



INSIGHT

THE EU AND CLIMATE CHANGE

edited by Charlotte Beaucillon and Benedikt Pirker

IL *GREEN DEAL* EUROPEO E IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

GABRIELLA PEROTTO*

ABSTRACT: Over the past few years, the EU action has been increasingly focused on addressing environmental protection issues and implementing policies to fight against climate change. The ambitious environmental policy of the EU, the Green Deal being part of it, stressed the issues concerning its financing. Against this backdrop, the aim of this *Insight* is to analyse the own resources system, focusing on the opportunity and the possibility from the legal standpoint of creating an actual fiscal capacity of the European Union which would allow a better pursuit of its environmental objectives. The analysis highlights the most relevant procedural flaws that characterise the functioning of the EU budget. It also considers the impact that *Next Generation EU* had on it, taking into account its crucial role in providing legal backing to the political commitments of the Green Deal. Moreover, particular attention is devoted to the new mechanisms that will be introduced to support the European Green Deal, such as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and the new own resource based on revenues from the EU Emissions Trading System (ETS).

KEYWORDS: Green Deal – own resources – *Next Generation EU* – Multiannual Financial Framework – Carbon Border Adjustment Mechanism – Emission Trading System.

I. INTRODUZIONE

Nel dicembre 2019 la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione “Il Green Deal europeo”, una strategia di crescita che è finalizzata a coniugare l’affermazione di un’economia europea competitiva con l’attenzione al clima e all’ambiente.¹ L’obiettivo

* Borsista di ricerca presso l’Università degli studi di Torino, gabriella.perotto@unito.it.

Il presente contributo è basato sulla relazione presentata in occasione dell’incontro fra i giovani studiosi di Diritto dell’Unione europea “La conferenza sul futuro dell’Europa: contributo al dibattito sui valori dell’Unione e sulla protezione della salute e dell’ambiente” che si è tenuto a Firenze il 10 maggio 2022.

¹ Comunicazione COM(2019) 640 def della Commissione dell’11 dicembre 2019 sul Green Deal europeo. Al riguardo, si veda *ex multis* M Onida, ‘Il Green Deal Europeo’ in P Manzini e M Vellano (a cura di), *Unione europea 2020* (Cedam 2021) 257.



perseguito è quello di rendere l'economia europea efficiente sotto il profilo delle risorse, aspirando all'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. Le priorità individuate nel *Green Deal* sono state trasposte nella "Normativa europea sul clima", regolamento che stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica.² Sull'attuazione del *Green Deal* europeo e sulle risorse finanziarie destinate a realizzarlo ha inciso la crisi pandemica e la correlata necessità dell'Unione europea di predisporre un piano di ripresa dell'economia per far fronte ai danni economici e sociali causati dalla diffusione del COVID-19.

Alla luce del quadro brevemente tratteggiato, questo *Insight* si propone di analizzare il sistema delle risorse proprie, ponendo particolare attenzione ai nuovi meccanismi che verranno introdotti ai fini del finanziamento del *Green Deal* europeo. In particolare, verranno sottolineati i principali profili problematici e i limiti relativi al ricorso a questo sistema. In questo contesto, l'analisi si soffermerà sull'opportunità e sulla possibilità dal punto di vista giuridico di creare un'effettiva capacità fiscale europea, anche mediante l'introduzione di imposte fiscali volte alla tutela dell'ambiente che consentano un migliore perseguimento della politica ambientale a livello europeo.

II. IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

La politica europea in materia ambientale, ambito entro il quale è possibile far rientrare il piano di azione previsto dal *Green Deal*, richiede l'utilizzo di risorse adeguate per poter finanziare tali strategie. A livello europeo, tale finanziamento avviene per il tramite del sistema delle risorse proprie. Infatti, l'Unione europea non dispone di un bilancio assimilabile a quello di uno Stato federale in quanto, da un lato, la sua capacità fiscale è molto limitata e, dall'altro, non sono individuabili le funzioni che solitamente vengono attribuite a quest'ultimo (funzione allocativa, redistributiva e di stabilizzazione dell'economia).³ D'altra parte, se si guarda alla storia del processo di integrazione europea e, in particolare, al bilancio delle allora Comunità europee, questo era stato concepito con una funzione prettamente amministrativa e, come tipicamente accade nelle organizzazioni internazionali, era basato esclusivamente sulle contribuzioni nazionali degli Stati membri.⁴ Successivamente, il regime finanziario ha dovuto necessariamente adattarsi alle peculiarità dell'Unione europea, in quanto organizzazione

² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

³ Si veda, C Delon Desmoulin, 'Le destin du budget de l'Union européenne' (2021) *Gestion et organisation administrative* 64, 65, dove l'autrice ricorda le 3 funzioni del bilancio tipizzate da Robert Musgrave nel 1950: la funzione allocativa, redistributiva e di stabilizzazione dell'economia. Viene sottolineato come il bilancio europeo, seppur in grado di soddisfare in parte i primi due criteri, non ha invece funzione di stabilizzazione dell'economia.

