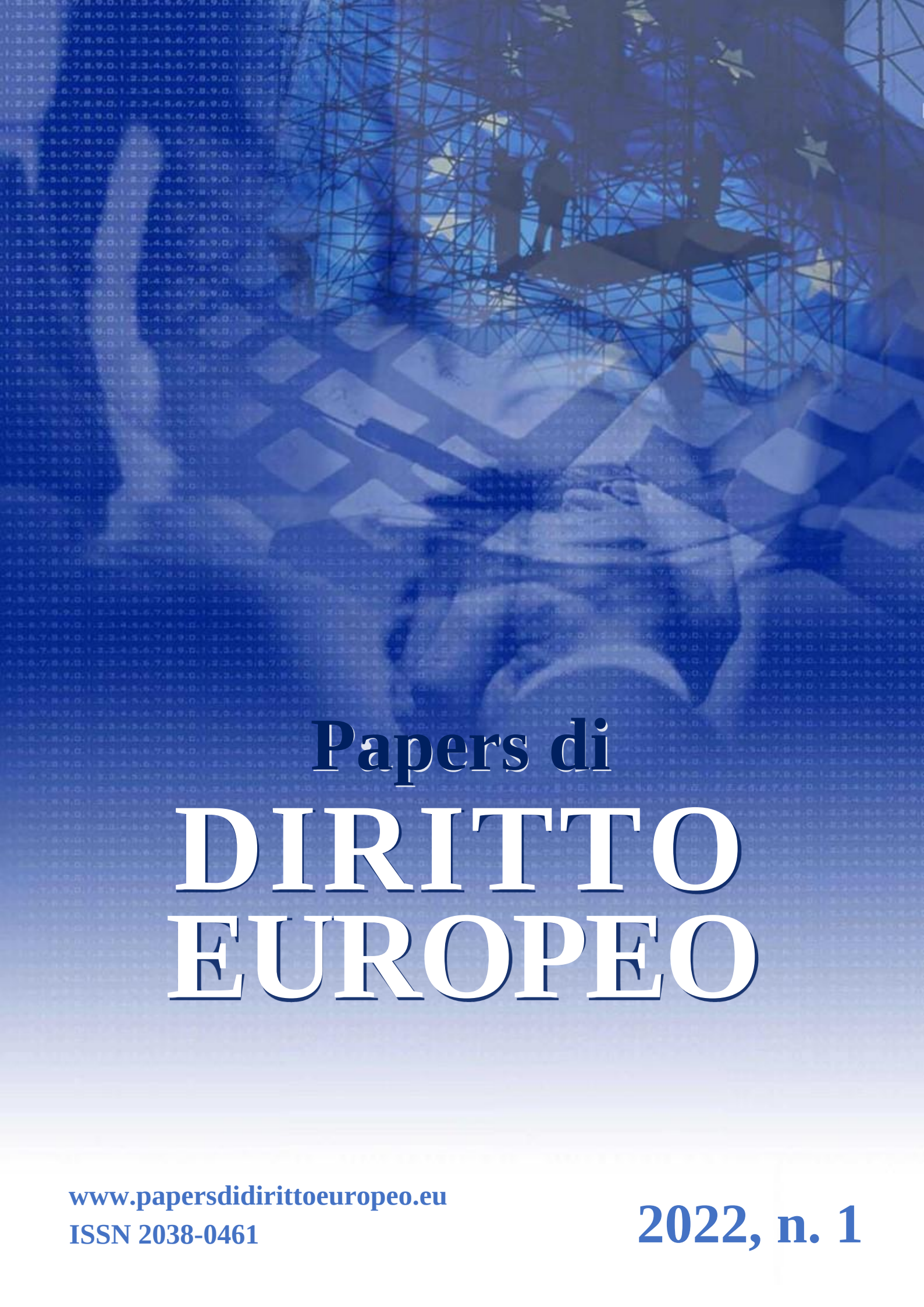




Papers di

DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2022, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Associato di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2022, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali</i>	1
Giacomo Biagioni <i>Giurisdizione in materia matrimoniale e principio di non discriminazione in base alla nazionalità</i>	31
Marco Borraccetti <i>Soggiorno di lungo periodo e assenza dal territorio secondo la Corte di giustizia: quando la sporadicità della presenza aiuta</i>	49
Ruggiero Cafari Panico <i>La disciplina delle imprese funebri nel prisma della libera prestazione dei servizi</i>	63
Angela Festa <i>Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo</i>	81
Martina Migliorati <i>Profili discriminatori della pubblicità comportamentale online: strumenti e prospettive di tutela nel diritto dell'Unione europea</i>	111
Olga Rubagotti <i>Collective bargaining and public health protection. Which role for the implementation of Agenda 2030 Goal 3 and EU social policies?</i>	133

Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali

Maria Caterina Baruffi* e Ruggiero Cafari Panico**

SOMMARIO: 1. Il sistema di finanziamento dell'Unione europea. – 2. Le nuove risorse proprie e la capacità fiscale europea nell'emergenza da COVID-19 alla luce della decisione 2020/2052. – 3. Il regime di condizionalità e il programma *Next Generation EU*. – 4. La governance economica dell'Unione, la competenza tributaria e le prospettive di riforma istituzionale nella Conferenza sul futuro dell'Unione. – 5. *Segue:* gli strumenti per superare il voto all'unanimità in materia fiscale. – 6. Possibili proposte di riforma istituzionale: l'ipotesi referendaria. – 7. Conclusioni: il superamento dell'unanimità e le prospettive di integrazione europea.

1. Il sistema di finanziamento dell'Unione europea.

Il tema del finanziamento del bilancio dell'Unione europea è da tempo al centro del dibattito che accompagna le iniziative di riforma del sistema unionale. La crisi pandemica da COVID-19 ha reso ineludibile la ricerca di una risposta alla esigenza di un massiccio intervento dell'Unione, mediante proprie risorse di bilancio, a sostegno degli Stati non solo dell'eurozona, ma, non trattandosi questa volta di una crisi particolare dell'euro, di tutta l'Unione, in nome dei principi di solidarietà e resilienza. Si è aperta così una nuova fase nel processo di integrazione, che impone una ridefinizione della capacità fiscale europea e che dovrebbe portare, a esito della Conferenza sul futuro dell'Unione, all'introduzione delle opportune riforme sul piano istituzionale.

Non si erano però sopite le discussioni sugli strumenti cui si è fatto ricorso per reperire le risorse necessarie per far fronte all'attuale crisi economica, in particolare il *Next Generation EU* (NGEU), che la crisi ucraina ha riaperto il dibattito sul finanziamento delle iniziative dell'Unione europea.

Il bilancio europeo, basato sulla condivisione delle risorse prelevate negli Stati membri, rappresenta lo strumento che l'Unione europea ha a disposizione per conseguire i propri obiettivi, compreso quello della ripresa economica e ora della risposta alla crisi economica e umanitaria conseguente alla invasione dell'Ucraina, nonché affrontare le sfide che essa è chiamata a fronteggiare.

Il sistema di finanziamento dell'Unione¹, previsto dall'art. 311 TFUE, stabilisce, al comma 1, che «[l']Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bergamo.

** Professore ordinario a r. di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

portare a compimento le sue politiche», mentre il comma successivo precisa che «[i]l bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie», ossia mediante «mezzi di finanziamento “propri” dell’Unione e dunque indipendenti dalle politiche degli Stati membri: si tratta di entrate pubbliche, con diversa qualificazione giuridica imputabili anche all’ambito tributario, allo spazio doganale, definitivamente assegnate all’Unione, che le spettano di diritto, senza che occorra un’ulteriore decisione delle Autorità nazionale e senza che gli Stati membri abbiano la possibilità di opporsi. Grava su questi ultimi solo l’obbligo di riscuotere le risorse proprie e di riversarle al bilancio europeo tramite la c.d. messa a disposizione; si tratta, infatti, di gettiti già *ab origine* di “proprietà” dell’Unione ma riscossi nei territori ove si verifica il presupposto impositivo»².

L’osservazione immediata è che, in mancanza di una capacità impositiva unionale³, la locuzione “risorse proprie” appaia in realtà impropria, se non ingannevole, venendo usata per descrivere un meccanismo di finanziamento composto di trasferimenti dagli Stati, e non già, come letteralmente potrebbe ritenersi, la possibilità di esercizio da parte dell’Unione di una propria sovranità impositiva, in virtù della quale l’Unione imponga propri tributi che siano pagati direttamente dai contribuenti europei che in tal modo finanziano, in via immediata, il bilancio europeo, senza transitare in quello degli Stati membri.

A prescindere da ogni considerazione in merito all’assenza di autonomia finanziaria che tale sistema di finanziamento comporta in relazione alla natura *sui generis* dell’Unione, va invece osservato che l’eccezionalità della situazione economica venutasi a creare con la pandemia da COVID-19 ha indotto gli Stati membri a modificare in misura significativa il quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona e che già negli anni immediatamente successivi era stato oggetto di valutazioni fortemente critiche. Ad essere fatta valere era l’esigenza di riformare l’assetto della finanza pubblica europea nell’ottica di attribuire all’Unione europea un reale potere impositivo per il conseguimento dei suoi obiettivi e la realizzazione delle sue politiche, come del resto enunciato nel citato art. 311 TFUE.

Le spese di funzionamento dell’apparato istituzionale dell’Unione, al pari di quelle destinate all’attuazione delle sue attività e delle sue politiche, sono finanziate attraverso

¹ Sul punto, in generale, cfr. 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, reperibile [online](#).

² C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie della finanza europea*, Bari, 2021, p. 1.

³ Sul punto cfr. G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2018, pp. 121-152.

il sistema delle risorse proprie⁴ (art. 311, comma 2) che, istituito nel 1970⁵, si fondava su tre categorie di entrate rimaste nel tempo sostanzialmente immutate, pur variandone la rilevanza: dazi doganali comuni, prelievi alle importazioni e una percentuale di IVA di cui veniva armonizzata la base imponibile⁶.

A partire dagli anni Ottanta⁷, le residue esigenze finanziarie sono state coperte da trasferimenti a carico dei bilanci nazionali in misura proporzionale alla dimensione delle economie dei vari paesi. La quota a carico dei bilanci nazionali, a fronte del ridursi dei prelievi alle frontiere per la progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali, ha conosciuto una crescita inarrestabile, divenendo la voce di gran lunga prevalente del totale delle entrate dell'Unione⁸.

La crisi finanziaria del 2008 aveva già evidenziato come l'eccessiva dipendenza delle finanze dell'Unione dai trasferimenti nazionali le impedisse di adottare adeguate politiche di sostegno in ragione del vincolo rappresentato dal voto unanime degli Stati, a sua volta giustificato dal peso delle entrate direttamente a loro carico.

La crisi pandemica in atto ha reso ancor più evidente l'inadeguatezza della architettura istituzionale nel momento in cui l'Unione è stata chiamata ad affrontare una situazione di emergenza mediante l'adozione di misure straordinarie di intervento che, ispirate ad una politica di solidarietà, non potevano essere finanziate con gli strumenti usuali, secondo una strada già imboccata nel corso del 2020 dalla BCE mediante l'adozione del *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP)⁹, sulla scia del

⁴ Il sistema precedente si basava sui contributi finanziari obbligatori versati dagli Stati membri in base ad una ripartizione stabilita nei Trattati, secondo un sistema tipico delle organizzazioni internazionali, poi sostituito per assicurare una maggiore autonomia finanziaria alle allora Comunità. Sul punto, cfr. G. ROSSOLILLO, *Il finanziamento dell'Unione europea*, cit.

