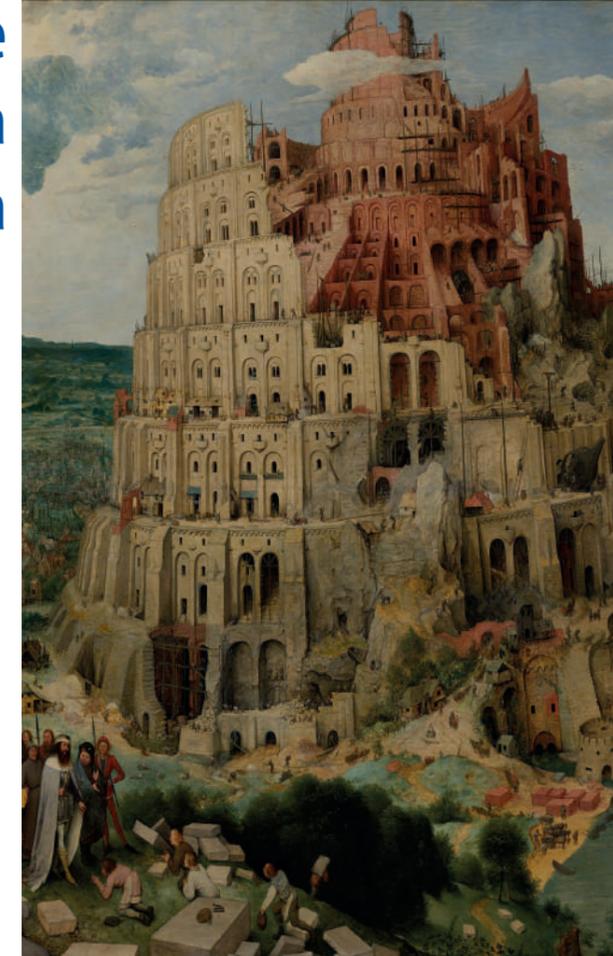


COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

46

CLAUDIO SCIANCEPORE

Le risorse proprie  
nella finanza  
pubblica europea



CLAUDIO SCIANCEPORE Le risorse proprie nella finanza pubblica europea

ISBN 979-12-5965-031-3

ISSN 2784-8566



9 791259 650313



9 770278 485663

€ 38,00



CACUCCI EDITORE  
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

————— 46 —————

**CLAUDIO SCIANCALEPORE**

**LE RISORSE PROPRIE NELLA FINANZA  
PUBBLICA EUROPEA**



CACUCCI  
EDITORE  
2021

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Ennio Triggiani Ugo Villani  
Giandonato Caggiano**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino,  
Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger,  
Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci,  
Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli,  
Silvana Sciarra, Giuseppe Tesaro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspere, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2021 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## INDICE

Introduzione	1
--------------	---

### CAPITOLO I

#### IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO EUROPEO: DALLE RISORSE PROPRIE AI TRASFERIMENTI E VICEVERSA

1. Il prelievo CECA quale pionieristica imposta propria europea	9
2. Le risorse proprie nel diritto europeo: dalla <i>politique de la chaise vide</i> alla decisione del Consiglio 70/243/Cee	18
3. Le vigenti risorse proprie europee: le <i>traditional own resources</i> , la risorsa IVA e la risorsa RNL	26
3.1. I dazi doganali	30
3.2. La risorsa IVA	34
3.3. La risorsa RNL	38

### CAPITOLO II

#### IL SISTEMA DI BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA NEL DIFFICILE CONTEMPERAMENTO DEGLI EQUILIBRI ISTITUZIONALI

1. Gli strumenti di programmazione finanziaria nel TFUE	41
2. Il Quadro Finanziario Pluriennale da accordo interistituzionale ad atto giuridicamente vincolante	43
3. La decisione sulle risorse proprie ed il <i>deficit</i> democratico	51
4. I principi del bilancio europeo e la rigorosa applicazione del divieto di indebitamento	59
5. Il bilancio europeo ed i poteri del Parlamento europeo	65
6. La centralità del bilancio europeo nella teoria delle scelte pubbliche (cenni)	72

## CAPITOLO III

## LA CRISI DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEL BILANCIO EUROPEO E L'URGENTE BISOGNO DI PROFONDE RIFORME