⁴ *Ibid*, 68.

internazionale *sui generis*,⁵ all'affermazione del principio della sua autonomia finanziaria e al progressivo aumento di spese legate allo sviluppo delle politiche comunitarie ed europee, fino a giungere al sistema ad oggi in vigore.⁶ Tuttavia, le componenti che formano il bilancio europeo non hanno ancora assunto caratteristiche tali da poter rendere l'Unione europea un'entità dotata di una effettiva capacità fiscale autonoma.⁷

Il vigente sistema di bilancio dell'Unione europea si compone di tre pilastri: il Quadro finanziario pluriennale (QFP), il bilancio annuale e la decisione sulle risorse proprie. Come disposto dall'art. 310 TFUE, nel bilancio dell'Unione entrate e spese devono risultare in pareggio. Il QFP e il bilancio annuale riguardano il fronte della spesa e, dunque, le finalità e la modalità con le quali verranno impiegate le risorse dell'Unione. Il QFP copre un periodo di almeno cinque anni e "mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie".⁸ In particolare, il QFP ha la funzione di individuare le priorità dell'Unione sul lungo periodo, garantire stabilità e fissare dei limiti di spesa che dovranno poi essere rispettati dai bilanci annuali.

Tali spese sono finanziate mediante entrate che provengono da fonti di diverso tipo, tra le quali spiccano le risorse proprie.⁹ Questa fonte si compone di diverse voci: le risorse proprie tradizionali (principalmente dazi doganali e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero), i contributi degli Stati membri basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e i contributi degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo (RNL) e sulla quantità di rifiuti di imballaggi in plastica

⁵ Causa 26/62 *Van Gend & Loos* ECLI: ECLI:EU:C:1963:1.

⁶ Per una breve ricostruzione del sistema di finanziamento dell'Unione si veda F Costamagna e L Calzolari, 'La riforma del bilancio e la creazione di SURE' in P Manzini e M Vellano (a cura di), *Unione europea 2020* (Cedam 2021) 171.

⁷ G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea. Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea' (2021) Quaderni federalisti 1, 7, dove l'autrice afferma che "Gli elementi essenziali perché si possa dire che un ente abbia capacità fiscale, e che dunque possa finanziarsi autonomamente, sono pertanto: 1) che abbia il potere di decidere su entrate e spese indipendentemente dagli enti territoriali che lo compongono (Stati membri o regioni); 2) che tale potere di tassazione sia esercitato direttamente su persone fisiche e giuridiche senza passare per gli Stati membri. Se questo non avviene, e se dunque non si spezza il legame tra Stati membri e risorse proprie, non si può dire che tale ente abbia autonomia e dunque sovranità fiscale". Inoltre, si veda L Lionello, G Rossolillo, 'Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?' (2019) *Il Federalista* 179, 185 e G Rossolillo, 'Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea' (2018) *Il diritto dell'Unione europea*, 121.

⁸ Art. 312 TFUE.

⁹ Si veda Consiglio europeo, *Bilancio dell'UE* www.consilium.europa.eu, dove viene evidenziato che nel bilancio dell'Unione europea le entrate sono composte da "risorse proprie, eccedenza delle entrate dell'UE (ciò che resta dei pagamenti effettuati nell'esercizio precedente) e altre fonti (principalmente multe imposte alle imprese che violano le norme dell'UE sulla concorrenza, restituzioni e imposte sugli stipendi). (...) La quota delle diverse fonti di entrate dell'UE varia leggermente da un esercizio all'altro. Nel 2018, ad esempio, le entrate totali dell'UE, pari a 144,8 miliardi di EUR erano composte: per il 97% da risorse proprie, per l'1% da eccedenza, per il 2% da altre fonti".

non riciclati, adattati al fine di ottenere un pareggio tra entrate e spese. In particolare, il contributo relativo ai rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati è stato introdotto come nuova risorsa propria a partire dal 1 gennaio 2021 e, oltre ad essere una nuova fonte di entrata, ben rappresenta le priorità politiche che l'Unione si è data per i prossimi anni.¹⁰ Infatti, essa dovrebbe incentivare gli Stati membri a ridurre questo tipo di rifiuti, stimolando la transizione verso un'economia circolare che attui la strategia europea sulla plastica.¹¹ Tali contributi vengono calcolati sulla base dei dati forniti dagli Stati membri sulla produzione e riciclaggio di rifiuti di imballaggio di plastica¹² e l'aliquota uniforme di prelievo applicata è pari a 0,80 euro per chilogrammo. Per quanto riguarda le altre fonti di finanziamento elencate, i dazi doganali e i prelievi agricoli sono quelle che possono più correttamente dirsi "risorse proprie" in quanto strettamente collegate a competenze dell'Unione, sono versate nella loro totalità nel bilancio della stessa e il loro ammontare non è prefissato, considerazioni che non possono dirsi valide per le risorse basate sui contributi statali e sull'IVA.¹³

In questo senso è importante ricordare che il sistema delle risorse proprie poggia su meccanismi e logiche di natura prettamente intergovernativa. Infatti, l'art. 311(3) TFUE stabilisce che "Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali". Come si evince dalla lettera della norma, il tetto massimo delle entrate – dunque anche delle spese, alla luce del fatto che il bilancio dell'Unione deve essere in pareggio – e le tipologie di risorse dipendono dal consenso unanime da parte degli Stati che deve essere espresso sia in sede sovranazionale (deliberazione all'unanimità in seno al Consiglio) che in sede nazionale (approvazione di ciascuno Stato membro secondo le proprie norme costituzionali).¹⁴ Mentre sul fronte della spesa c'è un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale, in questo contesto esso ha un ruolo marginale in quanto ricopre una funzione meramente consultiva, salva la necessità di una previa

¹⁰ 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.

