

12 NOVEMBRE 2014

Un bilancio “aggiuntivo” per  
l’eurozona? Proposte, problemi e  
prospettive

di Filippo Croci  
Dottorando di ricerca in Diritto dell’Unione europea  
Università di Torino



# Un bilancio “aggiuntivo” per l’eurozona? Proposte, problemi e prospettive<sup>\*</sup>

**di Filippo Croci**

Dottorando di ricerca in Diritto dell’Unione europea  
Università di Torino

**Sommario:** **1.** Introduzione. **2.** Le proposte avanzate dalle istituzioni dell’Unione europea. **3.** Le funzioni e le caratteristiche di un bilancio aggiuntivo per l’eurozona. **4.** (*segue*) e le possibili modalità di finanziamento. **5.** Alcune (problematiche) questioni di carattere istituzionale. **6.** Osservazioni (solo in parte) conclusive.

## **1. Introduzione**

Nel corso degli ultimi anni, l’Unione economica e monetaria (UEM) è stata oggetto di numerose riflessioni, in buona parte collegate alla crisi economico-finanziaria che ha colpito l’Unione europea nel suo complesso, nonché alle misure adottate da quest’ultima e dai suoi Stati membri per fronteggiare la crisi stessa.

A partire dal 2012, le istituzioni dell’Unione europea hanno vagliato la possibilità di riformare l’UEM, attraverso lo sviluppo di una maggiore integrazione finanziaria ed economica, formulando diverse proposte. Queste ultime da un lato evidenziano con particolare chiarezza i limiti dell’attuale assetto della *governance* dell’area euro<sup>1</sup>, dall’altro lato delineano un’evoluzione di tale assetto, scandita secondo diverse fasi. Tra gli obiettivi da raggiungere è stata individuata la previsione di un quadro di bilancio integrato, mediante l’istituzione di un bilancio “aggiuntivo” per i soli Stati parte dell’eurozona.

Il tema, che è stato successivamente approfondito dalla dottrina, non è facilmente inquadrabile entro contorni chiari e precisi, in ragione della genericità di fondo delle proposte avanzate dalle

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Nel presente lavoro le espressioni “Unione economica e monetaria” ed “eurozona” (o “area euro”) verranno utilizzate sostanzialmente come sinonimi, benché la prima abbia un significato più ampio rispetto alla seconda.

istituzioni dell'Unione, nonché della notevole eterogeneità delle soluzioni immaginate allo scopo di attribuire una qualche forma di autonomia finanziaria all'area euro. Non è questa la sede per ricostruire compiutamente la nozione di autonomia finanziaria, affrontata da numerosi autori con riferimento alle organizzazioni internazionali e, più specificamente, all'Unione europea<sup>2</sup>, né per analizzare a fondo le caratteristiche e i limiti dell'Unione economica e monetaria<sup>3</sup>. Con il presente lavoro si intende, piuttosto, approfondire le proposte riguardanti l'istituzione di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, tentando di valutarne le possibili interazioni con l'attuale contesto istituzionale, economico e sociale dell'Unione europea.

## 2. Le proposte avanzate dalle istituzioni dell'Unione europea

Nel giugno 2012 il Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha presentato al Consiglio europeo una relazione intitolata “*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*”, redatta «in stretta cooperazione» con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea<sup>4</sup>. Le linee guida tracciate dai “quattro presidenti” (Van Rompuy, Barroso, Juncker e Draghi) sono state ribadite in una relazione intermedia del 12 ottobre 2012<sup>5</sup> e, infine, nella relazione definitiva del 5 dicembre dello stesso anno<sup>6</sup>, presentata in vista del Consiglio

---

<sup>2</sup> Sull'autonomia finanziaria delle organizzazioni internazionali, senza alcuna pretesa di completezza, cfr. G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969; N. PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1986; T. INGADOTTIR, *Financing international institutions*, in J. KLABBERS, A. WALLENDahl (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organisations*, Cheltenham, 2011, p. 108 ss. In relazione al finanziamento delle Comunità europee e dell'attuale Unione europea, cfr. *ex multis* G. OLMI, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 379 ss.; M.R. EMERSON, T.W.K. SCOTT, *The Financial Mechanism in the Budget of the European Communities*, in *Common Market Law Review*, 1977, p. 209 ss.; C.D. EHLERMANN, *The financing of the Community: the Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, in *Common Market Law Review*, 1982, p. 571 ss.; G. ISAAC (sous la direction de), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, 1986; A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière dans l'Union européenne*, Paris, 2004; G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, 4, p. 793 ss.

<sup>3</sup> In merito alla struttura e ai limiti dell'UEM, cfr. *ex multis* A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, 3, p. 456 ss.; G.L. TOSATO, L. BASSO, *L'unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali*, Torino, 2007; U. DRAETTA, *Quale futuro per l'Eurozona e l'Unione europea?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, 1, p. 23 ss.; G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012, spec. p. 107 ss.

<sup>4</sup> *Towards a genuine economic and monetary union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank*, del 25 giugno 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf). Pur essendo stata redatta, come detto, dal presidente del Consiglio europeo «in stretta cooperazione» con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, la relazione in parola è stata più volte definita “Rapporto Van Rompuy”, definizione che sarà utilizzata anche nel prosieguo per ragioni di sintesi.

<sup>5</sup> *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, del 12 ottobre 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/132864.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/132864.pdf).

<sup>6</sup> *Towards a genuine economic and monetary union*, del 5 dicembre 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf).

europeo del 14 dicembre 2012. Il Rapporto Van Rompuy individua quattro elementi costitutivi essenziali per il consolidamento dell'Unione economica e monetaria: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro di politica economica integrato e il rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica dell'UEM.

Il primo elemento costitutivo indicato ricomprende, a sua volta, due profili principali, ossia un «sistema unico europeo di vigilanza bancaria» e un «quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione»<sup>7</sup>. Ad ormai più di due anni dal Rapporto Van Rompuy, si può affermare che, in relazione a tali ambiti, sono stati fatti diversi passi avanti, come è dimostrato dall'adozione di atti quali il regolamento n. 1024/2013<sup>8</sup> in materia di vigilanza bancaria, la direttiva n. 2014/49<sup>9</sup> relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, la direttiva n. 2014/59<sup>10</sup> e il regolamento n. 806/2014<sup>11</sup> dedicati al risanamento e alla risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. È da notare che il regolamento istitutivo del c.d. *Single Resolution Mechanism (SRM)*, citato da ultimo, contrariamente agli altri atti menzionati, si applica soltanto agli Stati che fanno parte dell'eurozona (nonché agli altri Stati che ne facciano espressa richiesta), mostrando come già allo stato attuale le riforme più incisive in campo economico, maggiormente pregiudizievoli per la sovranità degli Stati membri, siano previste per i soli Stati che adottano la moneta unica. Ciò può forse contribuire a spiegare la scelta di proporre un rafforzamento dell'autonomia finanziaria per l'area euro, invece che per l'intera Unione europea, in ragione della notevole interdipendenza oggi esistente tra le economie degli Stati la cui moneta è l'euro.