1. L'opacità e complessità del sistema di finanziamento dell'Unione europea e l'assillante "*juste retour*" 79
2. Le difficoltà nella determinazione della risorsa RNL e della risorsa IVA: il sistema delle "riserve" e le discutibili scelte metodologiche 91
3. Il sistema delle correzioni: lo *UK rebate*, gli "sconti sugli sconti" ed il rimborso delle spese di riscossione 95

## CAPITOLO IV

## I VANI TENTATIVI PER RENDERE L'UNIONE EUROPEA FINANZIARIAMENTE AUTONOMA

1. La ricerca di una stabile autonomia finanziaria tramite risorse proprie fiscali 103
2. Le proposte della Commissione europea agli albori del nuovo Millennio 105
3. La spinta del Parlamento europeo nell'individuazione di risorse proprie fiscali e le nuove proposte della Commissione del 2011 108
4. I deludenti esiti dei negoziati sul QFP 2014-2020 e l'istituzione del gruppo Monti 111
5. Verso l'istituzione di un sistema di finanziamento "funzionale" nelle proposte per il QFP 2021-2027 116
6. Sfruttare l'emergenza per riformare il sistema delle risorse proprie: il caso del programma *Next generation EU* 119

## CAPITOLO V

## LE RISORSE PROPRIE NELL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO INTERNO TRA RESPONSABILITÀ FINANZIARIA STATALE E LIMITAZIONE DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

1. La messa a disposizione dei dazi doganali e la responsabilità finanziaria dello Stato membro in caso di errore amministrativo 131
2. La prevalenza dell'interesse finanziario europeo in ambito doganale e la conseguente compressione dei diritti del contribuente 141
3. La presunta intagibilità delle risorse proprie europee: il caso dell'infalciabilità dell'IVA nelle procedure concorsuali 159

- |   |     |
|---|-----|
| 4. L'ingiustificata esclusione delle risorse proprie dai provvedimenti di definizione agevolata e l'errata assimilazione dell'IVA ai tributi doganali | 176 |
|---|-----|

## CAPITOLO VI

### DALLA FISCALITÀ “NEGATIVA” ALLA DOVEROSITÀ DELLA CONTRIBUZIONE DEL CITTADINO: VERSO LA NASCITA DI UN FISCO FEDERALE EUROPEO?

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La fiscalità nell'Unione tra assenza di un potere impositivo europeo, orientamento al mercato unico e crisi delle sovranità nazionali | 183 |
| 2. Dalla teoria dell'antisovrano alla crisi della sovranità tributaria   | 194 |
| 3. La valorizzazione delle disposizioni dei vigenti Trattati per una riforma delle risorse proprie                                       | 198 |
| 4. L'introduzione di un dovere contributivo per realizzare le politiche comuni in un'ottica di solidarietà tra cittadini europei         | 206 |
| 5. Dall'emergenza sanitaria nuovi spunti per la creazione di un sistema federale europeo   | 214 |
| 6. I principi comuni sui quali edificare una fiscalità europea   | 219 |

## CAPITOLO VII

### LE NUOVE RISORSE PROPRIE NEL CONTESTO DEL PROGRAMMA *NEXT GENERATION EU*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. A “piccoli passi” verso nuove risorse proprie?  | 235 |
| 2. Le risorse proprie “verdi” tra paradossi dell'imposizione ambientale ed esigenze di coordinamento                               | 238 |
| 2.1. Il contributo sugli imballaggi di plastica non riciclati (cd. <i>plastic tax</i> europea)                                     | 241 |
| 2.2. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera tra <i>carbon tax</i> e sistema per lo scambio di quote di emissione | 246 |
| 3. La tassazione dell'economia digitale e l'unilateralismo europeo   | 252 |
| 4. La fallimentare esperienza dell'imposta sulle transazioni finanziarie nella cooperazione rafforzata                             | 258 |
| 5. L'imposta europea sui redditi societari ed il rilancio della CCCTB  | 265 |
| Bibliografia   | 277 |