¹¹ Comunicazione COM(2018) 28 def della Commissione del 16 gennaio 2018 sulla strategia europea per la plastica nell'economia circolare.

¹² Tale comunicazione a Eurostat avviene sulla base della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio) e della relativa decisione di esecuzione (Decisione di esecuzione (UE) 2019/665 della Commissione del 17 aprile 2019 che modifica la decisione 2005/270/CE che stabilisce le tabelle relative al sistema di basi dati ai sensi della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio).

¹³ G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea' cit. 5.

¹⁴ *Ibid.*

approvazione da parte di quest'ultimo nel caso di delibere da parte del Consiglio aventi ad oggetto le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione (art. 311(4) TFUE).

L'attuale sistema delle risorse proprie, come descritto, è da più parti e da tempo considerato inadeguato per il perseguimento di una maggiore autonomia di spesa a livello europeo. Infatti, il bilancio europeo fa ampio affidamento sui contributi nazionali mentre sarebbe auspicabile la riduzione di questo tipo di entrate in favore dell'introduzione di nuove risorse proprie che siano direttamente collegate alle competenze, agli obiettivi e alle priorità dell'Unione. Inoltre, nell'introduzione di nuove risorse che possano dotare l'Unione di "mezzi per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche" (art. 311(1)), sarebbe necessario prestare attenzione "alla loro trasparenza, semplicità e stabilità, alla loro coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione, al loro impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile nonché alla loro equa ripartizione fra gli Stati membri".¹⁵ L'affermazione del programma previsto dal *Green Deal* e, più in generale, l'attenzione dell'Unione europea verso le politiche ambientali, hanno reso necessaria una riflessione rispetto alla modalità di finanziamento di queste ultime. In particolare, è stata proposta l'introduzione di nuove risorse proprie che consentano, da un lato, una maggiore capacità di spesa corrispondente all'aumento delle entrate e, dall'altro, il perseguimento degli obiettivi individuati nel *Green Deal*.

III. LE NUOVE RISORSE PROPRIE DELL'UNIONE EUROPEA: FRA *GREEN DEAL* E *NEXT GENERATION EU*

La necessità di finanziare il *Green Deal* europeo ha portato il dibattito politico a concentrarsi sulla possibilità di creare nuove risorse proprie da inserire nel bilancio dell'Unione e, elemento non di secondaria importanza, di perseguire anche mediante la leva fiscale gli ambiziosi obiettivi di politica ambientale che l'Unione si è posta. Infatti, come ricordato dalla Commissione, "*The Green Deal acknowledges the crucial role of taxation in the transition towards a greener and more sustainable European growth and the need to better align our taxation systems with EU climate objectives. Well-designed tax reforms can indeed boost economic growth, help reduce greenhouse gas emissions by ensuring an effective carbon pricing and contribute to a fair transition*".¹⁶ L'introduzione di nuove risorse proprie non è di per sé indispensabile per il perseguimento di tali obiettivi di politica ambientale. Infatti, questi sarebbero ipoteticamente raggiungibili (e finanziabili) anche attraverso un aumento delle risorse esistenti. Tuttavia, anche per detto incremento sarebbe ovviamente necessario l'accordo unanime degli Stati membri, i quali dovrebbero quindi accettare ulteriori esborsi. Inoltre, le nuove risorse proprie che verranno

¹⁵ Considerando 4 Decisione 2020/2053 cit., nel quale si rimanda al Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE COM/2017/0358 def della Commissione del 28 giugno 2017.

¹⁶ Commissione europea, *European Green Deal: what role can taxation play?* ec.europa.eu.

introdotte sono concepite in modo da contribuire al perseguimento degli obiettivi ambientali non solamente mediante il finanziamento delle politiche dell'Unione ma attraverso l'uso della leva fiscale come incentivo all'adozione di comportamenti virtuosi. Come si vedrà, si tratta di meccanismi il cui funzionamento è su base nazionale ma le entrate che ne derivano confluiscono in parte nel bilancio dell'Unione europea.

La questione relativa all'individuazione di tali risorse finanziarie non può prescindere dal convitato di pietra che ha imposto la sua presenza negli ultimi tempi: il COVID-19. Infatti, la riforma del sistema delle risorse proprie a cui si ambisce deve essere valutata anche alla luce della necessità dell'Unione europea di predisporre un piano di ripresa dell'economia per far fronte ai danni economici e sociali causati dalla pandemia.¹⁷ Inoltre, gli impegni politici previsti nel *Green Deal* si sono di fatto concretizzati grazie alla cornice giuridica fornita del *Next Generation EU*. Per meglio comprendere lo stretto collegamento che sussiste fra il tema del finanziamento del *Green Deal* europeo e il piano di ripresa economico, è necessario ripercorrere brevemente le tappe salienti che hanno portato all'assetto attuale.