⁵ Decisione, del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità ([70/243/CECA, CEE, Euratom](#)).

⁶ S. CAFARO, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in AA.VV., *Quaderno AISDUE, Serie speciale*, n. 1, Atti del convegno di Bologna, 4-5 novembre 2021, Napoli, 2022, pp. 21-46, reperibile [online](#).

⁷ Decisione del Consiglio del 24 giugno 1988 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità ([88/376/CEE, Euratom](#)).

⁸ In realtà l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere l'opposto, in quanto «[r]idurre i trasferimenti nazionali a vantaggio del bilancio europeo restituirebbe un triplice beneficio: (i) renderebbe l'Unione più autonoma; (ii) le consentirebbe di adottare politiche di solidarietà a beneficio dei cittadini (possibilmente non degli Stati) e (iii) aprirebbe la strada ad una possibile eliminazione del voto all'unanimità, poiché è ben difficile da immaginare un passo indietro degli Stati fintantoché si attinge al loro portafoglio. In ultima analisi, consentirebbe un po' di politica economica europea al di là del coordinamento delle politiche nazionali, poiché è attraverso la porta stretta del bilancio che passa la maggiore o minore discrezionalità politica in quest'ambito» (S. CAFARO, *L'evoluzione*, cit., p. 30).

⁹ [Decisione \(UE\) 2020/440](#) della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17).

*quantitative easing*¹⁰ già in atto, e dalla stessa Unione con l'emissione dell'obbligazione sociale SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)¹¹.

Tutte misure queste che, unite ad altre iniziative, quali il *Temporary Framework*¹², in tema di aiuti, hanno aperto la strada all'adozione del pacchetto di misure denominato *Next Generation EU*¹³, in concomitanza con l'approvazione del quadro finanziario pluriennale, giunto nel frattempo a scadenza, e della decisione sulle risorse proprie, con di fatto una revisione delle regole di bilancio e di finanziamento in termini non solo di volumi, ma anche temporale, essendo le nuove regole destinate ad influenzare a lungo la programmazione finanziaria dell'Unione, sicuramente oltre la scadenza del 2027 del Quadro finanziario pluriennale (QFP)¹⁴.

Il sistema di finanziamento è attualmente disciplinato dalla decisione (UE, Euratom), del 14 dicembre 2020, 2020/2053¹⁵ sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, che, pur collocandosi nel contesto normativo attuale, contiene con ogni probabilità le premesse per l'introduzione di quelle modifiche, anche istituzionali, cui sopra si faceva cenno e di cui si trova eco nei lavori della Conferenza sul futuro dell'Unione, come avremo modo di accennare, destinate (auspicabilmente) ad attribuire all'Unione una propria capacità impositiva unitamente (come pure altrettanto auspicato) ad una competenza in materia di imposizione diretta.

L'insieme delle entrate derivanti dalle risorse proprie confluisce, unitamente alle spese previste per ciascun esercizio finanziario, nel bilancio annuale dell'Unione che, stante l'obbligo di pareggio, ex art. 310 TFUE, par. 1, comma 1, riguarda di fatto solo le uscite, visto che il plafond delle entrate è prefissato. L'adozione del bilancio avviene secondo una procedura legislativa speciale, che, disciplinata dall'art. 314 TFUE, vede confrontarsi sulla proposta della Commissione Consiglio e Parlamento sotto la responsabilità finale di quest'ultimo.

L'esercizio annuale di bilancio è peraltro da tempo inquadrato in una cornice programmatoria. Infatti, la decisione sulle risorse proprie dal 1988 viene presa per una

¹⁰ Si tratta dell'*Asset Purchase Programme* (APP) relativo a: *Public Sector Purchase Programme* (PSPP); *Asset-Backed Securities Purchase Programme* (ABSPP); *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP 3) e *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP).

¹¹ Istituito con il [regolamento \(UE\) 2020/672](#) del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Si veda anche il Commission Staff Working Document, *Next Generation EU - Green Bond Framework*, SWD(2021) 242 final del 7 settembre 2021, reperibile [online](#).

¹² Su di esso e sulle modifiche apportate, cfr. i documenti reperibili al sito https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_it.

¹³ Per un commento, in generale, F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e l'Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

¹⁴ Per una disamina delle misure adottate v. S. CAFARO, *L'evoluzione*, cit., p. 33 ss., anche per la bibliografia ivi citata.

¹⁵ [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.

durata che coincide con quella del Quadro finanziario pluriennale, ad oggi di sette anni, e, sul piano delle fonti, è un atto legislativo, adottato dal Consiglio con una procedura speciale, ex art. 311, comma 3, TFUE, per il quale è necessario il voto unanime di tutti gli Stati membri e la consultazione preliminare del Parlamento europeo, che esprime un parere obbligatorio, ma non vincolante. Tale decisione, come espressione del metodo intergovernativo, entra in vigore solo dopo essere stata ratificata da parte degli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali di approvazione dei trattati internazionali. L'esecuzione del bilancio generale dell'Unione spetta alla Commissione ed è soggetta al controllo contabile della Corte dei Conti, ex art. 287 TFUE, e a quello politico del Parlamento europeo, che delibera il c.d. scarico di bilancio¹⁶, in forza dell'art. 319 TFUE, successivamente alla presentazione da parte della Commissione dei conti annuali del precedente esercizio¹⁷.

L'Italia ha ratificato la decisione relativa al *Next Generation EU* mediante l'art. 21 del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183¹⁸ (c.d. decreto Milleproroghe), convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2021, n. 21¹⁹. Ai sensi dell'art. 12 della decisione sulle risorse proprie, l'entrata in vigore, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2021, è avvenuta il 1° giugno 2021, a seguito della conclusione il 31 maggio 2021 del procedimento di ratifica da parte di tutti i ventisette Stati membri.

2. Le nuove risorse proprie e la capacità fiscale europea nell'emergenza da COVID-19 alla luce della decisione 2020/2052. La crisi ucraina: lo strumento europeo per la pace (EPF).

Venendo ai principali contenuti della decisione sulle risorse proprie del 2020, si osserva che il *Next Generation EU* è uno strumento eccezionale e temporaneo,

¹⁶ Lo scarico di bilancio è divenuto lo strumento attraverso il quale il Parlamento non si limita ad effettuare un adempimento tecnico di chiusura dei conti, ma esprime il suo giudizio politico sull'operato della Commissione: così R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 5ª ed., Torino, 2022, p. 110.

¹⁷ Inoltre, l'art. 310, par. 6, TFUE dispone che l'Unione europea e gli Stati membri, questi ultimi in quanto destinatari dei fondi europei, combattano le frodi e, in genere, le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, secondo quanto previsto dall'art. 325 TFUE, che prevede un obbligo di coordinamento e di cooperazione tra il livello Ue e quello nazionale: si veda R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 110 s.

¹⁸ [Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183](#), Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

¹⁹ [Legge 26 febbraio 2021, n. 21](#), Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità "Il Forteto".

predisposto per la ripresa²⁰, la cui dotazione finanziaria nominale ammonta a oltre 800 miliardi di euro – 806,9, per la precisione, a prezzi correnti – di cui 421,1 miliardi di euro di finanziamenti a fondo perduto e 385,8 miliardi di euro di prestiti, da rimborsare secondo piani di ammortamento di durata variabile²¹. Esso è destinato a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia da Coronavirus²² per creare un'Europa più verde²³, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future²⁴.

Il *Next Generation EU*²⁵ è costituito da una serie di fondi modellati sui fondi strutturali, che comportano il trasferimento di risorse agli Stati membri sotto forma di prestiti o a fondo perduto. Fulcro del NGEU è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza²⁶ che mette a disposizione degli Stati 723,8 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti che gli Stati prevedono di effettuare tramite i singoli piani di ripresa e resilienza (PNRR) che, approvati dalla Commissione, danno diritto a ricevere i finanziamenti per *tranches* al raggiungimento dei target prefissati²⁷ e dovranno essere attuati entro il 31 agosto 2026.

²⁰ Per un commento, J.M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, pp. 821-852. Sulla natura «solidaristica riequilibratoria del NGEU» cfr. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in AA.Vv., *Quaderno AISDUE, Serie speciale*, n. 1, cit., pp. 57-95, a p. 85 s.

²¹ Sulle risorse del NGEU v. N. RUCCIA, *Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?*, in AA.Vv., *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2022, pp. 423-429, reperibile [online](#).

²² Sulle interazioni tra tutela della salute e solidarietà finanziaria cfr. S. GIUDICI, *Governance economica europea e sistemi sanitari nazionali: la tutela della salute nelle raccomandazioni adottate nell'ambito del Semestre europeo*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 21, 13 giugno 2022, pp. 441-463, spec. a p. 457 ss., reperibile [online](#).

²³ Sulla necessità di cambiare il sistema delle risorse proprie al fine della realizzazione degli «ambiziosi obiettivi che l'Unione europea si è data nell'ambito della politica ambientale», v. G. PEROTTO, *Il finanziamento del Green Deal europeo: fra risorse proprie e la creazione di una capacità fiscale europea*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 20, 10 giugno 2022, pp. 424-440, a p. 439, reperibile [online](#).

²⁴ Critico nei confronti dell'operare della Commissione che ha individuato le priorità del NGEU «senza un vero dibattito democratico», F. COSTAMAGNA, secondo il quale altri obiettivi avrebbero potuto essere affiancati alla transizione digitale e a quella verde, come «la crescente disuguaglianza economica e sociale che si registra all'interno degli Stati membri» (*Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in AA.Vv., *Quaderno AISDUE, Serie speciale*, n. 1, cit., pp. 47-55, a p. 55).

²⁵ Esso è basato sui sei pilastri della transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e politiche per la prossima generazione. I contributi finanziari destinati a ciascun Stato membro sono calcolati in base alla popolazione, al PIL e al tasso di disoccupazione e all'Italia spettano complessivamente 191,5 miliardi di euro. Ai primi di marzo 2022 è arrivato il via libera preliminare per il pagamento all'Italia dei 21 miliardi di euro della rata 2021 del Pnrr (*Via libera al pagamento all'Italia della rata 2021 del Pnrr*, in *Il Sole24Ore*, 1° marzo 2022), che segue l'anticipo generale di 24,9 miliardi di euro ricevuto nell'agosto 2021 e da recuperare mediante riduzione delle rate successive.

²⁶ [Regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁷ La Commissione ha adottato il 2 marzo 2022 una comunicazione che fornisce agli Stati membri orientamenti sulla conduzione della politica di bilancio nel 2023: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo*,

Il *Next Generation EU* stanZIA anche 50,6 miliardi per la realizzazione di altri programmi di sostegno alle economie nazionali e per la realizzazione di obiettivi condivisi, come REACT-Eu (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), ripartendo le risorse tra Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di aiuto europeo agli indigenti (FEAD). Ulteriori finanziamenti sono assegnati ad altri programmi di minore impatto, quali *Horizon 2020*, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale, il Fondo per una transizione giusta (JTF) e RescEU.