## INTRODUZIONE

Il bilancio dell'Unione europea rappresenta un importante strumento di politica economica necessario a conseguire gli obiettivi comuni a tutti gli Stati membri ed affrontare le sfide socio-economiche della contemporaneità che sono poste all'Unione. La condivisione delle risorse prelevate nei territori nazionali in un unico bilancio europeo, infatti, facilita la realizzazione delle politiche comuni in misura più efficace ed efficiente rispetto all'agire dei singoli Stati, dando concreta attuazione ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il bilancio europeo è storicamente alimentato da “risorse proprie” definibili come mezzi di finanziamento “propri” dell'Unione e, dunque, indipendenti dalle politiche adottate dagli Stati membri: si tratta di entrate pubbliche, con diversa qualificazione giuridica, imputabili anche all'ambito tributario, specie doganale, definitivamente assegnate all'Unione, che le spettano di diritto, senza che occorra un'ulteriore decisione delle Autorità nazionali e senza che gli Stati membri abbiano la possibilità di opporsi. Grava su questi ultimi solo l'obbligo di riscuotere le risorse proprie e di riversarle al bilancio europeo tramite la cd. messa a disposizione: si tratta, infatti, di gettiti già *ab origine* di “proprietà” dell'Unione ma riscossi nei territori ove si verifica il presupposto impositivo<sup>1</sup>.

Nella perdurante mancanza di una capacità impositiva unionale, a fronte delle pressanti esigenze di spesa dovute all'allargamento dell'Unione europea ed al numero crescente di politiche adottate, sono oggi considerate come “risorse proprie” anche i trasferimenti dai Paesi membri determinati in funzione dell'andamento di alcune variabili macroeconomiche. L'utilizzo della locuzione “risorse proprie” al sistema di finanza pubblica europea appare, dunque, improprio: la dottrina è unanime nel ritenere che tale perifrasi si riferisce a tributi imposti e pagati direttamente dai contribuenti europei che

---

<sup>1</sup> Cfr. S. ARIATTI, *Il finanziamento dell'Unione Europea*, in L. DEL FEDERICO – C. VERIGNI (a cura di), *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*, Torino, 2019, 129 ss.

finanziano in via immediata il bilancio europeo, senza transitare in quello degli Stati membri<sup>2</sup>.

La paradossale situazione venutasi a creare in cui gli Stati membri hanno deciso di non dotare l'Unione europea di una propria sovranità impositiva ma di imporre il suo integrale finanziamento attraverso risorse proprie<sup>3</sup> appare lo specchio di un processo di integrazione *in itinere*<sup>4</sup>. Il sistema di finanziamento del bilancio europeo, oggi composto contestualmente da trasferimenti di risorse dagli Stati membri e da tributi doganali, è sintomatico dell'incertezza definitoria dell'Unione europea che appare *sui generis*, in quanto oscilla tra un'organizzazione internazionale ed una federazione di Stati<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Si veda C. BUZZACCHI, *Politiche fiscali (Diritto dell'Unione europea)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 2015, 295 ss.; D. STRASSER, *The Finances of Europe: The budgetary and financial law of the European Communities*, Lussemburgo, 1991, 91. Secondo M. BORDIGNON – S. SCABROSETTI, *The political economy of financing the EU budget*, in *SIEP working paper*, 2016, 708, 4 “the definition of “own resources” that is currently used for the EU budget has little to do with the notion of own resources as discussed in the fiscal federalism literature.”. Osserva G. CIPRIANI, *Rethinking the EU budget. Three unavoidable reforms*, Bruxelles, 2007, 44-45 “... the practice has evolved in such a way that the adjective ‘own’ before resources has become somewhat misleading, as it merely indicates the member states’ obligation to finance the budget through national contributions, not the autonomy of the EU to fix and to manage its financial resources. Own resources are not to be equated with EU financial autonomy.”. Secondo G. MONTANI, *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea*, in *Il Federalista*, 2005, 3, 169 “Il termine «risorse proprie», utilizzato per designare le risorse finanziarie di cui l'Unione europea dispone per la realizzazione delle sue politiche, è ingannevole.”.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 311, par. 2 del TFUE “Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie”.

<sup>4</sup> Osserva G. RIVOCCHI, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. II, Milano, 2007, 654 “Le vicende relative all'integrazione europea dimostrano – ... – la graduale transizione verso una progressiva autonomia finanziaria, che non si fonda però sul superamento del metodo intergovernativo in favore del metodo comunitario in una prospettiva inequivocabilmente federale, bensì su una peculiare costruzione che finisce per utilizzare entrambi gli approcci attraverso scambi di legittimazioni reciproche tra Unione e Stati membri.”.