In occasione del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, gli Stati membri hanno convenuto sulla necessità di creare un fondo per la ripresa destinato a far fronte alla crisi generata dalla diffusione della pandemia e incaricando la Commissione di elaborare una proposta in merito.¹⁸ Il piano per la ripresa è stato presentato il 27 maggio 2020¹⁹ e il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha adottato le proprie conclusioni sul piano per la ripresa *Next Generation EU* e sul QFP per il periodo 2021-2027.²⁰ Come espressamente enunciato nelle conclusioni del Consiglio europeo, entrambi "contribuiranno a trasformare l'Unione europea attraverso le sue principali politiche, in particolare il *Green Deal* europeo, la rivoluzione digitale e la resilienza".²¹ Il pacchetto ammonta a 218 miliardi di euro a prezzi correnti (1800 miliardi di euro a prezzi del 2018), di cui 1211 miliardi di euro a prezzi correnti (1074 miliardi di euro a prezzi del 2018) per il QFP per il periodo 2021-2027 e 806,9 miliardi di euro a prezzi correnti (750 miliardi di euro a prezzi del 2018) per il *Next Generation EU*. Ai fini dell'attuazione di quest'ultimo, la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali, garantiti dal bilancio dell'Unione, fino al 2026 mentre la restituzione dovrà avvenire entro il 2058.²² Di conseguenza, è stato necessario un incremento del bilancio dell'Unione, sia mediante l'aumento del massimale delle

¹⁷ Al riguardo, si veda *ex multis* A Cordewener, 'The COVID-19 Crisis: An Opportunity for EU Budget and Tax Reform' (2020) EC Tax Review 258.

¹⁸ Consiglio europeo, *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo (23 aprile 2020)* www.consilium.europa.eu.

¹⁹ Comunicazione COM(2020) 456 def della Commissione del 27 maggio 2020 'Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione'.

²⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 EUCO 10/20 sul piano per la ripresa e sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

²¹ *Ibid.*, 2.

²² Art. 5 Decisione 2020/2053 cit.

risorse proprie che attraverso l'introduzione di nuove entrate. In particolare, la decisione sulle risorse proprie del 14 dicembre 2020 ha previsto un aumento "straordinario e temporaneo" di 0,6 punti percentuali dei massimali delle risorse proprie e ha inserito la nuova risorsa relativa ai rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.²³

Oltre all'introduzione della nuova risorsa propria collegata ai rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, che segna una chiara scelta di campo rispetto alle priorità dell'Unione, è importante sottolineare come la tutela ambientale sia un obiettivo che informa l'intero sistema. Infatti, il 30 per cent del QFP 2021-2027 e del *Next Generation EU* sono destinati alla lotta al cambiamento climatico in linea con l'impegno dell'Unione di attuare l'accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU e, come rileva la Commissione, si tratta della "*highest share ever, from the largest EU budget ever*".²⁴ Inoltre, nel 2026 e nel 2027, il 10 per cento della spesa annuale all'interno del QFP verrà allocato per fermare e invertire il declino della biodiversità con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei relativi al cambiamento climatico.²⁵ Secondo le stime della Commissione, per conseguire gli obiettivi in materia di clima ed energia stabiliti per il 2030 saranno necessari investimenti supplementari per 260 miliardi di euro l'anno.²⁶

Nello specifico, con riferimento al *Next Generation EU*, le risorse sono destinate a sette programmi distinti fra cui si evidenziano il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (723,8 miliardi di euro), il Fondo per una transizione giusta (10,9 miliardi di euro) e *InvestEU* (6,1 miliardi di euro). Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito con il Regolamento 2021/241,²⁷ è uno strumento che consente l'erogazione di sovvenzioni (338 miliardi di euro) e prestiti (385,8 miliardi di euro) agli Stati membri a fronte della presentazione da parte di questi ultimi di un Piano per la ripresa e la resilienza (PNRR). Tali piani devono includere spese per investimenti e riforme che per almeno il 37% perseguano obiettivi climatici²⁸ e tutte le misure ivi previste devono essere ideate nel rispetto del principio di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente, come definito dall'art. 17 del

²³ *Ibid*, art. 2, 3 e 6.

²⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 cit., 7. Inoltre, si veda Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures (2021)* www.data.europa.eu 11. Tale obiettivo è fondato sulla metodologia dei marcatori di Rio definiti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). I marcatori dell'UE sono concepiti per quantificare la spesa che contribuisce al conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente, clima e biodiversità. Al riguardo, si veda: OCSE, *OECD Statistics on External Development Finance Targeting Environmental Objectives Including the Rio Conventions* www.oecd.org.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ Comunicazione COM(2020) 21 def della Commissione del 14 gennaio 2020 'Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo'.

²⁷ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁸ *Ibid*, art. 16(2)(b) e 18(4)(e).

regolamento 2020/852.²⁹ D'altra parte, la transizione verde rientra fra le aree di intervento indicate nell'art. 3 del regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, finalità che si concretizza nel "raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché [nel] raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050".³⁰

Il Fondo per una transizione giusta invece è uno strumento parte del Meccanismo per una transizione giusta che mira a dare attuazione al principio del "non lasciare indietro nessuno". Infatti, si inserisce nel quadro del *Green Deal* europeo con lo scopo di sostenere gli investimenti richiesti da tale strategia da parte delle regioni e nei settori con minore capacità di finanziamento e maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione verde in ragione della loro dipendenza di combustibili fossili o da processi industriali. Il Fondo per la transizione giusta si affianca a *InvestEU* che ha la finalità di stimolare gli investimenti erogando finanziamenti a lungo termine, il 30% dei quali deve essere orientato al conseguimento di obiettivi climatici. In entrambi i casi, si tratta di programmi già esistenti che sono stati potenziati dal *Next Generation EU*.