Venendo al reperimento delle risorse necessarie²⁸, il bilancio a lungo termine continuerà ad essere finanziato utilizzando le usuali fonti di entrate: dazi doganali, che rappresentavano la fonte principale delle entrate e che oggi, anche a seguito dell'abolizione di quelli agricoli, sono limitati ai doganali sulle importazioni da paesi terzi; contributi degli Stati membri basati sull'IVA, secondo un'aliquota uniforme dello 0,30%, applicata alla base imponibile IVA di ciascun paese, che non supera il 50% del reddito nazionale lordo dello Stato in questione; e contributi basati sul reddito nazionale lordo, sulla base di un'aliquota uniforme dello stesso RNL, da concordare annualmente, con riduzioni forfetarie annue per Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia²⁹.

Dal 1° gennaio 2021 inoltre, ed è questa una prima novità, è stata introdotto, in base a quanto disposto nella decisione sulle risorse proprie 2020/2053, un nuovo contributo nazionale relativo ai rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati, calcolato applicando un'aliquota uniforme di 0,80 euro per chilogrammo alla differenza fra quantità di rifiuti di imballaggio di plastica generati e quelli riciclati, con riduzioni forfetarie annue per diciassette Stati membri il cui RNL è inferiore alla media dell'Unione³⁰.

Per finanziare il *Next Generation EU* – ed è questa la novità più significativa che apre verso una nuova forma di autonomia finanziaria dell'Unione³¹ – la Commissione, su incarico del Consiglio³², ha assunto a nome dell'Unione europea prestiti sui mercati

[COM\(2022\) 83 final](#) del 2 marzo 2022. Essa stabilisce i principi fondamentali che guideranno la valutazione, da parte della Commissione, dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Fornisce inoltre una panoramica sullo stato di avanzamento nel riesame della governance economica.

²⁸ In merito v. F. BATTAGLIA, *Next Generation UE: concluso il processo di ratifica della decisione risorse proprie*, in EUblog.eu, 9 giugno 2021, reperibile [online](#).

²⁹ Si tratta dei c.d. meccanismi correttivi per correggere gli squilibri di bilancio tra i contributi degli Stati membri. Le riduzioni forfetarie di Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia sono state estese al periodo 2021-2027.

³⁰ Si veda il [regolamento \(UE, Euratom\) 2021/770](#) del Consiglio del 30 aprile 2021 concernente il calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, le modalità e la procedura di messa a disposizione di tale risorsa, le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, nonché taluni aspetti della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo.

³¹ G. ROSSILLO e L. LIONELLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in *I quaderni federalisti*, 2021, reperibile [online](#).

³² G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi Costituzionali*, 2021, n. 1, p. 68-81, a p. 73, reperibile [online](#). Meccanismo analogo era già stato lanciato in precedenza per finanziare il programma SURE, cit., che, come anticipato, prevede uno strumento europeo per il sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza. Sul cambio di «paradigma»

finanziari per circa 800 miliardi (5% del PIL dell'UE) emettendo a sua volta, per finanziare il debito, titoli obbligazionari dell'Unione che, in ragione della solidità del suo bilancio, godono di un *rating* particolarmente elevato.

Infine, il 22 dicembre 2021 la Commissione³³ ha proposto tre nuove fonti di entrate per il bilancio dell'UE, per contribuire a rimborsare il debito, e cioè: la prima basata sulle entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione (ETS); la seconda che attinge alle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'Unione; e la terza fondata sulla quota degli utili residui delle imprese multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri secondo l'accordo OCSE/G20 sulla redistribuzione parziale dei diritti di imposizione. Tali nuove fonti di entrate, una volta giunte a regime negli anni 2026-2030, dovrebbero generare in media fino a 17 miliardi di euro all'anno a favore del bilancio dell'Unione.

Come inizialmente accennato, la crisi ucraina ha riproposto all'attenzione dell'UE e degli Stati membri la necessità di fornire all'Unione strumenti finanziari ulteriori rispetto a quelli di bilancio per far fronte all'emergenza così creatasi.

Al momento le misure adottate dall'Unione sono state finanziate attingendo ai fondi extrabilancio previsti per l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune le cui spese, quando si tratti, ex art. 41, par. 2, TUE, di «spese derivanti che derivino da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa», rimangono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul PNL, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti. In attuazione delle disposizioni in questione il Consiglio "Affari esteri" aveva adottato il 22 marzo 2021 la decisione 2021/509 che istituiva lo strumento europeo per la pace (EPF)³⁴, strumento fuori bilancio, volto a consolidare la capacità dell'Unione di prevenire i conflitti, costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, consentendo il finanziamento di azioni operative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune che hanno implicazioni nel settore militare e della difesa. L'EPF, cui si è fatto ricorso nell'immediatezza delle misure da adottare in relazione alla crisi ucraina, comprende due pilastri di finanziamento in un unico strumento, in modo da semplificare le procedure decisionali e rafforzare

imposto dalla crisi pandemica, vedi L. MELLACE, *Una nuova sfida attende l'Europa: quale futuro dopo la pandemia?*, in *Eurojus*, 2022, n. 1, pp. 91-104, p. 103, reperibile [online](#).

³³ In proposito si vedano del 22 dicembre 2021: comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *La prossima generazione di risorse proprie per il bilancio dell'UE*, [COM\(2021\) 566 final](#); proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, [COM\(2021\) 569 final](#); ALLEGATO della proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, [COM\(2021\) 569 final ANNEX](#); proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, [COM\(2021\) 570 final](#).

³⁴ [Decisione \(PESC\) 2021/509](#) del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

l'unità e la coerenza delle azioni della Unione in questo contesto. Si tratta, anzitutto, del pilastro Operazioni, che finanzia i costi comuni delle missioni e operazioni nell'ambito della PESC conformemente all'art. 42, par. 4, e all'art. 43, par. 2, TFUE; e poi del pilastro Misure di assistenza, che finanzia l'azione dell'Unione a favore di paesi terzi e di organizzazioni regionali o internazionali, conformemente agli artt. 28 e 30 TUE, al fine di rafforzare le capacità militari e di difesa e di sostenere gli aspetti militari delle operazioni di sostegno alla pace. Al finanziamento delle operazioni contribuiscono tutto gli Stati membri, con eccezione della Danimarca per quanto riguarda quelle militari.

In questo contesto, il Consiglio ha adottato, il 28 febbraio 2022³⁵, come risposta all'invasione russa dell'Ucraina, un pacchetto di misure di sostegno da 500 milioni di euro nell'ambito dell'EPF destinate a rafforzare la capacità e la resilienza delle forze armate ucraine al fine di difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile. L'invio di attrezzature e forniture alle forze armate ucraine comprende per la prima volta attrezzature "letali". Ulteriori misure sono state successivamente adottate.

In occasione del summit di Versailles, del 10-11 marzo 2022, gli Stati membri in sede di Consiglio europeo si sono confrontati sull'opportunità di ricorrere di nuovo all'emissione di titoli di debito, secondo lo strumento utilizzato per il *Next Generation EU*. Anche in questa occasione si è riproposta la divisione fra i c.d. paesi frugali e quelli, guidati da Francia e Italia, favorevoli ad una "solidarizzazione" del debito. È ancora presto per dire che il «momento Hamilton»³⁶ dell'Europa, legato al "momento COVID", è destinato a non ripetersi o, al contrario, a consolidarsi, anche perché è indubitabile che le scelte di matrice economica paiono aver impresso una svolta politica forse irreversibile³⁷. In realtà, essendo il NGEU, come visto, uno strumento di natura eccezionale e temporanea, il suo consolidamento, ove anche politicamente accettato, richiederebbe comunque una modifica degli attuali Trattati. Si tratterebbe, infatti, di creare una unione fiscale, ovvero di realizzare una capacità fiscale accentrata a livello europeo con l'attribuzione all'Unione di un suo autonomo potere impositivo di raccolta delle risorse finanziarie ad essa occorrenti, con conseguente superamento del Patto di Stabilità e Crescita. Ne deriverebbe una forte spinta verso una integrazione di

³⁵ [Decisione \(PESC\) 2022/338](#) del Consiglio del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza. Per un commento, M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022, reperibile [online](#).

³⁶ Alexander Hamilton, primo Segretario del Tesoro degli Stati Uniti, è considerato l'artefice dell'unificazione economica di quel paese per aver fatto sì, nel 1790, che i debiti accumulati dalle tredici ex colonie americane durante la guerra d'indipendenza dalla Gran Bretagna venissero mutualizzati e cioè assunti a livello federale: per tutti, L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, pp. 22-42, p. 22 s., reperibile [online](#).

³⁷ In merito v. P.V. DASTOLI, *È già finito il "momento Hamilton" dell'Unione Europea?*, 5 maggio 2021, reperibile [online](#); nonché G. ROSSILLO, *Fiscalità e sovranità*, cit., p. 148.

connotazione indubbiamente federalista che non pare realizzabile almeno in tempi ravvicinati, anche per l'opposizione di quegli Stati, in particolare del Nord Europa, avversi ad una mutualizzazione del debito pubblico a carattere permanente³⁸.

Pare invece più realistico immaginare che il riproporsi di circostanze altrettanto eccezionali di quelle legate alla crisi pandemica possa giustificare il ricorso nuovamente all'emissione di debito da parte della Commissione e la successiva distribuzione agli Stati membri tramite quello che viene chiamato il Dispositivo, senza che sia necessaria una revisione dei Trattati. Del resto, nel parere del Servizio giuridico del Consiglio UE³⁹, la base giuridica del Dispositivo è individuata nell'art. 122 TFUE che consente, al par. 1, al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, di adottare «le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di particolari prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Il paragrafo successivo riguarda invece l'assistenza finanziaria che può essere fornita a uno Stato membro «seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali».

La formulazione della norma appare sufficientemente ampia, e soprattutto esemplificativa, per giustificare il suo utilizzo anche in circostanze di crisi energetiche ed umanitarie quali quelle provocate dalla guerra in Ucraina, rispetto alle quali l'intervento dell'Unione ha carattere suppletivo, nel rispetto del principio di solidarietà, come dimostrano i due casi precedenti in cui si è fatto ricorso in passato a questa norma, nel 2010 con l'istituzione del MESF (Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria) e più di recente con l'introduzione del SURE, nell'ambito delle misure del pacchetto anti Covid del regolamento 2020/672. Lo stesso art. 122 fa tuttavia salva «ogni altra procedura prevista dai trattati», prevedendo dunque che, al pari del NGEU, le eventuali future iniziative autorizzate dall'art. 122 dovranno conformarsi anche alle altre disposizioni dei Trattati che vengono in rilievo al riguardo. Si tratta in particolare delle disposizioni di cui all'art. 310, par. 1, in tema di bilancio, e dell'art. 311, comma 2 e 3 TFUE, in tema di risorse proprie, già menzionate.

Il problema, dunque, si porrebbe nel caso in cui anche futuri strumenti fossero finanziati con l'emissione sul mercato di titoli di debito dell'Unione. Ipotesi del tutto verosimile stante la limitata autonomia di entrate di carattere fiscale dell'Unione, sicché si tratterebbe a quel punto di distinguere a seconda del modo in cui le risorse vengono poi erogate. Se infatti si decidesse di procedere con prestiti a favore degli Stati, la base giuridica può ben essere il solo art. 122 TFUE, venendo rispettati comunque i requisiti di cui ai par. 1 e 4 dell'art. 310, dal momento che i debiti dell'Unione sul mercato trovano immediata contropartita nei crediti verso gli Stati beneficiari, oltre che nel patrimonio UE

³⁸ N. RUCCIA, *Il Next Generation EU*, cit., p. 6. Vedi anche P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *federalismi.it*, 2021, n. 7, pp. 205-247, spec. p. 224 ss., reperibile [online](#).