Il secondo elemento costitutivo individuato dal Rapporto Van Rompuy consiste in «un'evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio»<sup>12</sup>, attraverso una più stretta condivisione delle decisioni sui bilanci nazionali, valutando l'emissione di debito comune e l'introduzione di

<sup>7</sup> Rapporto Van Rompuy, cit., p. 4 s.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, GUUE L 287, del 29 ottobre 2013, p. 63 ss. La BCE potrà esercitare compiutamente le funzioni di vigilanza attribuitele a partire dal 4 novembre 2014, 12 mesi dopo l'entrata in vigore del citato regolamento. Cfr. <http://www.ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.it.html>.

<sup>9</sup> Direttiva (UE) n. 2014/49 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (rifusione), GUUE L 173, del 12 giugno 2014, p. 149 ss.

<sup>10</sup> Direttiva (UE) n. 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, GUUE L 173, del 12 giugno 2014, p. 190 ss.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, GUUE L 225, del 30 luglio 2014, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Rapporto Van Rompuy, cit., p. 5.



responsabilità sovrane in solido e giungendo ad immaginare, in prospettiva, «lo sviluppo di un organismo di bilancio della zona euro, quale un ufficio del tesoro»<sup>13</sup>. Il c.d. bilancio aggiuntivo è rappresentato in modo generico, il Rapporto limitandosi ad affermare che «dovranno essere definiti il ruolo e le funzioni appropriate di un bilancio centrale, comprese le sue articolazioni con i bilanci nazionali»<sup>14</sup>.

Una simile indeterminatezza di fondo caratterizza la descrizione del terzo elemento costitutivo, l'integrazione della politica economica, nonché del quarto ed ultimo, ossia il rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica, a testimonianza della natura prettamente programmatica della relazione in esame, che si chiude con la proposta di elaborare, in vista del Consiglio europeo del dicembre 2012, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo.

Il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 20 novembre 2012, ha approvato una risoluzione nella quale ha sostenuto che «un'autentica UEM non possa limitarsi a un sistema di regole ma richieda una maggiore capacità di bilancio sulla base di specifiche risorse proprie»<sup>15</sup> e ha formulato una serie di raccomandazioni, sottolineando l'esigenza di assicurare un'adeguata legittimazione democratica per le riforme della *governance* dell'area euro. Tre giorni più tardi la Commissione europea ha adottato una comunicazione dal titolo “*Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*”<sup>16</sup>, nella quale sono individuate, all'esito di un'analisi della struttura dell'UEM e degli interventi posti in essere in seguito allo scoppio della crisi, diverse misure necessarie per addivenire ad un maggiore coordinamento delle scelte di politica economica e fiscale degli Stati membri. La Commissione prefigura uno sviluppo in tre fasi: nel breve termine (ossia nei 6-18 mesi successivi all'adozione della comunicazione), oltre al completamento dell'Unione bancaria, auspica la creazione, nell'ambito del bilancio dell'Unione, di uno «strumento finanziario per sostenere il riequilibrio, l'aggiustamento e, di conseguenza, la crescita delle economie dell'UEM»<sup>17</sup>; nel medio termine (ossia nell'arco di 18 mesi - 5 anni) propone l'attribuzione di una capacità fiscale autonoma all'UEM<sup>18</sup>, per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento, specificando che, a tal fine, occorrerà

---

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 recante raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo «Verso un'autentica Unione economica e monetaria», consultabile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML+V0//IT>, spec. punto 11.

<sup>16</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777 final.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 13.

<sup>18</sup> Su questo punto v. *infra*, § 4.

una modifica dei trattati; nel lungo termine (a distanza di oltre 5 anni) prefigura la creazione di un «bilancio autonomo della zona euro, che assicuri all'UEM la capacità fiscale per sostenere gli Stati membri colpiti da shock»<sup>19</sup>. Tra le proposte della Commissione vi è anche l'emissione comune, da parte degli Stati membri dell'area euro, di titoli di debito – i cc.dd. “euro-BOT”, o “eurobills” – che garantirebbero a tali Stati una pronta disponibilità di liquidità a breve termine.

La comunicazione della Commissione europea non delinea con precisione le caratteristiche di una capacità autonoma di bilancio per l'eurozona, illustrando soltanto alcune possibili configurazioni di una futura «piena Unione economica e fiscale»<sup>20</sup>. Non pare essere molto più dettagliata la relazione finale dei “quattro presidenti” del 5 dicembre 2012<sup>21</sup>, versione definitiva del Rapporto Van Rompuy. Forse anche a causa della scarsa determinatezza delle proposte citate – o, più probabilmente, in ragione delle considerevoli implicazioni derivanti dalla scelta di dotare, ancorché solo in prospettiva, l'eurozona di un'autonoma capacità di bilancio – le conclusioni del Consiglio europeo del 13/14 dicembre 2012 mostrano una notevole prudenza<sup>22</sup>, limitandosi ad una presa d'atto del *Piano* pubblicato dalla Commissione e dei contributi apportati dal Parlamento europeo, senza che sia menzionata, nemmeno in via ipotetica, l'istituzione di un bilancio per l'area euro tra le misure da adottare, in futuro, per consolidare l'Unione economica e monetaria.

### **3. Le funzioni e le caratteristiche di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona**

A fronte delle proposte formulate dalle istituzioni dell'Unione, si è sviluppato un vivace dibattito circa l'opportunità e le caratteristiche di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona. Di seguito, si tenterà di ricostruire gli assi portanti della possibile struttura di tale strumento, nonostante la considerevole eterogeneità delle soluzioni immaginate.

Una prima questione da affrontare riguarda le funzioni che potrebbero essere attribuite ad un bilancio aggiuntivo, questione che risulta essere strettamente connessa all'individuazione delle caratteristiche dello stesso. Sono state prospettate, principalmente, tre possibili funzioni per un bilancio dell'area euro<sup>23</sup>: agevolare l'assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UEM in occasione di “shock asimmetrici”; promuovere riforme strutturali nei medesimi Stati, fornendo incentivi di

---

<sup>19</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., p. 13.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 33 ss.

<sup>21</sup> *Towards a genuine economic and monetary union*, del 5 dicembre 2012, cit.

<sup>22</sup> Cfr. B. HACKER, *On the way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a «Genuine» Economic and Monetary Union*, 2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10400.pdf>, spec. p. 7.

<sup>23</sup> Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro: trois fonctions, trois instruments*, in *Revue de l'Union européenne*, 2013, p. 214 ss.



carattere finanziario; assumere un ruolo di meccanismo di sostegno (*fiscal backstop*) nell'ambito di una futura piena Unione bancaria.