Infine, sempre sul fronte della spesa, è importante ricordare la proposta della Commissione per la creazione del Fondo sociale per il clima che ha lo scopo di contribuire al finanziamento di misure e investimenti statali previsti nei piani sociali per il clima elaborati da ciascun Stato membro.³¹ Questa è parte del pacchetto "Pronti per il 55%", strumento composto da proposte interconnesse che coprono diversi settori strategici ed economici e che mira ad allineare il quadro delle politiche dell'UE in materia di clima ed energia al suo nuovo obiettivo climatico. In particolare, questo consiste nel ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e a preparare l'UE al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.³²

Come anticipato, l'attuazione del *Green Deal* europeo e la copertura del *Next Generation EU* richiederanno l'introduzione di nuove risorse proprie e una corrispondente modifica del QFP.³³ In particolare, le proposte annunciate dalla Commissione nell'ambito

²⁹ *Ibid*, art. 5(2) e Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

³⁰ Art. 4(1) Regolamento 2021/241 cit.

³¹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 568 def della Commissione del 14 luglio 2021 che istituisce il Fondo sociale per il clima. Per "piani sociali per il clima" si intendono i piani nazionali contenenti "una serie coerente di misure e investimenti per far fronte all'impatto della fissazione del prezzo del carbonio sulle famiglie vulnerabili, sulle microimprese vulnerabili e sugli utenti vulnerabili dei trasporti, ai fini dell'accessibilità economica del riscaldamento, del raffrescamento e della mobilità, accompagnando e accelerando nel contempo le misure necessarie per conseguire gli obiettivi climatici dell'Unione."

³² Comunicazione COM(2021) 550 def della Commissione del 14 luglio 2021 "Pronti per il 55 %": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica'.

³³ Comunicazione COM(2021) 566 def della Commissione del 22 dicembre 2021 'La prossima generazione di risorse proprie per il bilancio dell'UE'; Proposta di decisione del Consiglio COM(2021) 570

del pacchetto “Pronti per il 55%” oltre ad avere lo scopo di introdurre nuove entrate per finanziare le politiche dell’Unione, sono di per sé orientate alla promozione della tutela dell’ambiente. Si tratta dell’istituzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) e una quota basata sul sistema di scambio delle quote di emissioni dell’UE (ETS).

Per quanto riguarda l’istituzione del CBAM, la Commissione ha proposto l’adozione di un regolamento nel luglio 2021 utilizzando come base giuridica l’art.192(1) TFUE.³⁴ La *ratio* sulla quale poggia questo meccanismo è quella di evitare che l’impatto degli sforzi di riduzione delle emissioni posti in essere dall’Unione venga attenuato a causa dell’aumento delle emissioni al di fuori dell’Unione mediante la delocalizzazione della produzione in paesi terzi o un aumento delle importazioni di prodotti ad alta intensità di carbonio (fenomeno anche conosciuto come *carbon leakage*).³⁵ Secondo la proposta della Commissione, il CBAM dovrebbe essere introdotto per il 2023, con la previsione di un regime transitorio che sarà in vigore per i primi anni successivi all’entrata in vigore e che prevederà una versione semplificata di tale regime per consentire agli operatori commerciali e agli importatori di adeguarsi. Una volta che il meccanismo venga pienamente attuato, gli importatori nel territorio doganale dell’Unione di merci rientranti nelle categorie individuate dovranno acquisire una quantità sufficiente di certificati per coprire le “emissioni incorporate”. Come anticipato, il CBAM, oltre ad essere volto a garantire l’efficacia della politica ambientale dell’UE evitando la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio provocata dalle politiche climatiche asimmetriche dei paesi terzi, viene presentato come base per una nuova risorsa propria.³⁶ In particolare, la Commissione propone di trasferire il 75 per cento delle entrate derivanti dalla vendita

def della Commissione del 22 dicembre 2021 recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea; Proposta di Regolamento del Consiglio COM(2021) 569 def della Commissione del 22 dicembre 2021 recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

³⁴ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 564 def della Commissione del 14 luglio 2021 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, sul quale il Consiglio ECOFIN ha raggiunto un accordo in data 15 marzo 2022 (Progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere - Orientamento generale, 7226/22).

³⁵ Il CBAM riguarderà i prodotti dei seguenti settori: cemento, alluminio, fertilizzanti, produzione di energia elettrica, ferro e acciaio.

³⁶ Al riguardo, oltre alla Proposta di decisione del Consiglio COM(2021) 570 def cit., alla Proposta di Regolamento del Consiglio COM(2021) 569 def cit. e alla Comunicazione COM(2021) 566 def cit., si veda: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 564 def della Commissione del 14 luglio 2021 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, 13 e 53; Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea del 16 dicembre 2020 sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l’introduzione di nuove risorse proprie, GU L 433 del 22 dicembre 2020, p. 28, allegato II, par. 5; Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 cit. par. A29.

dei certificati nell'ambito dei CBAM (riscosse dagli Stati membri) al bilancio dell'Unione europea.