³⁹ Consiglio dell'Unione europea, Parere del Servizio giuridico, [13593/18](#), 25 ottobre 2018.

nel caso di insolvenze statali. Diverso sarebbe il caso se le risorse venissero erogate gratuitamente (doni), non essendo più sufficiente la previsione di cui all'art. 122, dovendosi far ricorso, a fronte della scopertura di bilancio che così si determinerebbe, alla procedura dell'art. 311, comma 3.

Tali osservazioni trovano conferma in quanto avvenuto per il NGEU, per il quale, a differenza del SURE, che prevede unicamente la concessione di prestiti, si è dovuto invece ricorrere anche all'art. 311, essendo prevista l'erogazione di "doni" e non solo di prestiti, con tutte le difficoltà che ciò ha comportato per raggiungere un accordo unanime fra gli Stati. Mentre, infatti, ai sensi dell'art. 122 il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, per l'art. 311 è richiesta una procedura aggravata, ovvero la decisione unanime del Consiglio e la successiva ratifica dei parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri.

La ripetizione del NGEU è dunque possibile, ma nei limiti sopra indicati, soprattutto in relazione alle modalità di erogazione, tanto da far ritenere che, stanti gli attuali Trattati, esso non possa divenire un normale strumento di intervento finanziabile col debito comune, pur essendo possibile far fronte con esso a specifiche necessità con una efficacia vincolata nel tempo. In altre parole, la sua trasformazione in strumento permanente idoneo a creare un sistema di reperimento di risorse autonome in capo all'Unione appare allo stato difficile da ipotizzare senza un consenso politico generale che, alla luce delle dichiarazioni rese dagli Stati in occasione del Consiglio europeo di Versailles, deve ritenersi, come già accennato, non sussista al momento.

3. Il regime di condizionalità e il programma *Next Generation EU*.

L'approvazione del QFP, al cui interno sono inclusi i pacchetti di investimento volti a mitigare l'impatto della pandemia sulle economie europee, tra cui il *Next Generation EU*, è avvenuta a esito di un *iter* reso particolarmente difficoltoso per il legame tra tale documento e il meccanismo di condizionalità di accesso ai fondi europei.

Si tratta di quel sistema volto a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione contro un utilizzo improprio delle risorse comuni, secondo cui la distribuzione dei fondi è vincolata al rispetto di taluni requisiti relativi allo Stato di diritto⁴⁰. Su di esso si è acceso, fin da subito, un vivace dibattito tra i paesi membri, culminato con l'annuncio il 16 novembre 2020 da parte di Ungheria e Polonia del proprio veto sulla proposta di bilancio programmatico 2021-2027, sulla base della loro opposizione al meccanismo di condizionalità di bilancio.

⁴⁰ Si veda, anche per una ricostruzione storica e per gli opportuni riferimenti bibliografici, M. COLI, *Il regolamento condizionalità a protezione del bilancio europeo: quale prezzo per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 18, 6 giugno 2022, pp. 379-402, reperibile [online](#).

Un primo accordo era stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del luglio 2020, con l'approvazione del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e del piano di ripresa per l'Europa. L'accordo indicava che sarebbe stato «introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di *Next Generation EU*»⁴¹.

Rimaneva così aperta la questione della condizionalità, sulla quale i due co-legislatori mantenevano posizioni differenti⁴².

Il consenso veniva infine raggiunto il 5 novembre 2020 su un testo che con qualche aggiustamento diveniva il regolamento 2020/2092.

Da parte loro, Ungheria e Polonia si opponevano al testo sul quale i co-legislatori avevano trovato il consenso e, sebbene non potessero impedirne l'adozione, in quanto basato sull'art. 332, par. 1, TFUE, che prevede la maggioranza qualificata, minacciavano, come sopra ricordato, di impedire il raggiungimento della unanimità degli Stati membri necessaria invece per l'adozione del QFP e del piano *Next Generation EU*.

La situazione si sbloccava al Consiglio europeo di dicembre 2020, le cui conclusioni includevano un «impegno» sulla portata e sull'applicazione del regolamento 2020/2092⁴³. Come compromesso, le conclusioni del Consiglio europeo, pur essendo quest'ultimo privo di poteri legislativi al riguardo, ribadiscono le garanzie procedurali e sostanziali contenute nel regolamento a favore degli Stati membri e ne danno un'interpretazione, seppur non vincolante, ma certamente qualificata stante la fonte, del significato e della portata di diversi suoi elementi⁴⁴. In particolare, in esse si prevede che il regolamento debba «essere applicato nel rispetto dell'articolo 4, paragrafo 2, del TUE, segnatamente dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri»⁴⁵. Da parte sua, la Commissione avrebbe dovuto adottare, come in effetti avvenuto⁴⁶, linee guida

⁴¹ Segretariato generale del Consiglio, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) - Conclusioni, 21 luglio 2020, [EUCO 10/20](#), punto 23.

⁴² In merito, si veda la ricostruzione contenuta nelle conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 2 dicembre 2021, [causa C-156/21](#), *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2021:974, punto 86. Al riguardo, vedi anche C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o Rule of Law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti*, 4 aprile 2022, reperibile [online](#).

⁴³ Segretariato generale del Consiglio, Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni, [EUCO 22/20](#), punto 2.

⁴⁴ In tal senso conclusioni Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., punto 90.

⁴⁵ Conclusioni del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020), cit., punto 2.

⁴⁶ Il 2 marzo 2022 la Commissione europea ha adottato gli orientamenti sull'applicazione del regolamento 2020/2092 (comunicazione della Commissione, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, [C \(2022\) 1382 final](#)), nelle quali ha precisato i requisiti per valutare la situazione e le violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano gravemente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, ferma la necessità di precedere comunque ad una valutazione d'insieme.

sulle modalità di applicazione del meccanismo che avrà comunque carattere sussidiario rispetto alle altre procedure previste dal diritto dell'Unione⁴⁷, fermo restando che le misure così adottate dovranno essere proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria dell'Unione e sugli interessi finanziari della stessa Unione.

Grazie a tale impegno del Consiglio europeo, Ungheria e Polonia ritiravano il proprio veto al QFP e al piano *Next Generation EU* e il regolamento poteva essere adottato dal Consiglio il 14 dicembre e dal Parlamento il 16 dicembre 2020.

L'applicazione, o meglio la non applicazione, del regolamento ha continuato tuttavia a generare contrasti istituzionali tra la Commissione e il Parlamento, tanto che quest'ultimo il 29 ottobre 2021 ha presentato un ricorso in carenza contro la Commissione europea che non avrebbe assicurato la piena ed immediata applicazione del regolamento⁴⁸. Nel contempo, Ungheria e Polonia avevano comunque impugnato il regolamento chiedendone l'annullamento e fondando i loro ricorsi sull'assenza di una base giuridica adeguata, sull'elusione della procedura prevista all'art. 7 TUE, sul superamento dei limiti delle competenze dell'Unione e sulla violazione del principio della certezza del diritto.

La Corte di giustizia, in seduta plenaria, respingendo i ricorsi, ha confermato la legittimità del meccanismo sanzionatorio legato alla condizionalità nei confronti degli Stati membri che violino lo Stato di diritto.

Le sentenze gemelle del 16 febbraio 2022⁴⁹ rivestono una importanza che va ben oltre la questione della gestione delle risorse di bilancio, segnando una svolta sul cammino dell'integrazione riconoscendo il primato del diritto dell'Unione, quale si esprime nei suoi principi-valori⁵⁰, da realizzare anche mediante misure sanzionatorie che ne accrescono la capacità di *moral suasion* a tutela di quella *European way of life* che la Presidente Ursula von der Leyen ha tracciato nel suo programma. Il punto di snodo

⁴⁷ Conclusioni Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., punto 92, ultimo trattino.

⁴⁸ Causa C-657/21, *Parlamento europeo c. Commissione europea*, cancellata dal ruolo con ordinanza del Presidente della Corte dell'8 giugno 2022, a seguito della rinuncia agli atti da parte del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 148 del regolamento di procedura della Corte. Alla Commissione veniva imputata la violazione dell'art. 17, par. 1, seconda frase, par. 2 e par. 3, secondo comma.

⁴⁹ Rispettivamente, [causa C-156/21](#), *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2022:97; e [causa C-157/21](#), *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2022:98. Per un commento cfr., per tutti, A. FESTA, *Le sentenze «gemelle» del 16 febbraio 2022: oltre la questione di legittimità, un «manifesto» sui fondamenti del diritto europeo*, in questo numero della Rivista, pp. 81-110, reperibile [online](#), anche per i necessari riferimenti; nonché J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2022, pp. 161-168, reperibile [online](#); e ID., *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus*, 2022, n. 2, pp. 25-45, reperibile [online](#).

⁵⁰ Sul punto si veda ampiamente B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2022, n. 2, pp. 114-136, reperibile [online](#).

consiste nel legare la politica di bilancio europea al rispetto dello Stato di diritto, nel merito e nelle procedure, da parte dello Stato membro destinatario, introducendo, in maniera innovativa, a protezione del bilancio, una condizionalità generale e orizzontale rispetto a quelle più specifiche già esistenti per alcune forme di finanziamento. Appare evidente come questa pronuncia sia destinata a pesare sugli equilibri all'interno dell'Unione fra la sovranità dei singoli Stati e quella c.d. europea, intesa come supremazia dei valori democratici e in generale di quelli contemplati all'art. 2 TUE sull'esercizio dei poteri sovrani da parte degli Stati membri⁵¹, a conferma della natura *sui generis* della stessa Unione quale sistema integrato degli ordinamenti nazionali e di quello unionale interconnessi e integrati per il tramite della affermazione del principio del primato. Di fronte alle numerose anche recenti contestazioni di tale principio da parte delle Corti supreme di taluni Stati⁵², la Corte di giustizia ha così lanciato, tramite una riaffermazione dell'intangibilità dei suoi valori, un messaggio forte e chiaro che può rappresentare la premessa per una maggiore coesione anche sul piano politico.

4. La governance economica dell'Unione, la competenza tributaria e le prospettive di riforma istituzionale nella Conferenza sul futuro dell'Unione.

La crisi economico finanziaria determinata dall'emergenza sanitaria ha messo in luce le debolezze dell'attuale sistema di finanziamento dell'Unione europea, basato principalmente sui trasferimenti degli Stati membri. L'eccezionalità della situazione ha comportato, come si è visto, una risposta altrettanto eccezionale basata su uno spirito di solidarietà che ha portato la Commissione a percorrere strade nuove e straordinarie per reperire le risorse finanziarie necessarie per consentire il rilancio delle economie nazionali. Ne è emersa una sostanziale inadeguatezza dell'architettura contenuta nei Trattati in tema di bilancio dell'Unione.