La prima funzione potrebbe apparire sovrapponibile a quella già attualmente svolta dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), rispetto al quale, tuttavia, un bilancio aggiuntivo presenterebbe varie differenze, non essendo uno strumento di carattere intergovernativo, ma un vero e proprio bilancio, con entrate e spese autonome, integrato nel quadro istituzionale dell'Unione economica e monetaria<sup>24</sup>, ed avendo lo scopo di prevenire gli shock, oltre che di reagire agli stessi<sup>25</sup>. Nella relazione definitiva dei “quattro presidenti” è precisato che un tale sistema integrerebbe utilmente il quadro di gestione delle crisi basato sul MES, assicurando una «forma di solidarietà di bilancio esercitata durante i cicli economici»<sup>26</sup>. Più in generale, in un'ottica di stabilizzazione macro-economica, si è osservato che il bilancio dell'eurozona dovrebbe mettere in atto trasferimenti di risorse tra Stati, poiché un meccanismo di natura “interindividuale”, quale, ad esempio, un sussidio europeo contro la disoccupazione<sup>27</sup>, rischierebbe di pregiudicare una certa simmetria tra fondi versati e ricevuti, a causa delle forti discrasie tra legislazioni nazionali in materia di mercato del lavoro<sup>28</sup>. Sarebbe opportuno, inoltre, che le decisioni di attribuire le risorse agli Stati in difficoltà siano fondate su criteri oggettivi e che siano posti limiti massimi ai trasferimenti ammessi<sup>29</sup>. Dal punto di vista economico, si mette in luce la particolare importanza

---

<sup>24</sup> Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro*, cit., p. 214 s.

<sup>25</sup> Cfr. *Towards a genuine economic and monetary union*, del 5 dicembre 2012, cit., p. 9, dove si ipotizza un «sistema di tipo assicurativo tra i paesi della zona euro volto ad attenuare gli shock economici rilevanti che colpiscono specificamente un paese». Cfr. inoltre *ivi*, p. 12, dove si afferma che una capacità di bilancio dell'eurozona dovrebbe avere il ruolo di «migliorare la resilienza economica complessiva dell'UEM e dei paesi della zona euro (...) contribu[endo] alla prevenzione delle crisi e rend[endo] meno probabili interventi futuri del MES».

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Si tratta di una soluzione proposta, ad esempio, dal Ministro dell'economia francese, Pierre Moscovici, nel corso del convegno annuale del *think tank* Bruegel, a Bruxelles, il 7 settembre 2012. Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro*, cit., p. 215; G.B. WOLFF, *A Budget for Europe's Monetary Union*, 2012, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/22, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/762-a-budget-for-europes-monetary-union/>, spec. p. 8, che ritiene, inoltre, limitato il contributo che potrebbe essere assicurato, da parte di un simile meccanismo, alla riduzione degli “shock regionali”.

<sup>28</sup> Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro*, cit., p. 215; D. GROS, *The False Promise of a Eurozone Budget*, 2012, CEPS Commentary, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.ceps.eu/book/false-promise-eurozone-budget>, p. 2; G.B. WOLFF, *A Budget for Europe's Monetary Union*, cit., p. 6, secondo cui dovrebbe essere mantenuto il principio della «*distributional neutrality*», in base al quale non possono esservi trasferimenti netti da uno Stato all'altro al di là di un determinato periodo di tempo.

<sup>29</sup> Cfr. AA.VV., *Completing the Euro: A roadmap towards fiscal union in Europe*, Report of the “Tommaso Padoa-Schioppa Group”, giugno 2012, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.eng.notre-europe.eu/011-3317-Completing-the-EuroA-road-map-towards-fiscal-union-in-Europe.html>, spec. p. 32.



dell'attività di stabilizzazione macro-economica, che può essere svolta mediante una politica comune di bilancio, per il corretto funzionamento di un'unione monetaria<sup>30</sup>.

La seconda funzione – anch'essa prevista nella relazione definitiva dei “quattro presidenti” – consentirebbe la promozione di riforme strutturali coordinate all'interno dei diversi Stati membri dell'eurozona, assicurando un certo coordinamento delle scelte di politica economica da attuarsi in detti Stati. Un bilancio che fornisca incentivi avrebbe, forzatamente, caratteristiche diverse da quelle viste *supra*: non potrebbe avere né una struttura “simmetrica”, essendo destinato a fornire risorse soprattutto agli Stati economicamente meno competitivi, né un funzionamento “automatico”, fondato su criteri del tutto oggettivi<sup>31</sup>. Si tratta di una prospettiva che lascia aperte diverse questioni, in ordine, ad esempio, al finanziamento e alla legittimazione democratica, oltre a generare dubbi circa l'opportunità di escludere da una tale forma di bilancio gli Stati membri dell'Unione europea che non adottano la moneta unica, creando quella che è stata definita una sorta di «politica europea di coesione *bis*»<sup>32</sup>. Una via per integrare le prime due funzioni, rendendole in qualche modo complementari, potrebbe consistere nel far sì che le risorse concesse al fine di garantire la stabilità macro-economica siano subordinate alla realizzazione, da parte dello Stato beneficiario, di determinate riforme strutturali<sup>33</sup>, benché, probabilmente, tale soluzione sminuirebbe la portata e le potenzialità degli incentivi dati agli Stati con finalità di rilancio e di stimolo.

La terza funzione, ossia quella di meccanismo di sostegno nel quadro di una futura piena Unione bancaria, garantirebbe a quest'ultima una maggiore solidità, tutelando i risparmiatori nei casi in cui il Fondo istituito parallelamente al Meccanismo unico di risoluzione – che, peraltro, nel 2012 costituiva soltanto una proposta – si riveli insufficiente a consentire il salvataggio di una o più banche in crisi<sup>34</sup>. Pare potersi affermare che tale funzione, pur rivestendo un'importanza notevole, comporterebbe effetti meno dirompenti rispetto alle prime due, dando luogo ad interventi di carattere meramente eventuale ed ausiliario.

Alcuni autori individuano, infine, un'ulteriore possibile funzione di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, ossia la fornitura di cc.dd. beni pubblici europei<sup>35</sup>, come ad esempio il finanziamento

---

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, N. CAUDAL, N. GEORGES, V. GROSSMANN-WIRTH, J. GUILLAUME, T. LELLOUCH, A. Sode, *Un budget pour la zone euro*, in *Trésor-Éco*, 2013, n°120, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/391818>, spec. p. 2 ss.

<sup>31</sup> Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro*, cit., spec. p. 216.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Cfr. G.B. WOLFF, *A Budget for Europe's Monetary Union*, cit., spec. p. 7.

<sup>34</sup> Cfr. E. RUBIO, *Budget de la zone euro*, cit., spec. p. 216.