Il CBAM integra il sistema ETS disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE,³⁷ il quale verrà rafforzato nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55%" e delle relative iniziative della Commissione per la revisione del sistema delle risorse proprie. In particolare, è stata proposta una direttiva che modifichi tale sistema, anche in questo caso utilizzando come base giuridica l'art. 192(1) TFUE e prevedendo, tra l'altro, la sua estensione al settore marittimo, l'aumento delle aste delle quote di emissioni del trasporto aereo e l'istituzione di un nuovo sistema per lo scambio delle quote di emissioni per gli edifici e il trasporto stradale.³⁸ Ad oggi, le entrate derivanti dalla vendita all'asta delle quote di emissioni confluiscono principalmente nei bilanci nazionali, mentre la Commissione propone che il 25% di tali somme venga allocata al bilancio europeo come risorsa propria.³⁹

Infine, nell'anno corrente la Commissione ha intenzione di proporre una terza fonte di entrata corrispondente al 15% delle quote degli utili residui delle imprese multinazionali più grandi e più redditizie riassegnati agli Stati membri dell'Unione in virtù dell'accordo sulla riforma del quadro fiscale internazionale. Questa nuova risorsa propria, pur non essendo volta di per sé alla tutela dell'ambiente, contribuirà alle politiche dell'Unione in questo ambito aumentando il budget a disposizione.⁴⁰ Il Consiglio si è impegnato a deliberare su questo paniere di risorse proprie entro luglio 2022, in modo che queste possano entrare in vigore dal 1 gennaio 2023. Tuttavia, tali entrate non sono sufficienti a finanziare integralmente lo strumento europeo per la ripresa e, pertanto, entro la fine del 2023 la Commissione presenterà una proposta per un secondo

³⁷ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

³⁸ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2021) 551 def della Commissione del 14 luglio 2021 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757.

³⁹ Proposta di decisione del Consiglio COM(2021) 570 def cit., alla Proposta di Regolamento del Consiglio COM(2021) 569 def cit. e alla Comunicazione COM(2021) 566 def cit.

⁴⁰ Al riguardo, si veda Comunicazione COM(2021) 566 def cit., 4: "L'8 ottobre 2021 è stata concordata da 137 paesi aderenti al quadro inclusivo OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili una soluzione a due pilastri sulla redistribuzione degli utili delle imprese multinazionali e su un'aliquota minima effettiva a livello mondiale. Il pilastro 1 dell'accordo prevede la redistribuzione di una quota degli utili residui delle imprese multinazionali più grandi e più redditizie alle giurisdizioni di mercato finale in cui i beni o servizi sono utilizzati o consumati. Gli aspetti relativi all'attuazione pratica dell'accordo sono ancora in fase di finalizzazione. Nel suo programma di lavoro per il 2022 la Commissione si è impegnata a presentare una proposta di direttiva sull'attuazione dell'accordo nel rispetto del diritto dell'UE e dei requisiti del mercato unico. Secondo la proposta della Commissione sulle risorse proprie, gli Stati membri fornirebbero un contributo nazionale al bilancio dell'UE sulla base della quota degli utili imponibili delle imprese multinazionali ridistribuiti a ciascuno Stato membro nell'ambito del pilastro 1".

paniere di nuove risorse proprie che potrebbe includere una tassa sulle transazioni finanziarie e una legata alla tassazione sulle imprese.⁴¹

IV. IL FINANZIAMENTO DEL *GREEN DEAL* EUROPEO: PROFILI CRITICI

L'introduzione di nuove risorse proprie per il finanziamento del *Green Deal* sconta le difficoltà che sono proprie del sistema che disciplina le entrate nel bilancio dell'Unione europea, così come già delineato in precedenza. Infatti, l'art. 311 TFUE evidenzia caratteristiche procedurali – il necessario accordo unanime degli Stati membri e lo scarso coinvolgimento del Parlamento – che hanno significative implicazioni sostanziali, assumendo rilevanza sia in termini di sovranità fiscale europea (da intendersi come possibilità per l'Unione di dotarsi una effettiva capacità fiscale) che di deficit democratico.

Per quanto riguarda il requisito del voto unanime, è importante sottolineare come, in generale, la fiscalità sia un settore strettamente legato alla sovranità nazionale che gli Stati hanno inteso proteggere introducendo la possibilità di porre il proprio veto per l'adozione di decisioni in questo ambito. Con riferimento alla tassazione, la Commissione ha proposto di passare al voto a maggioranza qualificata in quanto la politica fiscale dell'Unione beneficerebbe di tale cambiamento in termini di "efficacia, pertinenza e ambizione".⁴² Il medesimo ragionamento può essere applicato al meccanismo delle risorse proprie dove, per il tramite di una modifica dei Trattati, sarebbe opportuno cambiare la modalità di deliberazione in seno al Consiglio passando dall'unanimità alla maggioranza qualificata. Infatti, questo sistema risulta farraginoso e impedisce la creazione di una effettiva capacità fiscale europea in quanto il potere di decidere su entrate e spese è sottoposto al veto degli Stati membri.⁴³ Più nello specifico, con riferimento al nuovo paniere di risorse proprie proposto dalla Commissione, nonostante queste fonti di finanziamento siano state in precedenza oggetto di un accordo interistituzionale c'è il rischio che il gravoso meccanismo previsto dall'art. 311 TFUE che richiede l'approvazione degli Stati membri sia in seno al Consiglio che in sede di ratifica da parte dei parlamenti nazionali renda difficoltosa l'adozione della decisione con possibili ricadute anche sul finanziamento delle azioni parte del *Green Deal*.⁴⁴