Quanto accaduto potrebbe dunque essere l'occasione per riformare compiutamente il sistema di governance economica, dando finalmente all'Unione una propria autonomia finanziaria, attribuendole un potere impositivo. Il 2022 potrebbe perciò essere un anno decisivo in quanto il 19 ottobre 2021 la Commissione ha rilanciato la sua consultazione del febbraio 2020 sulla revisione della governance economica con l'intento di avanzare proposte di riforma. Una proposta ufficiale della Commissione è dunque attesa nel giugno 2022, per un'attuazione a partire dal 2024, tenendo conto del fatto che nel 2023 verrà

⁵¹ Cfr. E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2022, pp. 407-413, spec. p. 412, reperibile [online](#).

⁵² In merito, per tutti, G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, pp. 473-491; e M.P. CHITI, *Il declino del primato del diritto dell'Unione europea nella recente giurisprudenza tedesca e francese*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2021, pp. 429-441.

disattivata la clausola di salvaguardia generale che ha congelato almeno fino alla fine del 2022 le regole del Patto di stabilità e crescita⁵³. Il 2 marzo 2022 la Commissione ha adottato una comunicazione⁵⁴ che fornisce agli Stati membri orientamenti sulla conduzione della politica di bilancio nel 2023. Essa stabilisce i principi fondamentali che guideranno la valutazione da parte della Commissione stessa dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Fornisce inoltre una panoramica sullo stato di avanzamento del riesame della governance economica.

La ricerca di una strategia fiscale europea che favorisca un modello europeo di crescita e si accompagni ad una riforma del Patto di stabilità e crescita è solo una parte, di certo la più immediata e significativa, delle soluzioni da adottare per favorire un effettivo rilancio delle economie nazionali. Indissolubilmente connesso alla capacità fiscale dell'Unione ai fini del reperimento di risorse proprie è il tema della competenza dell'Unione in materia fiscale, oggi largamente esclusa e - per il resto - condizionata alla regola dell'unanimità del consenso degli Stati. Quella stessa unanimità che è richiesta, come prima osservato, in seno al Consiglio nella procedura di adozione del quadro finanziario pluriennale, cui si aggiunge, nel caso di modifica del regime delle risorse proprie, la ratifica di tutti gli Stati membri. Pure sotto questo profilo il momento parrebbe propizio per un ripensamento delle attuali disposizioni ed una loro riforma anche per la avvenuta conclusione della Conferenza sul futuro dell'Unione che ha offerto a tutti i cittadini europei un'occasione per ragionare sulle sfide e le priorità dell'Europa e per riflettere sul futuro dell'Unione europea⁵⁵.

Fra i temi in discussione nel corso della Conferenza, che si sono articolati in quattro macroaree⁵⁶, un ruolo centrale ha assunto, ai fini del corretto funzionamento dell'Unione anche e soprattutto con riguardo alla competenza in materia fiscale, la questione delle modalità di voto, in una prospettiva di sviluppo a medio e lungo termine delle politiche europee una volta adeguate alle nuove priorità, come indicate da Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione 2021⁵⁷. Vi sono infatti settori del diritto dell'Unione, quali quello della politica estera e di sicurezza e quello fiscale *in primis*, ma non solo, in cui il ricorso alla procedura del voto unanime in sede di Consiglio ha rappresentato fino ad oggi un ostacolo al conseguimento di progressi verso una più completa integrazione. Si tratta di comprendere, dunque, anzitutto, se e come sia ipotizzabile il superamento,

⁵³ Memoria della Banca d'Italia, *Indagine conoscitiva sulla Conferenza sul futuro dell'Europa*, 7 dicembre 2021, reperibile [online](#).

⁵⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Orientamenti di politica di bilancio per il 2023*, COM(2022) 85 final del 2 marzo 2022.

⁵⁵ Per una valutazione della conclusione della Conferenza, vedi A. FIORENTINI e E. BULAND, *The day after the CoFoE: is the EU ready for a revision of the Treaty?*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, Napoli, 2022, pp. 295-300, reperibile [online](#).

⁵⁶ Si tratta delle seguenti macroaree: Democrazia e valori europei e Stato di diritto, sicurezza; Cambiamento climatico, ambiente e salute; Rafforzamento economico, giustizia sociale, lavoro ed educazione, sport e trasformazione digitale; e, infine, UE nel mondo, migrazioni.

⁵⁷ [Discorso sullo stato dell'Unione 2021 della Presidente von der Leyen](#), 15 settembre 2021.

anche, ma non necessariamente, attraverso una modifica dei Trattati⁵⁸, del principio dell'unanimità, e, poi, nel caso, con quali modalità e strumenti alternativi alla riforma dell'attuale quadro normativo sia possibile pervenire sul piano istituzionale a soluzioni che tengano conto dell'esigenza, da più parte manifestata, di favorire una maggiore partecipazione democratica al processo di integrazione.

Analizzando i contributi raccolti sulla piattaforma *online* della Conferenza, si rileva come elemento comune a molti di essi sia stata la critica alle procedure di voto in seno alle Istituzioni europee, in realtà principalmente al Consiglio europeo, e come fra le proposte che sono apparse più frequentemente vi sia stata quella dell'applicazione del voto a maggioranza qualificata anziché all'unanimità al Consiglio e del rafforzamento del ruolo del PE. È ormai evidente la necessità di superare la previsione della unanimità che può essere – peraltro a ragione – ritenuta una vestigia dell'Europa del passato. L'obbligo di conseguire l'unanimità dei consensi in un consesso di ventisette Stati sovrani rende il processo decisionale estremamente lungo e complesso e troppo spesso lo blocca del tutto, quando invece l'Unione, laddove tale processo decisionale è basato sul principio maggioritario, si dimostra capace di agire con efficacia, pur con tutti i limiti e le contraddizioni legate al ruolo ancora insufficiente del Parlamento europeo in termini di democrazia partecipativa.

La questione è da tempo all'attenzione della Commissione e sicuramente le gravi conseguenze della pandemia in corso hanno reso ancor più necessario e improcrastinabile che, ad una rivisitazione delle competenze dell'Unione, oggi in larga misura esclusa dalle scelte in settori di estrema rilevanza per la vita quotidiana e per lo sviluppo economico e sociale, dalla politica di sicurezza sociale o protezione sociale, a quella ambientale, alla politica estera e di sicurezza comune, alla politica fiscale, per citare solo alcuni dei settori in cui l'attività unionale è relegata ad un ruolo di supporto e coordinamento, si accompagni una attribuzione alla stessa Unione di maggiori poteri nei confronti degli Stati sul piano delle procedure di voto.

Vero è che oggi, nel momento, cioè, in cui, come la recente crisi nei rapporti fra l'Unione e la Polonia, legata al pronunciamento del 7 ottobre 2021 del Tribunale costituzionale di quel Paese a favore della prevalenza del diritto nazionale, dimostra in tutta la sua gravità, il principio stesso della supremazia del diritto dell'Unione e dei principi che esso afferma, viene messo in discussione, appare difficile immaginare una profonda revisione dei Trattati. È tuttavia altrettanto vero che la domanda da porsi, ancor prima di verificare se sia effettivamente necessario procedere ad una modifica dei Trattati o sia invece possibile rinvenire una soluzione negli strumenti attualmente già previsti, è se una realtà come l'Unione, la cui natura *sui generis* la pone al di sopra degli Stati, ma non la qualifica ancora come una federazione, possa funzionare, secondo regole di

⁵⁸ Per un commento, cfr. F. SCHIMMELFENNIG, *The Conference on the Future of Europe and EU Reform: Limits of Differentiated Integration*, in *European Papers*, 2020, n. 2, pp. 989-998, reperibile [online](#).

democrazia, indispensabili per l'esercizio della sovranità ad essa conferita dagli Stati membri, mantenendo il diritto di veto.

Se la domanda è retorica, la risposta deve essere invece concreta e coerente con la realtà attuale, dove l'assenso di tutti gli Stati membri è necessario per le decisioni chiave dell'Unione in un'ampia gamma di settori, tra cui spiccano due ambiti cruciali: la politica estera e, per l'appunto, quella finanziaria.

La *ratio* dell'attuale architettura istituzionale in ambito finanziario, con riguardo sia alla autonomia impositiva dell'Unione in tema di risorse proprie sia alla sua competenza in materia tributaria, è chiara e prevede che sulle decisioni che contano nessuno Stato possa subire una decisione che non approva, col risultato che, di fatto, ogni Stato può tenere in scacco tutti gli altri. Gli esempi sono numerosi e, solo per ricordare alcuni tra i più recenti, basti pensare, come già osservato, all'approvazione del *Next Generation EU*, avvenuta dopo infiniti contrasti che hanno messo a rischio l'approvazione stessa del programma.

Inevitabile dunque l'avvio di approfondite riflessioni in sede europea, tanto che il superamento del voto all'unanimità è divenuto uno dei punti centrali delle proposte già della Commissione Juncker, poi riprese dalla Commissione von der Leyen, che tuttavia devono fare i conti col fatto che una revisione dei Trattati, sia essa ordinaria oppure semplificata, deve comunque avvenire, in base all'art. 48 TUE, col consenso unanime, generando una sorta di corto circuito da cui si può uscire, senza modificare direttamente i Trattati, in due modi: raggiungendo un accordo (internazionale) fra gli Stati che, ad esempio, rinuncino ad esercitare il diritto di veto a fronte della possibilità di ricorso a forme di democrazia partecipativa per legittimare democraticamente la loro decisione, in modo da salvaguardare sul piano formale la sovranità degli Stati stessi in sede europea, e, al contempo, da consentire comunque, su quello sostanziale, forme di integrazione differenziata, senza comportare necessariamente una modifica dei Trattati; oppure, limitandosi ad utilizzare gli strumenti già esistenti nei Trattati, per finalità ben specifiche e nella misura in cui ciò possa evitare un rallentamento nel processo di integrazione, avvalendosi in particolare della cooperazione rafforzata nelle forme ora previste dagli artt. 20 TUE e 326-334 TFUE, o, quando si tratti di porre rimedio a distorsioni della concorrenza, ricorrendo allo strumento di cui all'art. 116 TFUE⁵⁹.

5. Segue: gli strumenti per superare il voto all'unanimità in materia fiscale.

⁵⁹ Esso così recita: «[q]ualora la Commissione constati che una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tale motivo, una distorsione che deve essere eliminata, essa provvede a consultarsi con gli Stati membri interessati.

Se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le direttive all'uopo necessarie. Può essere adottata ogni altra opportuna misura prevista dai trattati».

Diviene a questo punto necessario fornire un quadro degli strumenti che già i Trattati conoscono per consentire, entro certi limiti, fin da ora, il superamento del principio d'unanimità sancito, in materia di fiscalità, dagli artt. 113 e 115 TFUE, in base ai quali il Consiglio delibera in merito alle relative proposte secondo la procedura legislativa speciale. Al riguardo conviene prendere le mosse dalla comunicazione del 15 gennaio 2019⁶⁰, nella quale, riprendendo quanto già evidenziato dal Presidente della Commissione Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione, tenuto davanti al Parlamento europeo il 12 settembre 2018, la Commissione ha invitato gli Stati membri, il Parlamento europeo e tutte le parti interessate a superare la regola della unanimità nel processo decisionale in alcuni settori della politica fiscale dell'UE a favore del voto a maggioranza qualificata, senza tuttavia modificare i vigenti Trattati. Si tratterebbe, infatti, di utilizzare le "clausole passerelle" di cui agli artt. 48, par. 7, TUE e 192 TUE, che si affiancano a quella prevista dall'art. 31, par. 2, TUE in materia di politica estera che attribuisce al Consiglio europeo il potere di passare, con decisione presa all'unanimità, dall'attuale regola generale dell'unanimità di voto al voto a maggioranza qualificata.