<sup>35</sup> Cfr. D. MORO, *Un bilancio per l'eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni*, 2013, consultabile all'indirizzo internet: [http://www.csfederalismo.it/attachments/2514\\_CSF-RP\\_Moro\\_Bilancio\\_Eurozona\\_Luglio2013.pdf](http://www.csfederalismo.it/attachments/2514_CSF-RP_Moro_Bilancio_Eurozona_Luglio2013.pdf), spec. p. 14. In



della politica estera e di sicurezza comune, l'avvio di una politica di sviluppo sostenibile per l'area euro, il sostegno all'istruzione e la ricerca. Si tratta, tuttavia, in larga parte, di finalità che dovrebbero essere perseguite al livello dell'Unione, risultando difficile sostenere l'esistenza di una "specialità" – o, comunque, di una maggiore integrazione – dell'eurozona in questi ambiti<sup>36</sup>.

#### 4. (segue) e le possibili modalità di finanziamento

Una volta individuate le eventuali funzioni di un bilancio per l'eurozona, resta da sciogliere un nodo indubbiamente centrale, rappresentato dalle modalità con le quali finanziare tale strumento. In via di prima approssimazione, si possono individuare tre forme principali di finanziamento: mediante risorse unicamente statali, con risorse proprie o attraverso uno schema ibrido. Senza entrare nel merito della definizione della complessa nozione di risorse proprie<sup>37</sup>, si può rilevare che l'attribuzione al bilancio aggiuntivo di risorse che prescindano da contributi statali diretti garantirebbe una maggiore autonomia e scongiurerebbe il rischio di alimentare le logiche del c.d. "saldo netto" (o del "giusto ritorno"). In altri termini, nella misura in cui il bilancio sarà finanziato con contributi statali, saranno possibili calcoli contabili da parte di ogni singolo Stato, con conseguente possibilità di "malcontento" in caso di saldo negativo tra entrate e spese<sup>38</sup>.

Le proposte elaborate dalle istituzioni dell'Unione europea (v. *supra*, § 2) non affrontano specificamente il tema delle modalità di finanziamento di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, risultando tuttavia abbastanza chiare in ordine alla necessità che tale strumento sia dotato, quanto meno in prospettiva, di risorse derivanti da un'autonoma capacità di imposizione fiscale. La comunicazione della Commissione del 28 novembre 2012, ad esempio, come si è accennato, prefigura, nel medio termine, la creazione di un'apposita capacità fiscale dell'area euro<sup>39</sup>, come

---

merito ai cc.dd. beni pubblici europei, con riferimento però al bilancio dell'Unione europea nel suo complesso, cfr. inoltre M.T. SALVEMINI, *Il nuovo bilancio dell'Unione*, in G. AMATO, R. GUALTIERI, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-29/Salvemini---Il-nuovo-Bilancio-dell-Unione-.pdf>, spec. p. 7 s., nonché *amplius* M.T. SALVEMINI, F. BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, 2010, consultabile all'indirizzo internet: [http://www.astrid-online.it/Bilancio-d/Studi--ric/Bilancio\\_Europeo\\_DEF.pdf](http://www.astrid-online.it/Bilancio-d/Studi--ric/Bilancio_Europeo_DEF.pdf).

<sup>36</sup> Cfr. in tal senso G.B. WOLFF, *A Budget for Europe's Monetary Union*, cit., spec. p. 5, il quale ritiene che, probabilmente, gli unici beni pubblici dell'area euro siano la stabilità dei prezzi, peraltro già tutelata dalla Banca centrale europea, e la stabilità finanziaria.

<sup>37</sup> In relazione alla quale, cfr. *ex multis* G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 795 s.

<sup>38</sup> Cfr., su tale punto, relativamente al bilancio dell'Unione europea, M.T. SALVEMINI, *Il nuovo bilancio dell'Unione*, cit., p. 8 ss. Cfr. inoltre J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011, p. 107 ss., spec. p. 107 s., cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>39</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 29 s.

misura prodromica<sup>40</sup> alla realizzazione, nel lungo termine, di una piena Unione economica e fiscale, che costituirebbe il completamento dell'UEM. Quest'ultima potrebbe così diventare, nelle parole della Commissione, «un'Unione politica con un'adeguata condivisione di sovranità, con un bilancio centrale, come capacità fiscale propria e come mezzo per imporre decisioni economiche e di bilancio ai suoi membri in circostanze specifiche e ben definite»<sup>41</sup>. Ai fini dell'istituzione di un bilancio aggiuntivo, è dunque posto l'accento sulla c.d. *fiscal capacity*<sup>42</sup> – concetto introdotto, nell'ambito delle menzionate proposte, dalla relazione intermedia dei “quattro presidenti” del 12 ottobre 2012<sup>43</sup> – che pare essere fatta coincidere, finanche sul piano strettamente lessicale, con la capacità di bilancio<sup>44</sup>.

In ragione della non immediata realizzabilità di una capacità fiscale autonoma dell'eurozona<sup>45</sup>, la Commissione europea ha suggerito la creazione di uno “strumento di convergenza e di competitività”<sup>46</sup> teso ad incentivare riforme strutturali e fondato su accordi di carattere contrattuale tra la Commissione e i singoli Stati membri dell'area euro, del quale ha delineato i tratti principali in una comunicazione del 20 marzo 2013<sup>47</sup>. In risposta a tale comunicazione, nonché a quella del novembre 2012, il Parlamento europeo, il 23 maggio 2013, ha approvato una

---

<sup>40</sup> Insieme al rafforzamento dell'integrazione economica e di bilancio tra gli Stati parte dell'eurozona, all'istituzione di un fondo di rimborso subordinato a condizioni rigorose, all'emissione dei già menzionati “euro-BOT” (o “eurobills”). Cfr. *ivi*, spec. pp. 27-32.

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>42</sup> Per un approfondimento in tema di *fiscal capacity* dell'area euro cfr. F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 399 ss.; J. PISANI-FERRY, E. VIHRIALA, G.B. WOLFF, *Options for a Euro-Area Fiscal Capacity*, 2013, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/765-options-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>; L.P. FELD, S. OSTERLOH, *Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?*, 2013, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics, Issue 13/5, consultabile all'indirizzo internet: [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Genshagen\\_Paper\\_-\\_Feld.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Genshagen_Paper_-_Feld.pdf); AA. VV., *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, 2013, IMF Staff Discussion Note SDN 13/09, consultabile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>. Per un inquadramento più generale cfr. M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, 2012, RSCAS Policy Paper No. 2012/11, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24295>.

<sup>43</sup> Cfr. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, del 12 ottobre 2012, cit., p. 4 s. Nel Rapporto Van Rompuy del 25 giugno 2012, peraltro, era già stata prefigurata (p. 6) la realizzazione di una «fiscal union». Cfr. F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, cit., spec. p. 402, che osserva come sia l'*Interim Report* a contenere la presentazione compiuta dell'idea di *fiscal capacity*.