<sup>5</sup> *Amplius* F. SAPONARO, *L'attuazione amministrativa del tributo nel diritto dell'integrazione europea*, Milano, 2017, 23 ss. Secondo G. BIZIOLI, *Imposizione e Costituzione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 3, I, 258 l'Unione europea “continua a restare sospesa fra la forma di uno Stato nazionale e di un'organizzazione internazionale.”. Sul tema si veda F. VANISTENDAEL, *The European Union*, in G. BIZIOLI – C. SACCHETTO (a cura di), *Tax Aspects of Fiscal Federalism*, Amsterdam, 2011, 583 ss. Secondo C. PINELLI, *Intervento*, in G. DI GASPARE – N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2005, 197 “la mancanza di un potere impositivo fa sì che, dal punto di vista finanziario, l'Unione resti allo stadio di una Confederazione, cioè di Stati che mettono insieme delle risorse.”. L'idea degli Stati Uniti d'Europa ed il percorso verso un federalismo europeo trova le sue origini nel Manifesto di Ventotene “Per un'Europa libera e unita” redatto nel 1941 dal Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi.

Dal punto di vista quantitativo, essendo i trasferimenti statali preponderanti, parrebbe che l'Unione europea sia assimilabile più ad un'organizzazione internazionale che ad uno Stato federale<sup>6</sup>. Si è, infatti, osservato che “*il bilancio europeo appare oggi, in misura preponderante, come un pool di risorse che gli Stati membri costituiscono al fine di portare avanti le politiche “comuni”, che costituiscono l'aspetto finanziario del sistema istituzionale.*”<sup>7</sup>.

Generalmente il meccanismo di contribuzione tramite trasferimenti è tipico delle organizzazioni intergovernative e si fonda su versamenti periodici effettuati dagli Stati all'organizzazione in funzione dell'entità del PIL<sup>8</sup>. Un sistema di finanziamento del bilancio europeo tramite meri trasferimenti nazionali, dunque, avvicina inesorabilmente l'Unione europea ad un'organizzazione internazionale e rappresenta un mezzo di controllo ad appannaggio esclusivo degli Stati membri sulle politiche adottate dal livello di governo sovranazionale<sup>9</sup>. Tali organizzazioni, infatti, sono generalmente prive di autonomia finanziaria poiché le entrate delle stesse dipendono interamente dai

---

<sup>6</sup> Per una comparazione tra i sistemi di bilancio dell'ONU e del FMI con quelli dell'Unione europea si veda C. DELON-DESMOULIN, *Droit budgétaire de l'Union européenne*, Parigi, 2011, 14 ss.

<sup>7</sup> Così F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 368. L'Autore aggiunge che “È un modello nuovo, diverso da quello proprio dei tradizionali Stati federali, ma è un modello interessante proprio perché impone di definire, in un continuo processo di trattativa e verifica, quali politiche vengono, nei singoli momenti, considerate “comuni”.”.

<sup>8</sup> Cfr. N. PARISI, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali: contributo allo studio delle forme della cooperazione intergovernativa*, Milano, 1986, 8 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. MAJOCCHI, *Risorse europee o contributi nazionali: una sfida per l'Europa*, in *Centro Studi sul Federalismo – comments*, 2 agosto 2018, n. 131. Osserva L. LETIZIA, *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, Napoli, 2005, 52 come le organizzazioni intergovernative “non dispongono di alcuna autonomia finanziaria, traendo risorse dai contributi diretti degli Stati membri, mentre la struttura sopranazionale europea è caratterizzata da autonomia finanziaria rispetto alle finanze pubbliche degli Stati membri che, pur se parziale, la rende un'organizzazione a finanza mista: federativa su alcuni temi ed intergovernativa su altri.”. Si veda anche G. LICCARDO, *Le fonti comunitarie del diritto tributario*, in AA.VV., *I settanta anni di Diritto e pratica tributaria*, Padova, 2000, 227 ss. Evidenzia i problemi derivanti dal finanziamento della Comunità europea tramite trasferimenti nazionali G. OLMI, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, 379 ss. La Commissione europea nella propria relazione sul funzionamento del sistema di risorse proprie del 14 luglio 2004, COM(2004)505 definitivo, osservava che “se il finanziamento del bilancio da parte di contributi degli Stati membri può essere adeguato per un'organizzazione come l'ONU, non riflette lo status dell'Unione europea. Tale impostazione implicherebbe l'idea di un'Unione in cui cittadini sarebbero rappresentati solo indirettamente dagli Stati membri. Lo status dell'UE come un'Unione degli Stati membri e dei cittadini, rispecchiato attualmente dal trattato, verrebbe completamente abbandonato per quanto concerne il finanziamento del bilancio.”.