Con specifico riferimento al settore fiscale, mentre l'art. 48, par. 7, TUE contiene una clausola passerella c.d. generale, che consente, in talune circostanze, di adottare la maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria, il par. 2 dell'art. 192 TFUE prevede una clausola passerella c.d. specifica per l'adozione di disposizioni in materia ambientale che incidono sulla disciplina di questioni di natura fiscale, attualmente sottoposte al voto all'unanimità.

L'iniziativa della Commissione Juncker, che ha trovato piena condivisione nella Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, prevedeva che la transizione dalla procedura legislativa speciale (che contempla, giova ancora una volta ricordare, la regola dell'unanimità per l'adozione della relativa deliberazione) alla procedura legislativa ordinaria sarebbe dovuta avvenire attraverso quattro distinte fasi da attuare in tempi rapidi per le prime due. In ogni caso, il passaggio avrebbe dovuto concludersi entro il 2025, senza ricorrere a modifiche del vigente quadro normativo dell'Unione e senza incidere sulle attuali competenze degli Stati membri in materia fiscale.

La proposta della Commissione è stata oggetto nel nostro Paese di una approfondita valutazione da parte della VI Commissione permanente (finanze) della Camera che nel suo parere del 22 dicembre 2020⁶¹ ha formulato considerazioni che, pur assumendo

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*, [COM\(2019\) 8 final](#) del 15 gennaio 2019.

⁶¹ Camera dei Deputati, VI Commissione permanente (finanze), doc. XVIII, n. 25, 22 dicembre 2020, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio: *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*, COM(2019) 8 final, reperibile al sito <https://documenti.camera.it>.

anch'esse di operare a Trattati vigenti invariati, suggeriscono soluzioni differenti da quella indicata dalla Commissione per giungere ad un superamento del principio dell'unanimità in ambito fiscale. La Commissione parlamentare ritiene infatti che debbano essere valorizzate altre disposizioni dei Trattati che conferiscono flessibilità per il ricorso a procedure diverse dall'unanimità, senza dover rivedere i vigenti Trattati. Sta di fatto che comunque la Commissione europea aveva preso in esame nel suo documento i possibili strumenti alternativi, senza ritenerli soluzioni percorribili. Si tratta della cooperazione rafforzata oppure dell'art. 116 TFUE. Quest'ultimo, in particolare, prevede l'ammissibilità del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni della concorrenza dovute alla disparità delle norme fiscali⁶². Ad avviso dell'Istituzione europea, tale disposizione, che è subordinata a condizioni rigorose, non sarebbe idonea a colmare tutte le lacune generate dall'unanimità, anche se la stessa Commissione parrebbe aver di recente assunto un atteggiamento più favorevole ad un suo possibile utilizzo⁶³.

Quanto al ricorso a forme di cooperazione rafforzata, di cui agli artt. 20 e 42 TUE, quest'ultimo in materia di politica di sicurezza e di difesa comune, che consiste nella non integrale e uniforme soggezione di tutti gli Stati all'insieme della normativa europea, ed è perciò da distinguere dalla "normale" flessibilità, che comprende invece i casi nei quali le norme dell'Unione non si applicano in modo uniforme nella totalità degli Stati membri, esse non garantirebbero un "unico" regime fiscale omogeneo in tutta l'Unione, ma limitato ai soli Paesi partecipanti, consentendo agli Stati stessi di modulare la loro partecipazione alle politiche comuni e dando luogo ad una integrazione differenziata che genererebbe ulteriori e gravi disparità, a esclusivo vantaggio dei Paesi che non intendessero aderirvi.

L'obiettivo dovrebbe essere invece quello di superare, quanto più possibile, l'attuale fenomeno di frammentazione delle regole applicate nei diversi Stati membri, che mina la prospettiva di una corretta competizione, favorisce comportamenti opportunistici e sottrae all'erario risorse significative incentivando l'elusione, l'evasione e le frodi fiscali.

Per queste ragioni, ma soprattutto per il fatto che l'opzione suggerita dalla Commissione europea, ovvero l'utilizzo della clausola passerella generale, appare allo stato difficilmente percorribile per le resistenze di alcuni Stati che potrebbero impedire il raggiungimento dell'unanimità dei consensi necessaria per il passaggio al voto a

⁶² Il voto a maggioranza qualificata può essere anche usato per le misure destinate a contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'art. 325 TFUE. Si potrebbe dunque ipotizzare il suo utilizzo per talune misure di lotta contro le frodi in materia di IVA, data che tale imposta è una risorsa propria dell'Unione, ma, proprio in ragione di ciò, la possibilità di ricorrere a tale strumento risulta molto ristretta e mirata.

⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa*, , [COM\(2020\) 312 final](#) del 15 luglio 2020.

maggioranza qualificata, la Commissione Finanze ha insistito per il ricorso allo strumento di cui all'art. 116 TFUE, in considerazione dell'evidente pregiudizio alla concorrenza che discende dall'adozione di regimi fiscali disomogenei. Deporrebbe in tal senso, come accennato, anche un apparente mutamento di atteggiamento da parte della Commissione, che nel citato *Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa* del 15 luglio 2020, ha dichiarato di voler esaminare «come avvalersi appieno delle disposizioni» del TFUE «che consentono l'adozione di proposte in materia di imposizione mediante procedura legislativa ordinaria» e, al riguardo, ha fatto esplicito riferimento alla possibilità di attivare l'art. 116 TFUE⁶⁴. Non stupisce dunque che lo stesso Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, nel luglio 2020, riferendosi alla posizione assunta dal Presidente della Commissione nel suo discorso programmatico all'atto dell'insediamento⁶⁵, abbia confermato l'intenzione della Commissione di valutare la possibile applicazione della disposizione in parola.

6. Possibili proposte di riforma istituzionale: l'ipotesi referendaria.

L'avvio della Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato per gli Stati l'occasione per esprimere la propria opinione sulle questioni oggetto dei lavori e, in particolare, sul tema delle riforme istituzionali e dunque delle modalità di voto nella procedura legislativa. Come risulta da un report presentato il 3 giugno 2021 dal German Institute for International and Security Affairs⁶⁶ la preoccupazione maggiore riguarderebbe l'introduzione del voto a maggioranza qualificata nel settore della politica estera e di sicurezza comune, rispetto alla quale non pochi Stati hanno espresso una posizione decisamente contraria. Solo un numero limitato di Stati ha invece manifestato un interesse per l'introduzione del voto maggioritario in altri ambiti, tra cui *in primis* quello fiscale. Tra gli Stati che hanno menzionato espressamente la questione della fiscalità compare l'Italia. Già in occasione, come ricordato⁶⁷, del dibattito in commissione parlamentare sulla comunicazione della Commissione su un processo decisionale più efficiente, il passaggio al voto a maggioranza nella fiscalità è stato giudicato essenziale per il progresso del cammino europeo e tali considerazioni compaiono anche nel *non paper* presentato, come da altri Stati, anche dal Governo italiano⁶⁸, nel quale viene

⁶⁴ COM(2020) 312 final, cit., p. 2.

⁶⁵ Cfr. il sito https://www.adnkronos.com/fisco-gentiloni-da-olanda-e-altri-politica-aggressiva-va-corretta_2drD8MZxlvTxnwWIZbwFCR. Vedi anche Answer given by Mr Gentiloni on behalf of the European Commission, 8 December 2020, [E-005215/2020](https://ec.europa.eu/press/005215/2020).

⁶⁶ M. ÅLANDER, N. VON ONDARZA, S. RUSSACK (eds.), *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, June 2021, WP nr. 3, reperibile [online](https://www.gii.se/publications/managed-expectations-eu-member-states-views-on-the-conference-on-the-future-of-europe).

⁶⁷ V. *supra*, par. 5.

⁶⁸ *Using the Conference on the Future of Europe to shape a real European political discourse, Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020-2022)*, reperibile [online](https://www.governo.it/it/la-conferenza-sul-futuro-dell-europa). Il Governo italiano ha successivamente emesso un *Revised Italian Non-Paper on the Conference on the Future of Europe (2021-2022)* (*The Conference on the Future of Europe: breaking new ground for the EU*, reperibile

proposto di fare pieno uso delle disposizioni già previste dai Trattati per semplificare il processo decisionale dell'UE, prevedendo, in particolare, il passaggio progressivo alla votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo per temi quali la sicurezza e la protezione sociale, misure antidiscriminazione, fiscalità e politica estera e di sicurezza comune, per alcuni settori. A tal fine, si suggerisce il ricorso alle clausole passerella e alle disposizioni dell'art. 31, par. 2, TUE. In particolare, il nostro Governo si dichiara favorevole ad una armonizzazione fiscale, da cui trarrebbe giovamento il funzionamento del mercato interno, e, sul piano della governance economica, ad un incremento delle risorse proprie dell'Unione traendo spunto dall'esperienza maturata con il *Next Generation EU*.

In realtà, il dibattito aveva stentato ad avviarsi, anche per le difficoltà manifestatesi sul piano procedurale nell'avvio dei lavori, per quanto si potesse già rilevare come le proposte fossero fin dall'inizio in prevalenza orientate nel senso di ricercare soluzioni che evitino, per quanto possibile, modifiche dei Trattati. In particolare, nel quadro di una più ampia riforma, già nel novembre 2019, il presidente del PE David Sassoli, riassumeva la posizione dell'Istituzione chiedendosi retoricamente «come può una democrazia funzionare con il diritto di veto» quando «neanche un condominio funziona con un sistema che richiede l'unanimità»⁶⁹. Non può però tacersi la diffusa convinzione che scardinare il diritto di veto sarebbe un passo importante, ma probabilmente non risolutivo. In estrema sintesi, viene fatto rilevare che l'Unione è una entità “acefala”, in cui, anche passando dalla unanimità alla maggioranza qualificata, la competenza ad adottare talune decisioni di maggiore rilevanza rimarrebbe sempre al Consiglio europeo e al Consiglio, che non rappresentano l'interesse complessivo dell'Unione, ma quello dei singoli Stati, ognuno dei quali cerca di far valere le proprie posizioni. Il vero cambiamento avverrebbe dunque se venissero sottratte al potere esclusivo degli Stati le prerogative più importanti, cioè quelle in materia finanziaria e di politica internazionale. Le decisioni su tali temi dovrebbero perciò essere adottate attraverso procedure di co-legislazione per aumentare il peso specifico dell'istituzione propriamente democratica, vale a dire il Parlamento europeo.

Si comprende così la provocazione del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel per il quale abolire il principio di unanimità sarebbe “una falsa buona idea” perché «quando siamo uniti, siamo forti. Quando non siamo uniti, siamo deboli, non abbiamo impatto. Il rischio, abbandonando troppo in fretta l'unanimità è quello di rinunciare allo sforzo necessario per creare questa unità, creando situazioni che darebbero ad alcuni Stati membri l'impressione che il loro punto di vista non sia importante o gradito. Dato che

[online](#)), in cui, con riferimento particolare alla materia fiscale, ha precisato che il passaggio dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata, si rivela «particularly urgent, since it is demonstrably true that unanimity represents a formidable obstacle to EU agency in this field, with the ensuing, crippling distortions in the internal market» (p. 4).