<sup>44</sup> È da notare, infatti, che nella versione italiana del citato *Interim Report* l'espressione «*fiscal capacity*», adottata nella versione inglese, è tradotta come «capacità di bilancio»; ancor più chiara, in tal senso, risulta la comunicazione della Commissione del 28 novembre 2012, ove i termini «fiscale» e «di bilancio» sono espressamente utilizzati come sinonimi (ciò che vale anche per «*fiscals*» e «*budgetary*» nella versione inglese). Cfr. Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 2, nota 1.

<sup>45</sup> Cfr. F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, cit., spec. p. 403.

<sup>46</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 22 ss.

<sup>47</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività*, 20 marzo 2013, COM(2013) 165 final.

risoluzione ove si afferma che lo strumento di convergenza e competitività è uno degli elementi costitutivi «in un'ottica di autentica capacità fiscale»<sup>48</sup>, essendo quest'ultima, dunque, l'obiettivo da raggiungere nel lungo termine.

Indipendentemente dai passaggi intermedi necessari per addivenire ad una vera e propria capacità fiscale dell'eurozona, sono state immaginate diverse tipologie di tributi, che – pur essendo riferiti talvolta all'Unione europea nel suo complesso, anziché alla sola area euro – potrebbero, in via ipotetica, rappresentare altrettante forme di finanziamento (*rectius*, entrate) per un bilancio aggiuntivo. Di seguito saranno illustrate solo sinteticamente le ipotesi principali<sup>49</sup>, non essendo questa la sede per vagliarne le numerose implicazioni in modo approfondito.

Una prima fonte di entrate individuata in dottrina è l'imposta sulle transazioni finanziarie (c.d. *Financial Transaction Tax*, FTT)<sup>50</sup>, oggetto di una proposta di direttiva da parte della Commissione già nel settembre 2011<sup>51</sup>, con riferimento a tutti gli Stati membri dell'Unione europea. L'imposta in questione, a causa dell'impossibilità di raggiungere un accordo unanime sulla menzionata proposta della Commissione, è successivamente divenuta oggetto di una procedura di cooperazione rafforzata<sup>52</sup>, tuttora in corso, instaurata da undici Stati membri<sup>53</sup>. Si può affermare che, allo stato attuale, tale ipotesi non sembra realisticamente configurabile come modalità di

---

<sup>48</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 23 maggio 2013 sulle future proposte legislative sull'UEM: risposta alle comunicazioni della Commissione, consultabile all'indirizzo internet:

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0222+0+DOC+XML+V0//IT)

0222+0+DOC+XML+V0//IT, spec. punto 22. La citata risoluzione, inoltre, contiene una critica all'espressione «accordi contrattuali», poiché il meccanismo previsto dalle comunicazioni della Commissione non potrebbe essere definito «contratto», essendo piuttosto «un meccanismo di applicazione del coordinamento delle politiche economiche basato su incentivi». Cfr. *ivi*, punto 24.

<sup>49</sup> Per un elenco di «possibili nuove risorse proprie» cfr. ad esempio M.T. SALVEMINI, *Il nuovo bilancio dell'Unione*, cit., spec. p. 9.

<sup>50</sup> Cfr. *ex multis* M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, cit., spec. p. 13. Per un'ampia analisi circa le sfide legate all'adozione di una FTT, dal punto di vista giuridico, con specifico riferimento all'eurozona, cfr. F. FABBRINI, *Taxing and Spending in the Euro Zone: Legal and Political Challenges Related to the Adoption of the Financial Transaction Tax*, in *European Law Review*, 2014, 2, p. 155 ss. In argomento, cfr. inoltre P.A. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ-BARRERA, *On the European Way to a Financial Transaction Tax: under Enhanced Cooperation: Multi-speed Europe or Shortcut?*, in *Intertax*, 2013, p. 208 ss.; G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 2, p. 325 ss., spec. p. 344 ss.

<sup>51</sup> Commissione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7/CE*, 28 settembre 2011, COM(2011) 594 final.

<sup>52</sup> Cfr. la Decisione del Consiglio 2013/52/UE che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, del 22 gennaio 2013, GUUE L 22, del 25 gennaio 2013, p. 11 ss. Tale decisione è stata impugnata da parte del Regno Unito con ricorso di annullamento, che è stato respinto dalla Corte di giustizia. Cfr. Corte giust., 30 aprile 2014, causa C-209/13, *Regno Unito c. Consiglio*, non ancora pubblicata. Cfr. inoltre Commissione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio che attua una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie*, COM(2013) 71 final. Per una ricostruzione delle varie tappe delle proposte in tema di imposta sulle transazioni finanziarie, corredata da commenti, cfr. G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 806 ss.

<sup>53</sup> Si tratta, in particolare, di: Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

finanziamento per un bilancio aggiuntivo. In primo luogo, infatti, come è evidente, gli undici Stati partecipanti alla menzionata procedura di cooperazione rafforzata non coincidono con i Paesi membri dell'eurozona<sup>54</sup>. In secondo luogo, per come è stata sino ad ora concepita<sup>55</sup>, l'imposta sulle transazioni finanziarie non darebbe luogo ad un accrescimento del bilancio UE, poiché le risorse da essa derivanti, versate dai citati Stati all'Unione, comporterebbero «una proporzionale riduzione della quota dei PNL che gli stessi dovrebbero destinare a detto bilancio»<sup>56</sup>, evitando in tal modo una situazione di squilibrio rispetto agli altri Stati membri<sup>57</sup>.

Un'altra ipotesi avanzata in dottrina è quella di un'imposta sulle società, da introdurre al livello dell'Unione europea o dell'eurozona, che si aggiunga alle imposte nazionali senza sostituirle<sup>58</sup>. Tale imposta si giustificerebbe, da una parte, secondo una logica di remunerazione dei vantaggi garantiti alle società dal mercato interno e, più in generale, dall'appartenenza (degli Stati in cui esse hanno la propria sede) all'Unione europea, dall'altra parte in un'ottica di riequilibrio dei tributi versati dalle società, alla luce dei differenti regimi fiscali degli Stati membri<sup>59</sup>.

È stata altresì proposta la previsione di una c.d. *Carbon tax*, un'imposta che colpirebbe le fonti di energia, soprattutto in base alla quantità di carbonio in esse contenuta, scoraggiando l'utilizzo di combustibili fossili e favorendo il ricorso a fonti energetiche meno inquinanti<sup>60</sup>.