contributi degli Stati partecipanti<sup>10</sup>; questi ultimi, talvolta, utilizzano la mancata erogazione dei trasferimenti come strumento di pressione per orientarne le decisioni<sup>11</sup>. L'esistenza stessa dell'organizzazione internazionale è messa a repentaglio nell'ipotesi in cui gli Stati non vogliano (o non possano) contribuire al suo finanziamento. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'esperienza dell'ONU che dipende finanziariamente dai trasferimenti disposti dai Paesi partecipanti, sicché una riduzione di questi ultimi, anche imputabile a politiche non gradite, rappresenta una seria minaccia per il suo corretto funzionamento<sup>12</sup>.

Sussiste, infine, un'ulteriore differenza tra l'Unione europea e gli Stati federali: mentre in questi ultimi i governi centrali si finanziano attraverso la leva impositiva e trasferiscono risorse ai livelli di governo *sub-sovereign*, nel caso europeo avviene il contrario in quanto le risorse proprie *stricto sensu*, tra cui i tributi doganali, non sono sufficienti a coprire finanziariamente le spese, rendendo necessaria un'integrazione attraverso i trasferimenti dagli Stati membri<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulle regole di diritto finanziario applicate dall'ONU si veda V. DELLA FINA, *Il bilancio nel diritto delle Nazioni Unite*, Milano, 2004, 21 ss. Si veda anche S. CAFARO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, in P. PENNETTA – S. CAFARO – A. DI STASI – I. INGRAVALLO – G. MARTINO – C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, 433 ss. La doverosità dei trasferimenti dallo Stato firmatario all'organizzazione internazionale ha consentito di qualificare gli stessi come “prestazioni patrimoniali acasuali imposte da singole organizzazioni internazionali pubbliche o comunitarie con le quali si attua un trasferimento di ricchezza, ..., a favore dell'organizzazione stessa.”. Così G. LICCARDO, *Il concetto di imposizione tributaria*, Napoli, 1967, 155.

<sup>11</sup> Sul tema si veda Q. WRIGHT, *The Mode of Financing Unions of States as a Measure of Their Degree of Integration*, in *International Organization*, 1957, 11, 30 ss. Osserva G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1969, 10 come la contribuzione finanziaria degli Stati membri potrebbe cessare allorquando venga meno la volontà di essere membri dell'organizzazione internazionale.

<sup>12</sup> L'ONU è finanziata attraverso contributi obbligatori e volontari degli Stati decisi dall'Assemblea generale per un arco di tempo triennale (attualmente 2019-2021) e ripartiti principalmente in funzione del PIL, ma tiene in considerazione anche altri fattori quali l'indebitamento degli Stati partecipanti ed il grado di sviluppo economico. Il contributo al bilancio dell'ONU è limitato da un tetto massimo (aliquota non superiore al 22% applicata agli Stati Uniti) e minimo (non inferiore allo 0,001% applicata ai Paesi più poveri); i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza sono tenuti a versare una quota più alta, mentre ai Paesi meno sviluppati viene richiesto un contributo proporzionalmente più basso. Gli Stati aderenti versano anche contributi volontari concernenti le Organizzazioni speciali dell'ONU (es. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) o Organizzazione mondiale della sanità (OMS)) nonché i programmi e fondi delle Nazioni Unite (es. l'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) o il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)).