⁶⁹ Repetibile al sito <https://www.iltascabile.com/societa/europa-veto>.

non sono comunque necessari, non c'è più motivo di sforzarsi di costruire insieme un progetto comune»⁷⁰. Lo stesso Michel è consapevole di assumere una posizione atipica, che può avere una qualche giustificazione semmai con riguardo alla politica estera e di sicurezza, ma non certo in tema di fiscalità, dove lo sforzo deve essere quello non già di essere uniti verso l'esterno, bensì di superare gli egoismi nazionali all'interno di un mercato che possa diventare veramente unico. Sta di fatto che questa prospettiva non è condivisa da quegli Stati che addirittura ritengono il passaggio al voto a maggioranza "pericoloso" in questo momento di fragilità, politica ed economica, dell'Unione. Meglio riparlare, se del caso, in tempi migliori, risolte le attuali situazioni di crisi.

A spingere per un reale ed immediato cambiamento, almeno in materia fiscale, potrebbe essere però proprio la situazione economica creata dalla pandemia che ha già aperto scenari impensabili in precedenza⁷¹, dalla sospensione del patto di stabilità alla emissione di debito comune. Anche gli Stati più renitenti ad una maggiore integrazione economica e politica non possono non rendersi conto del mutato contesto e potrebbero essere così indotti a accettare sacrifici alla propria sovranità per costruire un progetto comune di rilancio delle proprie economie. Tutto ciò non è però emerso dalle posizioni assunte dagli Stati in sede di Conferenza per quanto concerne una possibile modifica della regola dell'unanimità; tanto che, a differenza del *non paper* dell'Italia, nel *non paper* di dodici paesi⁷² compare solo un generico cenno alla necessità di fare dell'UE «a strong and credible global actor, including working towards more efficient decision-making processes», mentre in quello franco-tedesco⁷³ si fa riferimento, in via generale, fra i temi da trattare, agli «institutional issues» che andrebbero affrontati anche con l'obiettivo di «ensure a more efficient functioning of the Union and its Institutions». Non molto, in verità, ma comunque una manifestazione di disponibilità ad affrontare i temi istituzionali, tra cui non può non comparire il tema delle modalità di voto.

La Conferenza si è conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione presso il Parlamento europeo della relazione finale che contiene quarantanove proposte adottate il 30 aprile 2022 dalla Plenaria della Conferenza⁷⁴. In particolare, le raccomandazioni, nell'ambito del tema della Democrazia europea, propongono una generalizzazione del voto a maggioranza qualificata, che miri a conservare l'unanimità per le sole questioni riguardanti l'adesione di nuovi Paesi membri e le modifiche ai principi fondamentali

⁷⁰ V. il sito <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/michel-abolire-principio-unanimita-falsa-buona-idea>.

⁷¹ Si veda G. PETRILLO, *Il rafforzamento del legame fra fiscalità e democrazia per la creazione di una capacità fiscale europea*, in *federalismi.it*, 2022, n. 6., pp. 86-100, reperibile [online](#).

⁷² *Conference on the Future of Europe: Common approach amongst Austria, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Slovakia and Sweden*, reperibile [online](#).

⁷³ *Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines*, reperibile [online](#).

⁷⁴ La relativa documentazione è reperibile al sito della Conferenza <https://futureu.europa.eu/?locale=it>.

dell'Unione, contemplati dall'art. 2 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷⁵.

La Conferenza ha quindi rappresentato un'ottima occasione per verificare se sussistono le condizioni politiche per avviare un processo complessivo di revisione della attuale struttura istituzionale. Si tratta di conciliare i diversi timori con la necessità di procedure più efficienti, lasciando le modifiche dei Trattati come *extrema ratio*, anche per evitare quella sorta di cortocircuito, già menzionato, che potrebbe essere provocato dal fatto, più volte ricordato, che la modifica dei Trattati è a sua volta regolata dal voto all'unanimità.

L'umore di molti Stati non pare favorevole ad una integrazione ulteriore che consenta di superare il principio dell'unanimità. Non può però escludersi che, proprio a seguito della Conferenza, venga posta sul tappeto la questione, più generale, di una riforma dei Trattati. Le parole pronunciate dal Presidente Draghi dinanzi al Parlamento europeo il 3 maggio 2022, a favore di un federalismo, non solo pragmatico, ma anche ideale, che impone il superamento del principio dell'unanimità, quale unico modo per uscire dall'attuale situazione di stallo⁷⁶, parrebbero da interpretare come un forte segnale in tal senso. Esse sono state peraltro riprese dalla Presidente della Commissione, nelle sue dichiarazioni di chiusura, il 9 maggio, dei lavori della Conferenza, e dal Presidente francese Macron⁷⁷ che, parlando a Strasburgo nella stessa occasione, ha difeso l'idea di una Europa a più velocità. Infine, lo stesso Parlamento europeo, pronunciandosi sulle conclusioni della Conferenza, ha auspicato l'abolizione dell'unanimità in seno al Consiglio, chiedendo l'attivazione della procedura di revisione dei Trattati⁷⁸. Immediata però è stata la levata di scudi da parte di ben tredici Stati membri, fortemente contrari ad ogni ipotesi di modifica dei Trattati⁷⁹.

Quanto agli strumenti alternativi alla revisione dei Trattati, a venire in considerazione sono la cooperazione intergovernativa e la cooperazione rafforzata, di cui la prima è stata utilizzata anche per costruire le basi per iniziative più ambiziose di armonizzazione nel campo della tassazione societaria, mentre la seconda, che ha un precedente nel 2013 nel settore fiscale nell'imposta sulle transazioni finanziarie⁸⁰, non si

⁷⁵ Sull'esito della Conferenza si veda, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, L. LIONELLO, *Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati*, in *BlogDUE*, 29 maggio 2022, reperibile [online](#).

⁷⁶ Il testo dell'intervento del Presidente Draghi al Parlamento europeo è reperibile [online](#).

⁷⁷ Cfr. il sito <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20220506STO29018/futuro-dell-europa-la-conferenza-si-conclude-con-una-promessa-di-cambiamento>. Il discorso del Presidente francese è anche reperibile [online](#).

⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 maggio 2022, *Seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa*, (2022/2648 (RSP)), punti 11 e 15.

⁷⁹ In merito, *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9 May 2022, reperibile [online](#).

⁸⁰ Proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, [COM\(2013\) 71 final](#) del 14 febbraio 2013.

è rivelata particolarmente efficace per la partecipazione limitata a undici Stati, dopo che una proposta presentata nel 2011 non aveva ottenuto il consenso unanime del Consiglio.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2021, Ursula von der Leyen ha giustamente sottolineato che in materia di politica estera – anche ma non solo – la soluzione per fare dell'Unione un soggetto capace di agire non sta o non sta esclusivamente nell'abolizione del metodo del voto unanime e quindi del diritto di veto dei singoli Stati. La paralisi dell'Unione europea, specie in materia di politica estera e di difesa, sarebbe infatti dovuta alla mancanza di volontà politica dei governi e non alla capacità decisionale delle istituzioni europee.

In questo contesto, i movimenti politici di forte ispirazione europeista si sono in più occasioni espressi nel senso che forme di democrazia partecipativa e un rafforzamento dei poteri del Parlamento siano obiettivi da perseguire per giungere ad una riforma dell'attuale sistema europeo. In tale prospettiva, ad esempio, nel Documento politico-programmatico del Movimento europeo in Italia triennio 2019-2021⁸¹ si afferma come «ineludibile» l'intervento della sovranità popolare attraverso un «referendum paneuropeo confermativo»⁸² in caso di riforma dei Trattati. Evocato anche dal Parlamento europeo con riguardo all'ipotesi di modifica dei Trattati, l'istituto del referendum è ben noto alla storia dell'Unione e l'esperienza maturata nelle ben quaranta volte in cui i cittadini di ventidue Paesi europei sono stati chiamati ad esprimersi con referendum consultivi o deliberativi o di ratifica insegna che esso va maneggiato con estrema delicatezza, specie ove si trattasse, ad esempio, di farne uso per confermare, anche solo nei Paesi dove se ne avverta la necessità, scelte come quella di abbandonare il voto all'unanimità. In tali circostanze il ricorso allo strumento referendario potrebbe rappresentare la contropartita per la rinuncia ad una porzione di sovranità necessaria per transizione al voto a maggioranza qualificata.

Si potrebbe poi, per ridurre l'impatto della riforma sulla sovranità degli Stati, restringere il campo delle misure che potrebbero essere adottate senza l'unanimità, limitandolo, ad esempio, al contrasto dei fenomeni patologici, quali le frodi, o alla disciplina della fiscalità digitale che per la natura del mondo di Internet richiede una risposta che non sia territorialmente circoscritta, ma quanto più comprensiva possibile delle varie realtà economiche, e ricorrendo invece, quando ne sussistano le condizioni, allo strumento di cui all'art. 116 TFUE⁸³.

⁸¹ Documento politico-programmatico del Movimento europeo in Italia triennio 2019-2021, *Per un'Europa unita, democratica e solidale*, reperibile [online](#).

⁸² Cfr. *Un Patto dell'Italia nell'Unione europea Decalogo per un'Europa unita, solidale e democratica*, reperibile [online](#). Si veda altresì P.V. DASTOLI, *Le condizioni per non far fallire la Conferenza sul futuro dell'Europa*, 27 aprile 2021, reperibile [online](#).

⁸³ Si veda, nel senso del ricorso alla procedura di cui all'art. 116 TFUE contro le pratiche fiscali dannose, risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla riforma della strategia dell'UE sulle pratiche fiscali dannose (compresa la riforma del gruppo "Codice di condotta"), (2020/2258(INI)), punto 16; nonché, risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2021 sui Pandora papers: implicazioni per

Due osservazioni si impongono tuttavia. Anzitutto, le esperienze di consultazione popolare non sono state purtroppo sempre positive per il processo di integrazione europea, a causa della forte strumentalizzazione politica che, spostando l'attenzione degli elettori su vicende di politica interna, ha finito per svilire il valore del referendum sul piano europeo. D'altra parte, lo stesso ricorso allo strumento referendario su questioni particolarmente sensibili, quale la materia fiscale, non pare neppure appropriato, come dimostra del resto il divieto di referendum abrogativo contenuto nella Costituzione italiana. A ciò si aggiunge che comunque il meccanismo indicato dovrebbe in ogni caso essere limitato solo a talune delle possibili misure in ambito fiscale, consentendo che il passaggio al voto a maggioranza diventi di fatto la regola nella maggior parte dei casi. Indicazioni in tal senso potrebbero trarsi dalla Comunicazione della Commissione del 15 gennaio 2019⁸⁴ che, proponendo un graduale passaggio al voto unanime che si articolerebbe in quattro fasi, suggerisce un criterio di graduazione dell'intensità della misura di armonizzazione che potrebbe essere richiamato ai fini della formulazione della proposta in oggetto e, in particolare, della clausola di dissenso sopra ipotizzata.