Rispetto al ruolo del Parlamento europeo, è necessario sottolineare che in ambito fiscale non c'è un effettivo collegamento fra l'assemblea rappresentativa dei cittadini europei e l'azione legislativa dell'Unione, a differenza di quanto accade solitamente a

⁴¹ *Ibid*, 6.

⁴² Comunicazione COM(2019) 8 def della Commissione del 15 gennaio 2019 'Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE' 10.

⁴³ G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea' cit. 7.

⁴⁴ C Sciancalepore, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea* (Cacucci Editore 2021) 236.

livello nazionale dove il potere fiscale è una delle prerogative essenziali dei parlamenti.⁴⁵ In questo senso, dunque, si può ritenere che il sistema delle risorse proprie per come strutturato soffra di un evidente deficit democratico sia sul fronte del finanziamento del bilancio europeo (art. 311 TFUE) che nelle procedure previste per la pianificazione della spesa e degli obiettivi da perseguire mediante quest'ultimo. Infatti, come per la decisione relativa all'introduzione di nuove risorse proprie, anche nella procedura per l'adozione del QFP (art. 312 TFUE) il Parlamento europeo ha un ruolo meramente consultivo e il Consiglio delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale. La necessità di superamento di tale deficit democratico è una questione sentita ed è stata recentemente sottolineata dalla Commissione nella comunicazione "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE"⁴⁶ e dallo stesso Parlamento europeo in una risoluzione legislativa relativa al sistema di risorse proprie.⁴⁷

Le criticità esposte sono il frutto della struttura prettamente intergovernativa sulla quale è fondato il sistema delle risorse proprie. Tuttavia, anche le proposte della Commissione relative agli strumenti che costituiranno le nuove risorse proprie dell'Unione sollevano problemi peculiari, soprattutto in relazione alla base giuridica individuata. In particolare, CBAM e ETS sono meccanismi fondati sull'art. 192(1) TFUE in quanto si tratta di azioni utili al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dall'art. 191 TFUE. Ciò consente l'adozione di tali proposte secondo la procedura legislativa ordinaria mentre, nel caso in cui tali disposizioni avessero prevalente natura fiscale, sarebbe necessario il ricorso al secondo paragrafo del medesimo articolo nel quale viene prevista l'adozione di tali misure mediante una procedura legislativa speciale (deliberazione all'unanimità in seno al consiglio e funzione consultiva del Parlamento europeo). La scelta di optare per l'art. 192(1) TFUE è giustificata dal fatto che, in effetti, l'introduzione di questi meccanismi è prevalentemente volta al perseguimento della tutela dell'ambiente e degli obiettivi climatici che l'Unione si è imposta. Tuttavia, in questo caso, escludere la natura fiscale o, quanto meno, prevalentemente fiscale di queste misure non è scontato e potrebbe dar luogo a

⁴⁵ E Traversa, 'Financing The Eu Budget Through Tax-Based Resources: What Are The Most Reasonable Options From A Legal-Technical Perspective?' (2021) *Revista Técnica Tributaria* 101, 106; G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea' cit. 7.

⁴⁶ Comunicazione COM(2019) 8 def cit. 9-10.

⁴⁷ Risoluzione legislativa (10025/2020 – C9-0215/2020 – 2018/0135(CNS)) del Parlamento europeo del 16 settembre 2020 sul progetto di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, nella quale viene richiesto che "In vista delle future deliberazioni sulle modifiche dei trattati, e sfruttando lo slancio impresso dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, è opportuno rafforzare la legittimità democratica, la rendicontabilità, la resilienza e l'allineamento delle entrate del bilancio dell'Unione ai suoi principali obiettivi politici, conferendo al Parlamento europeo competenze più ampie nel processo decisionale legislativo e un ruolo più attivo nel monitoraggio dell'attuazione del sistema delle risorse proprie e della relativa legislazione settoriale". Al riguardo si veda anche G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea' cit. 9.

controversie fra le istituzioni.⁴⁸ In ogni caso, queste considerazioni riguardano l'adozione degli atti che consentono l'instaurazione e l'applicazione di questi meccanismi da parte degli Stati membri. Pertanto, la scelta fra queste procedure non rileva di per sé ai fini della decisione sulle risorse proprie che è logicamente successiva all'introduzione di questi strumenti nell'ordinamento e che, in ogni caso, può essere adottata solo all'esito della procedura rafforzata prevista dall'art. 311 TFUE.⁴⁹ Tuttavia, se venissero sollevati dubbi rispetto alla correttezza della base giuridica individuata per CBAM e ETS, chiaramente ciò rallenterebbe anche l'introduzione delle rispettive nuove risorse proprie.⁵⁰ Inoltre, in questa eventualità, va tenuto in considerazione il fatto che l'art. 192(2) TFUE prevede anche una clausola passerella specifica che consente, di rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle "disposizioni aventi principalmente natura fiscale".⁵¹