Gli esempi menzionati, meramente ipotetici o, come visto, attualmente “inadeguati”, paiono mostrare uno stato di incertezza circa le risorse da utilizzare per finanziare un bilancio aggiuntivo per l'eurozona. Ciò rappresenta, forse, uno degli indici dello stadio ancora embrionale della proposta in esame, essendo la questione del finanziamento, da un lato, strettamente legata alla capacità di spesa di un bilancio aggiuntivo<sup>61</sup>, dall'altro, fondamentale per assicurare una certa autonomia all'area euro. Come è stato osservato, infatti, in termini generali, «[l]a possibilità per un'organizzazione internazionale di procurarsi risorse in modo autonomo – e dunque di fondarsi su 'risorse proprie' – ne accresce (...) il grado di indipendenza dalla volontà degli Stati che

---

<sup>54</sup> Cfr. *amplius* F. FABBRINI, *Taxing and Spending in the Euro Zone*, cit., spec. p. 172 s. Gli Stati parte dell'eurozona sono, infatti, diciotto e diventeranno diciannove il 1° gennaio 2015, data a partire dalla quale sarà abrogata la deroga nei confronti della Lituania.

<sup>55</sup> L'inciso è d'obbligo, in quanto l'ipotesi in questione costituisce ancora, di fatto, solo una proposta.

<sup>56</sup> Così G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., p. 808.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Cfr. ad esempio M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, cit., spec. p. 13 ss.

<sup>59</sup> *Ivi*, spec. p. 14.

<sup>60</sup> Cfr. ad esempio A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale*, in G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni LAI*, 2012, p. 45 ss., spec. p. 48.

<sup>61</sup> Cfr. F. FABBRINI, *Taxing and Spending in the Euro Zone*, cit., *passim*.



all'organizzazione hanno dato vita o hanno aderito»<sup>62</sup>. Si tratta, dunque, di un tema che occorrerà affrontare con maggiore approfondimento, nonché con una certa chiarezza, se si vorrà rendere realmente concreta la prospettiva di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona.

## 5. Alcune (problematiche) questioni di carattere istituzionale

Le questioni istituzionali sollevate della proposta oggetto del presente lavoro sono innumerevoli e, pertanto, si tenterà di accennare le più rilevanti, senza alcuna pretesa di affrontarle compiutamente.

Un profilo ineludibile concerne le relazioni tra un bilancio aggiuntivo per l'eurozona e i Trattati istitutivi attualmente vigenti (TUE e TFUE). Si tratta di un tema estremamente complesso, che varia in funzione delle diverse caratteristiche che potrebbero connotare detto bilancio. È tuttavia possibile, quanto meno, distinguere l'ipotesi (i) di uno strumento introdotto a Trattati invariati da quella (ii) di un bilancio aggiuntivo istituito mediante una revisione dei Trattati. Tale distinzione, peraltro, è contenuta anche nella comunicazione della Commissione del 28 novembre 2012, secondo la quale i progressi verso un'autentica Unione economica e monetaria devono essere perseguiti anzitutto sfruttando integralmente le possibilità offerte dai Trattati nella formulazione attuale, le modifiche agli stessi potendo essere prese in considerazione «solo ove il quadro vigente non consenta di intraprendere un'azione indispensabile per migliorare il funzionamento dell'UEM»<sup>63</sup>.

L'ipotesi di un intervento *a Trattati invariati* coinciderebbe, sempre secondo quanto prospettato dalla Commissione, con il citato “strumento di convergenza e competitività” (v. *supra*, § 4), introdotto, alternativamente, mediante atti di diritto derivato aventi per base giuridica l'art. 136 TFUE, o attraverso la procedura prevista dall'art. 352 TFUE<sup>64</sup>. Nel secondo caso, ossia qualora si ricorra alla c.d. clausola di flessibilità, la Commissione suggerisce l'utilizzo del meccanismo della cooperazione rafforzata, benché, come è stato rilevato, da un lato occorra a tal fine un'iniziativa da parte degli Stati interessati<sup>65</sup> e, dall'altro lato, detto meccanismo sia sottoposto «a una serie di limiti piuttosto stringenti che rischierebbero di costituire un ostacolo sulla via di un

---

<sup>62</sup> G. ROSSILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., p. 794.

<sup>63</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., p. 15. Cfr. G. ROSSILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 813 ss.

<sup>64</sup> Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 24.

<sup>65</sup> Cfr. G. ROSSILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 814 s.

consolidamento della zona euro»<sup>66</sup>. Parrebbe dunque preferibile la base giuridica fornita dall'art. 136 TFUE, essendo tale disposizione espressamente dedicata all'eurozona<sup>67</sup>.

Quanto all'istituzione di un vero e proprio bilancio aggiuntivo *mediante una revisione dei Trattati*, gli scenari sono molteplici. Diverse soluzioni immaginate si fondano su modifiche da apportare al citato art. 136 TFUE, allo scopo di conferire all'Unione economica e monetaria prerogative maggiori rispetto a quelle attribuitele dall'attuale formulazione di tale norma. Vi è, tuttavia, chi ha proposto meccanismi ancor più innovativi, come ad esempio la previsione di una clausola di flessibilità *ad hoc* per l'eurozona<sup>68</sup>, oppure di una clausola di cooperazione rafforzata specifica per l'area euro<sup>69</sup>.

Le ipotesi appena viste – come, del resto, la stessa proposta di istituire un bilancio aggiuntivo per l'eurozona – possono essere ricondotte al fenomeno dell'integrazione differenziata<sup>70</sup>, implicando un legame sempre più stretto soltanto tra alcuni degli Stati membri, in particolare tra gli Stati la cui moneta è l'euro. Non va dimenticato, da questo punto di vista, che la distinzione tra Stati parte dell'eurozona (cc.dd. “*ins*”) e Stati ad essa estranei (cc.dd. “*outs*”) rappresenta, in un certo senso, una semplificazione, a causa dell'esistenza, da una parte, di Stati membri che, pur avendo i requisiti necessari, hanno scelto di non adottare la moneta unica, rimanendo estranei all'area euro<sup>71</sup>, e, dall'altra parte, di Stati cc.dd. “*pre-ins*”, che entreranno a far parte della stessa una volta soddisfatte le condizioni previste a tal fine<sup>72</sup>. È da notare, inoltre, che lo sviluppo di nuove forme

---

<sup>66</sup> Cfr. *ivi*, p. 815, nonché *amplius* G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, cit., spec. p. 359 s., dove si sottolinea che la Commissione sembra proporre il ricorso alla cooperazione rafforzata come soluzione di ultima istanza. In merito ai limiti della cooperazione rafforzata ai fini di una riforma istituzionale dell'eurozona, cfr. altresì O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, spec. p. 481 ss.

<sup>67</sup> G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 814 s.

<sup>68</sup> Cfr. T. BEUKERS, *Flexibilisation of the Euro Area: Challenges and Opportunities*, 2014, consultabile all'indirizzo internet: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29697/MWP\\_2014\\_01.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29697/MWP_2014_01.pdf?sequence=1).