Il tutto evidentemente con l'auspicio che, nel frattempo, la Commissione, avvalendosi dello strumento di cui all'art. 116 TFUE e giovandosi della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di limiti alla sovranità fiscale degli Stati ogniqualevolta si configuri un aiuto di Stato e dunque una ingiustificata restrizione alla libertà di concorrenza, abbia progressivamente eroso i margini di competenza esclusiva degli Stati, tanto da rendere del tutto eccezionali le situazioni di attivazione necessaria della clausola di dissenso sopra descritta.

Appare evidente che una soluzione quale quella ora prospettata avrebbe il pregio di consentire un avanzamento della integrazione in campo fiscale in molteplici settori, ma non risolverebbe probabilmente le questioni di maggiore rilevanza per l'esercizio della potestà impositiva che con ogni probabilità finirebbe per rimanere in taluni ambiti, per quanto eccezionali, nella disponibilità degli Stati.

Una via che potrebbe esser percorsa in alternativa è quella, più volte menzionata, del più ampio utilizzo dell'art. 116 TFUE, in modo da consentire interventi dell'Unione ogniqualevolta, come già rilevato, le differenze di regime fiscale tra i vari Paesi costituiscano un ostacolo alla libertà di concorrenza. Sono state peraltro ricordate le titubanze della stessa Commissione che, di fronte alla manifesta contrarietà di taluni tali Stati, che vi ravviserebbero una indebita limitazione della loro sovranità fiscale, non ha ritenuto finora di farvi ricorso, pur facendone menzione forse anche solo come strumento di pressione su quegli Stati. Oggi, proprio quando, per altri versi, la situazione non parrebbe propizia per un "attacco" diretto alle prerogative statali, potrebbe invece

gli sforzi volti a contrastare il riciclaggio di denaro e l'evasione e l'elusione fiscale, [\(2021/2922\(RSP\)\)](#), punto 79.

⁸⁴ COM(2019) 8 final, cit.

soccorrere, come già accennato, la giurisprudenza della Corte di giustizia che, in tema di *tax ruling*⁸⁵, si è pronunciata nel senso della estensione della disciplina sugli aiuti di Stato alle misure fiscali adottate dagli Stati membri, statuendo che detti Stati, nell'esercitare la loro competenza in materia di fiscalità diretta, devono astenersi «dall'adottare misure che possano costituire aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune»⁸⁶. Resta però il fatto che, come dimostrato nella sentenza del Tribunale del 15 luglio 2020, nel caso *Apple*⁸⁷, il ricorso alla normativa sugli aiuti presenta comunque delle difficoltà, in quanto non è facile riuscire a provare la presenza di una distorsione del mercato rilevante ai fini dell'art. 107, par. 1, TFUE, anche laddove vi sia un'alterazione della concorrenza, derivante da un trattamento fiscale agevolato. La difficoltà di percorrere la strada dell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato in una situazione in cui la distorsione creata dalla divergenza delle politiche fiscali nazionali è di tutta evidenza potrebbe dunque aprire la strada ad una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione della previsione di cui all'art. 116, in modo, ad esempio, da pervenire alla determinazione, per lo meno, di una base imponibile comune che consenta di ridurre l'impatto delle diversificazioni delle politiche fiscali dei singoli Stati⁸⁸. Si realizzerebbe in tal modo un concorso fra i diversi strumenti che potrebbe, sul piano pratico, superare l'ostacolo del voto unanime nella materia fiscale⁸⁹.

Sempre senza che sia necessario ipotizzare una modifica dei Trattati, potrebbe anche immaginarsi il ricorso a forme di cooperazione differenziata, che, come ormai noto, consente ad un gruppo di Stati di procedere sulla via dell'integrazione se gli altri Stati non intendono, almeno temporaneamente, prendervi parte attiva⁹⁰.

Infine, rimarrebbe come ulteriore opzione il ricorso alle varie clausole passerella, che tuttavia scontano il difetto iniziale di richiedere per la transizione al voto a maggioranza il consenso unanime degli Stati membri, niente affatto sicuro, come dimostrano le estenuanti trattative per l'adozione di provvedimenti, quali quelli del 21 luglio 2020, che hanno introdotto, con l'attivazione dei bond, un avvio di fiscalità europea, seppur dichiarata temporanea, che l'emergenza sanitaria rendeva indispensabili.

⁸⁵ Per tutte, Corte di giustizia, sentenza del 16 settembre 2021, [causa C-337/19 P](#), *Magnetrol International*, EU:C:2021:741.

⁸⁶ *Ivi*, punto 162.

⁸⁷ [Cause riunite T-778/16 e T-892/16](#), EU:T:2020:338. Vedi anche, dello stesso Tribunale, sentenza del 6 aprile 2022, [causa T-508/19](#), *Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) Pte Ltd e a. c. Commissione europea*, EU:T:2022:217.

⁸⁸ In merito alla insufficienza del ricorso agli strumenti forniti dalla disciplina sugli aiuti di Stato, vedi G. CAGGIANO, *Il cantiere dell'armonizzazione fiscale per il Mercato unico digitale*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, pp. 3-25, reperibile [online](#).

⁸⁹ In tal senso, M. NOUWEN, *The Market Distortion Provisions of Article 116-117 TFUE: An Alternative Route to Qualified Majority Voting in Tax Matters?*, in *Intertax*, 2021, pp. 14-28, nonché, J. ENGLISH, *Article 116 TFUE – The Nuclear Option for Qualified Majority Tax Harmonization?*, in *EC Tax Review*, 2020, pp. 58-61.

⁹⁰ Sul punto si veda J.A. EMMANOULIDIS, *Differentiated Europe 2035: Elaboration and Evaluation of Five Potential Scenarios*, September 2021, Policy Paper no. 16, reperibile [online](#).

Non pare invece sussistano motivazioni convincenti per promuovere l'adozione fra gli Stati più "volenterosi" di accordi di portata generale quali un *Political Compact* sul modello del *Fiscal Compact*⁹¹. Esso finirebbe per accentuare ancor di più le connotazioni di una Europa a geometria variabile, fondata su forme di integrazione differenziata, ben lontana dagli obiettivi che potrebbero conseguirsi attraverso una politica fiscale adottata a maggioranza degli Stati membri, ma di applicazione generale.

7. Conclusioni: il superamento dell'unanimità e le prospettive di integrazione europea.

In conclusione, tutto sarebbe certamente più semplice se, con l'accordo di tutti gli Stati, si procedesse ad una modifica dei Trattati⁹² al fine, almeno, di ridurre se non eliminare le ipotesi di ricorso al voto unanime specialmente in tema di risorse proprie dell'Unione e, più in generale, in materia fiscale. Per evitare, tuttavia, di rimanere senza opzioni alternative, sarebbe altrettanto auspicabile che, conclusasi la Conferenza sul futuro dell'Unione, venisse rivolto alla Commissione l'invito ad essere più coraggiosa nel ricorso allo strumento dell'art. 116 TFUE e agli Stati di accordarsi per consentire comunque il passaggio al voto a maggioranza. Se si rivelasse altrimenti impossibile ottenere il consenso di tutti, potrebbero rimanere escluse da tale mutamento talune materie essenziali per la sovranità degli Stati, rispetto alle quali la maggioranza degli Stati potrà sempre proseguire sulla via della integrazione, mentre gli Stati dissenzienti potranno non essere obbligati al rispetto delle misure così adottate a condizione che – ed è questa la vera novità – la loro posizione di dissenso sia confermata da una consultazione popolare.

Tutto ciò significa che, fino a quando non si creeranno le condizioni per una modifica dei Trattati in senso federativo, che cancelli definitivamente il metodo intergovernativo, l'Unione pare comunque destinata, in materia fiscale, ad un assetto normativo variabile. L'auspicio è dunque duplice: che la Commissione europea faccia più ampio ricorso all'art. 116 TFUE e che comunque gli Stati acconsentano perché, per lo meno per quanto ancora la maggior parte delle misure indicate dalla stessa Commissione nella comunicazione del 15 gennaio 2019⁹³, esse possano essere adottate a maggioranza,

⁹¹ In merito alla possibilità che la Conferenza potesse «decidere di redigere un nuovo trattato internazionale – chiamato *Political Compact*», che, sul modello del *Fiscal Compact*, entrasse in vigore se ratificato da una maggioranza qualificata di Stati membri, v. F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, Centro studi sul federalismo research paper, giugno 2021, p. 19, reperibile [online](#). In senso critico, B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *European Papers*, 2020, n. 2, pp. 983-988, reperibile [online](#).

⁹² In tal senso, vedi risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati, ([2022/2705\(RSP\)](#)), nonché, comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione*, [COM\(2022\) 404 final](#) del 17 giugno 2022.

⁹³ COM(2019) 8 final, cit.

lasciando quelle più sensibili per gli Stati ad una ultima fase. La speranza che in quel momento o il problema sia stato superato in virtù dell'affermazione del principio della libertà di concorrenza, che non può prescindere da una omogeneità delle regole fiscali, o sia mutato il clima politico in senso più favorevole alla costruzione di una Europa veramente (o più) unita, fermo restando che, come ultima possibilità, vi sarebbe pur sempre quella di ricorrere, secondo e nei limiti della proposta in questa sede formulata, ad una consultazione popolare.

Da ultimo, non può non rilevarsi che le soluzioni indicate potrebbero solo in parte operare nel settore della politica estera e difesa dove, di fatto, le uniche soluzioni sono quelle dell'attivazione della relativa clausola passerella oppure di una revisione dei Trattati. Lo stesso vale, in una certa misura, anche per gli altri settori interessati attualmente dal voto all'unanimità, quale quello ambientale, dove il ricorso all'art. 116 TFUE può peraltro comunque ipotizzarsi fin da ora con riguardo ai profili di rilevanza fiscale della relativa disciplina, anche se appare più facilmente immaginabile il ricorso alla specifica clausola passerella, favorito dalla rilevanza assunta dalla stessa questione ambientale che dovrebbe agevolare il superamento degli egoismi statali in nome della tutela dell'interesse comune alla salvaguardia dell'ambiente.

ABSTRACT: Il contributo affronta il tema delle risorse proprie dell'Unione europea e, conseguentemente, del finanziamento del suo bilancio, di cui la crisi pandemica prima e il conflitto in Ucraina poi hanno messo in luce le attuali debolezze, proponendo riflessioni sulle iniziative di riforma istituzionale che si rendono necessarie per rilanciare le economie nazionali. Si è infatti assistito all'apertura di una nuova fase del processo di integrazione fondata sulla ridefinizione della capacità fiscale europea, anche traendo spunto dagli esiti dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa. Ruolo centrale riveste la questione del superamento del voto all'unanimità.

PAROLE CHIAVE: risorse proprie UE; capacità fiscale UE; Conferenza sul futuro dell'Europa; riforme istituzionali; superamento dell'unanimità.

Union's own resources in the light of institutional reforms

ABSTRACT: *The paper addresses the topic of the Unions' own resources and, consequently, the financing system of its budget, of which the Covid-19 pandemic and the conflict in Ukraine have displayed the current shortcomings, and offers some reflections on prospective institutional reforms that are required in order to boost national economies. This has indeed brought to a new phase of the integration process that aims at redefining the fiscal capacity of the Union, also in the light of the proposals arising from the Conference on the future of Europe. A crucial issue concerns the overcoming of the unanimity voting.*

KEY WORDS: *Union's own resources; Union's fiscal capacity; Conference on the future of Europe; institutional reforms; overcoming of unanimity.*