L'analisi effettuata in merito al finanziamento del *Green Deal* europeo spinge ad allargare la prospettiva e a chiedersi se la creazione di un'effettiva capacità fiscale europea potrebbe essere uno strumento utile anche per il perseguimento di questi obiettivi. Infatti, il raggiungimento di una maggiore autonomia dell'Unione europea sul lato delle entrate si tradurrebbe in una corrispondente indipendenza sul fronte della spesa e, in ultimo, in una gestione più centralizzata di politiche che, come quella ambientale, hanno una connotazione intrinsecamente sovranazionale. Per raggiungere

⁴⁸ M Onida, 'Il Green Deal Europeo' cit. 265; C Sciancalepore, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea* cit. 237 dove vengono proposti anche gli art. 3 e 33 TFUE.

⁴⁹ Sulla differenza fra le norme che definiscono l'estensione dei poteri dell'Unione europea in materia di tassazione e quelle che regolano il sistema delle risorse proprie che finanziano il budget europeo, si veda E Traversa, 'Financing The EU Budget Through Tax-Based Resources: What Are The Most Reasonable Options From A Legal-Technical Perspective?' cit., 110-111, dove viene anche sottolineato che "it seems clear that a move towards EU tax base own resources should be accompanied by introducing qualified majority voting for the adoption of harmonisation measures".

⁵⁰ Al momento non sono state sollevate obiezioni al riguardo. Tuttavia, è rilevante sottolineare che l'adozione degli atti che fanno parte del pacchetto "Pronti per il 55%" ha subito una battuta di arresto in seguito alla votazione della seduta plenaria del Parlamento europeo dell'8 giugno 2022 nel corso della quale sono state respinte molte delle proposte della Commissione. La notizia è stata riportata da varie testate giornalistiche (ad esempio, si veda (ad esempio, si veda Politico, *EU Parliament clash delays key climate legislation* (8 giugno 2022) www.politico.eu) dove viene evidenziata una forte spaccatura tra gli schieramenti politici, con una coalizione conservatrice che ritiene necessario proteggere l'industria dalle conseguenze che deriverebbero da misure più severe a tutela dell'ambiente e un blocco di sinistra che si oppone ad un'introduzione più graduale di queste ultime. Per il dettaglio del risultato delle votazioni in merito, si veda: Parlamento europeo, *Ordine del giorno della sessione plenaria del Parlamento europeo (Strasburgo, 8 giugno 2022)* www.europarl.europa.eu.

⁵¹ Art. 192(2) TFUE: "In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta: a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; (...) Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma".

tale obiettivo non è sufficiente la creazione di nuove risorse proprie e l'inserimento di queste ultime nel bilancio dell'Unione ma è necessaria una riforma dei Trattati. Infatti, sarebbe necessario il superamento dei limiti procedurali delineati in precedenza sia rispetto al sistema delle risorse proprie che nell'adozione di atti che introducono nuove forme di tassazione a livello europeo.⁵² In particolare, per quanto riguarda la materia ambientale, sarebbe necessario rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria anche alle disposizioni con prevalente natura fiscale.

V. CONCLUSIONI

Gli ambiziosi obiettivi che l'Unione europea si è data nell'ambito della politica ambientale impongono un ripensamento delle regole sottese alla formazione del bilancio. Infatti, il perseguimento di tali finalità sarebbe più agevole se l'Unione europea disponesse di maggiore autonomia sotto il profilo dell'individuazione delle entrate e della gestione delle spese. Al riguardo, come evidenziato, sarebbe auspicabile una modifica dei Trattati che consenta il superamento delle criticità rilevabili nell'attuale procedura quali il deficit democratico e la possibilità di veto da parte degli Stati membri. La promozione di una maggiore autonomia dell'Unione europea in questo ambito porta necessariamente a constatare l'attuale mancanza di una effettiva capacità fiscale. Questa potrà essere raggiunta affiancando alla riforma del sistema delle risorse proprie la modifica delle basi giuridiche che consentono l'adozione di misure di natura fiscale. In particolare, per quanto riguarda la materia ambientale, sarebbe possibile utilizzare la specifica clausola passerella prevista dall'art. 192(2) TFUE.

Alla luce di tali considerazioni, il *Green Deal* europeo potrebbe rappresentare il quadro entro il quale instaurare il necessario dibattito politico che consenta di portare avanti le riforme indicate. Tale quadro potrebbe inoltre venire rafforzato dall'esito della Conferenza sul futuro dell'Europa, nell'ambito della quale il tema del cambiamento climatico e della tutela dell'ambiente è centrale. In ogni caso, le priorità individuate e gli obiettivi climatici fissati nel contesto del *Green Deal* hanno già permesso di fare molti passi in avanti rispetto alla creazione di un bilancio "verde", sia sotto il profilo delle entrate che della spesa.

⁵² G Rossolillo, 'Il finanziamento dell'Unione europea' cit. 8.