<sup>69</sup> Cfr. H. BRIBOSIA, *Les coopérations renforcées au lendemain du Traité de Nice*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, 1, p. 111 ss., spec. p. 165. Cfr. inoltre G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, cit., p. 360, che – menzionando il contributo testé citato, nonché quello citato alla nota precedente – auspica l'introduzione di una clausola «che consenta in via generale agli Stati senza deroga di procedere verso quell'unione fiscale, di bilancio ed economica ormai essenziale per la sopravvivenza della moneta unica».

<sup>70</sup> Relativamente all'UEM come forma di integrazione differenziata cfr. ad esempio F. SNYDER, *EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union*, in P. CRAIG, G. DE BURCA, *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 687 ss.; O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, spec. p. 333 ss.; G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 810 ss.

<sup>71</sup> Attualmente tali Stati sono Regno Unito e Danimarca.

<sup>72</sup> Si tratta dei cc.dd. Stati membri con deroga, il cui *status* è disciplinato dall'art. 139 TFUE. In merito alle diverse categorie di Stati che possono essere determinate, con riferimento all'UEM, cfr. ad esempio G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, 2012, consultabile all'indirizzo internet: [http://astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-29/Tosato\\_Asimmetrie-e-dilemmi-istituzionali\\_vol-Ist-europ.pdf](http://astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-29/Tosato_Asimmetrie-e-dilemmi-istituzionali_vol-Ist-europ.pdf), *passim*. Ulteriori e differenti gruppi di Stati, peraltro, possono essere individuati tenendo conto, altresì, del c.d. Fiscal Compact. Cfr. *amplius* L.S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, 2, p. 293 ss., spec. p. 295 ss.

di integrazione differenziata a vantaggio dell'eurozona pone numerosi problemi, ad esempio in relazione alla struttura istituzionale dell'Unione europea<sup>73</sup>, nonché alla legittimazione democratica<sup>74</sup>. Quanto al primo profilo, ci si limita a segnalare, tra i molti aspetti critici, le potenziali difficoltà di coordinamento tra un bilancio aggiuntivo per l'eurozona e il bilancio dell'Unione europea, la non semplice configurabilità di un "Tesoro" dell'UEM<sup>75</sup>, la generale problematicità dell'utilizzo delle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'area euro, per esercitare funzioni sempre più diversificate rispetto a quelle "tradizionali" svolte in seno all'Unione europea<sup>76</sup>. Quanto al secondo profilo, ancor più difficilmente compendiabile in questa sede, si sottolinea la necessità di rafforzare il "versante" democratico dell'eurozona, specialmente in caso di istituzione di una *fiscal capacity*, in omaggio al ben noto principio "*no taxation without representation*", e alla conseguente, difficoltosa, ricerca di un necessario equilibrio tra il ruolo dei parlamenti nazionali e quello – a mero titolo di esempio – di un'ipotetica articolazione del Parlamento europeo composta dai soli rappresentanti eletti negli Stati *ins*.

Nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, l'integrazione differenziata è stata da più parti ritenuta uno strumento in grado di evitare che lo sviluppo dell'eurozona si svolga "esternamente" ai Trattati, mediante strumenti di diritto internazionale pattizio, finendo per indebolire l'Unione europea nel suo complesso<sup>77</sup>. Più in generale, si può notare che l'insieme degli Stati membri dell'area euro è spesso fatto coincidere, almeno in via tendenziale, con un gruppo di Paesi

---

<sup>73</sup> Cfr. ad esempio G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, cit., spec. p. 6 ss.

<sup>74</sup> Per un approfondimento circa tale profilo cfr. *ex multis* P. LEINO, J. SALMINEN, *Should the Economic and Monetary Union be Democratic After All? Some Reflections on the Current Crisis*, in *German Law Journal*, 2013, 7, p. 844 ss.; P. LINDSETH, *Power and Legitimacy in the Eurozone: Can Integration and Democracy Be Reconciled?*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 379 ss. Per un'analisi più generale, in relazione alla legittimazione democratica delle nuove forme di integrazione differenziata poste in essere in risposta alla crisi dell'eurozona, cfr. T. BEUKERS, *The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration*, 2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/29057>. Con riferimento al principio democratico nell'ambito della *governance* economica europea, cfr. ad esempio B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, 2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Publications/eBookonTheEuroCrisisandtheStateofEuropeanDemocracy.aspx>; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, 2, p. 337 ss.; B. CRUM, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2013, 4, p. 614 ss.; C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, 2014, 2, p. 164 ss.; N. MACCABIANI, *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *federalismi.it*, n. 19/2014.

<sup>75</sup> Tale proposta è contenuta – come visto *supra*, § 2 – nel rapporto dei "quattro presidenti" del giugno 2012. Cfr. Rapporto Van Rompuy, cit., p. 6. Riguardo all'istituzione di un "Tesoro" dell'UEM, cfr. inoltre J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 123 s.

<sup>76</sup> Occorre ricordare che già la configurazione attuale UEM rappresenta una deroga al principio di unità istituzionale. Cfr. G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, cit., spec. p. 355.

<sup>77</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, cit., spec. p. 5; G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, cit., spec. p. 360; T. BEUKERS, *Flexibilisation of the Euro Area: Challenges and Opportunities*, cit., spec. p. 3.



maggiormente integrati (c.d. nocciolo duro) dagli autori che prefigurano una futura Unione europea a due velocità<sup>78</sup>. Sotto tale profilo, vi è chi ritiene che ci si trovi dinanzi ad un “dilemma di fondo”: «la differenziazione è necessaria per far progredire l’integrazione, e questo obiettivo si può realisticamente conseguire solo puntando sull’eurozona; ma il rafforzamento dell’eurozona può mettere a rischio la struttura unitaria dell’Unione e del mercato unico»<sup>79</sup>. Ammesso che la differenziazione sia davvero necessaria per l’avanzamento dell’integrazione, pare in ogni caso probabile che qualunque riforma dell’UEM, inclusa l’istituzione di un bilancio aggiuntivo per l’eurozona, si trovi a dover fare i conti con tale dilemma.

## 6. Osservazioni (solo in parte) conclusive

Allo stato attuale, l’istituzione di un bilancio aggiuntivo per l’eurozona rappresenta un’ipotesi ancora forse poco realistica, come dimostra la prudenza delle istituzioni dell’Unione europea nel dare seguito alla proposta, ad esso relativa, contenuta nel Rapporto Van Rompuy del giugno 2012 e nella comunicazione della Commissione del 28 novembre dello stesso anno (v. *supra*, § 2). D’altra parte, è noto che anche l’UEM e la moneta unica, inizialmente, sembravano un sogno irrealizzabile<sup>80</sup>.

Volendo tentare una valutazione conclusiva della proposta, si può osservare che il bilancio, di per sé, costituisce uno strumento: il fine ultimo ad esso sotteso è l’attribuzione all’eurozona di funzioni accentrate di politica economica<sup>81</sup>. Da questo punto di vista, ci si può chiedere se abbia senso istituire un bilancio *ad hoc* per arrivare a quel fine ultimo, potendo apparire più ragionevole

---

<sup>78</sup> Cfr. J.-C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, Cambridge, 2012, spec. p. 121 ss.; G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, cit., spec. p. 14 s.; L.S. ROSSI, *L’Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, 4, p. 749 ss., spec. p. 769 s. In merito a tali ipotesi cfr. M. CONDINANZI, *Il futuro dell’Unione europea. Acquis o ma(c)quis communautaire?*, 2014, consultabile all’indirizzo internet: <http://www.eurojus.it/il-futuro-dellunione-europea-acquis-o-macquis-communautaire/>, a giudizio del quale il progetto di un’Europa a due velocità, «assai ambizioso dal punto di vista politico, risulta difficilmente perseguibile sul piano giuridico oltre che finanziario (implicando, di fatto, una duplicazione di tutte o quasi le istituzioni dell’attuale Unione)», anche in ragione del divieto, generalmente previsto nell’ambito del menzionato progetto, di ulteriori forme di integrazione differenziata (“ID”) all’interno di ciascuno dei due gruppi di Stati, apparendo «impensabile che tutti gli Stati rinuncino soprattutto alle possibilità di ID negativa per salvaguardare le proprie identità costituzionali; né avrebbe senso estendere alcuni regimi di *opt out* a Stati che non ne hanno mai fatto richiesta né, quindi, ne avvertono l’esigenza». Cfr. *ibid.*

<sup>79</sup> Così G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, cit., p. 2.

<sup>80</sup> Cfr. J. PELKMANS, *Designing a Genuine EMU: Which “Unions” for the EU and Eurozone?*, 2014, consultabile all’indirizzo internet: <https://www.coleurope.eu/news/bruges-european-economic-policy-briefing-ndeg-34-prof-jacques-pelkmans>, spec. p. 1. Cfr. inoltre M. ZULEEG, J.A. EMMANOULIDIS, *A budget for the euro zone?*, 2012, consultabile all’indirizzo internet: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_2998\\_a\\_budget\\_for\\_the\\_euro\\_zone.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2998_a_budget_for_the_euro_zone.pdf), p. 2, i quali rilevano che, nel corso della crisi, si è potuto osservare un *trend* costante: «what seemed impossible becomes likely, what was inconceivable is implemented».

<sup>81</sup> Sembra confermare una siffatta impostazione il passaggio del Rapporto Van Rompuy nel quale un quadro integrato di politica economica è definito come un «completamento essenziale dei quadri finanziario e di bilancio», senza essere configurato come passaggio preliminare rispetto a questi ultimi. Cfr. Rapporto Van Rompuy, cit., p. 6.



un percorso di segno contrario. Il rischio, altrimenti, è che l'introduzione di un bilancio aggiuntivo appaia come un modo per "aggirare" un reale dibattito circa la condivisione delle scelte di politica economica degli Stati la cui moneta è l'euro.

L'accrescimento delle prerogative politiche dell'UEM è da tempo auspicato da più parti<sup>82</sup>, pur rappresentando, indubbiamente, una scelta coraggiosa e ricca di implicazioni complesse. Pare potersi affermare che, riconducendo con maggiore chiarezza la proposta in esame all'interno di un tale incremento delle prerogative di politica economica dell'UEM, si potrebbe giungere forse più facilmente ad assicurare un'adeguata legittimazione alle cessioni di sovranità necessarie per sviluppare un'autonomia finanziaria dell'area euro.

Come è stato osservato, la situazione attuale pone un'alternativa tra una scelta esplicita, tesa ad attribuire determinate prerogative al livello sovranazionale, con le conseguenze (e i controlli) del caso, da una parte, e la progressiva tendenza a "scivolare" (senza avere sempre la necessaria consapevolezza in merito) verso un modello di "sorveglianza sovranazionale" privo dei necessari controlli e della altrettanto necessaria tutela democratica, dall'altra parte<sup>83</sup>.

Tra gli studiosi che auspicano l'istituzione di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, nel quadro di una riforma dell'Unione economica e monetaria, vi è chi si spinge ad immaginarlo come una via verso la realizzazione di un'Unione di tipo federale<sup>84</sup>. Si tratta di ipotesi suggestive, ma forse, per compiere passi avanti verso l'istituzione di un bilancio comune, aggiuntivo, per l'area euro, occorrerebbe mettere da parte le proposte di stampo federale, o in ogni caso di portata eccessivamente dirompente, privilegiando piuttosto – pur nella consapevolezza che gli Stati la cui

---

<sup>82</sup> È significativo quanto affermato, già nel 1991, in un discorso al Bundestag, dal Cancelliere tedesco Helmut Kohl: «L'Unione politica è la controparte essenziale dell'Unione economica e monetaria. La storia recente, non solo in Germania, ci insegna come sia assurdo pensare di preservare l'Unione economica e monetaria senza l'Unione politica». Cfr. F. SACCOMANNI, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, 10 gennaio 2013, consultabile all'indirizzo internet: [https://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri\\_mdir/2013-Convegno-Scaruffi.pdf](https://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/2013-Convegno-Scaruffi.pdf).

<sup>83</sup> Cfr. A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1621 ss. Cfr. inoltre F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, 2013, Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series, Issue 013/2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1690&context=iclr>, che mette in luce il paradosso derivante dal fatto che, benché spesso i governi degli Stati membri affermino di essere contrari ad una struttura maggiormente federale per l'UEM, gli Stati parte del c.d. Fiscal Compact hanno di fatto già accettato imposizioni che comportano una centralizzazione ben maggiore di quella che si riscontra, ad esempio, in un sistema federale come quello degli Stati Uniti.

<sup>84</sup> Cfr. ad esempio G. ROSSOLILLO, *Un bilancio per l'Eurozona: la via verso il salto federale*, in *Il Federalista*, 2013, 1, consultabile all'indirizzo internet: [http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1397&lang=it&Itemid=85](http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1397&lang=it&Itemid=85). Vi è, peraltro, chi rileva profili di carattere federale già nell'attuale assetto dell'Unione europea: cfr., per tutti, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17/2014.



moneta è l'euro condividono un destino comune<sup>85</sup> – quell'atteggiamento pragmatico che ha consentito buona parte degli avanzamenti più innovativi del processo dell'integrazione europea.

---

<sup>85</sup> Cfr. in tal senso AA.VV., *Completing the Euro: A roadmap towards fiscal union in Europe*, Report of the “Tommaso Padoa-Schioppa Group”, giugno 2012, cit., p. 50, ove si afferma che: «(...) what is ultimately needed is the agreement in spirit by all euro area members that they share not only a common currency, but also a common destiny. Euro area member countries, but also the institutions and bodies governing them, have to finally live up to the expectation that economic policies are a *matter of common concern*. This should be the guiding principle for the years to come».