<sup>13</sup> Come osservato da C. COTTARELLI – M. GUERGUIL, *Introduction and overview*, in C. COTTARELLI – M. GUERGUIL (a cura di), *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Fiscal Federations*, New York, 2015, 154 “... the central budget of

Dotare l'Unione europea di vere risorse proprie assume un ruolo giuridico fondamentale, in quanto rappresenta uno spartiacque tra due visioni antitetiche di integrazione europea, quali il federalismo e la cooperazione intergovernativa<sup>14</sup>. In tale ottica, riconoscere all'Unione una maggiore autonomia finanziaria che ruoti attorno alla, seppur parziale, cessione di sovranità impositiva nazionale, funzionale all'istituzione di tributi europei, implica un più stretto rapporto tra cittadini ed Istituzioni europee ed è più confacente ad uno Stato federale che gode di un certo grado di indipendenza dalla volontà degli Stati membri<sup>15</sup>. L'autonomia finanziaria è, infatti, garanzia di autonomia politica ed indipendenza di scelte in quanto consente un autonomo esercizio dei poteri attribuiti all'Unione europea: si è evidenziato che “L'autonomia finanziaria costituisce, infatti, una premessa irrinunciabile per lo svolgimento di un autonomo potere di indirizzo politico-amministrativo attraverso cui si esprimono e si attuano le esigenze basilari di una società giuridicamente organizzata.”<sup>16</sup>. Occorre, dunque, dare una concreta attuazione ai Trattati eu-

---

the European Union presents the unusual feature of a substantial reverse vertical imbalance. In contrast with established fiscal federation, transfers flow upwards from EU country members to the central EU budget... Thus the European Union is the only contemporary case of a central budget stably funded primarily by upward transfers.”. Sul tema si veda A. URICCHIO – F. GIAMBRONE, *European Finance at the Emergency test*, Bari, 2020, 200 ss.; M. SCHRATZENSTALLER – A. KRENEK – D. NERUDOVÁ – M. DOBRANSCHI, *EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – Pros, Cons and Sustainability-oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates*, in *Fair Tax Working Paper*, 2016, 3, passim; I. BEGG, *Funding the European Union: A Federal Trust Report on the European Union's Budget*, Londra, 2005, 26 ss.

<sup>14</sup> Cfr. D. CANÈ, *Profili di una imposta sui redditi d'impresa come risorsa propria dell'Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2020, 1, 108; G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, 2018, 1, 148 ss.; G. CIPRIANI, *Rethinking the EU budget. Three unavoidable reforms*, *op. cit.*, 65 ss. Osservano C. FASONE – N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. SCHÜTZE – T. TRIDIMAS (eds), *Principles of European Union Law*, Oxford, 2018, 809 “the Union budget, ..., is much smaller than the budgets of most Member States but, at the same time, it is three times bigger than that of the United Nations. Its size and, even more so, the EU procedures which set its expenditures – apart from its revenue – reveal that the EU aims to be something different from a mere international organization.”.

<sup>15</sup> Sul concetto di autonomia finanziaria dell'Unione europea si veda I. VEGA MOCOROA, *Verso la riforma del sistema di risorse proprie nella UE*, in G. CHIARELLI – A. URICCHIO (a cura di), *Elementi di finanza pubblica comunitaria*, Roma, 2011, 78 ss. Si veda altresì G. GUZZETTA – F. S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2014, 327; A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Parigi, 2004, 12 ss.; A. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. giur. Treccani*, IV, Roma, 2002, 1 ss.

<sup>16</sup> Così L. LETIZIA, *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione europea*, *op. cit.*, 53. Osserva G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 55 “la transizione ad un'effettiva autonomia finanziaria dell'Unione costituisce, quindi, condizione preliminare

ropei che, già da tempo, impongono un autonomo finanziamento dell'Unione attraverso risorse proprie, anche fiscali, così da avvicinarsi gradualmente alla creazione di uno Stato federale poiché la raccolta diretta dei prelievi impositivi dai cittadini rappresenta una prerogativa tipica degli Stati nazionali<sup>17</sup>. In tal modo è possibile costruire un diritto tributario dell'Unione europea da intendersi secondo due diversi significati: nel primo si annoverano i principi e le norme di fonte europea che incidono sui sistemi tributari nazionali (*tributi nell'Unione*), nel secondo, la disciplina dei tributi propri dell'Unione europea (*tributi dell'Unione*)<sup>18</sup>. Proprio con riferimento ai tributi europei, eminentemente oggetto del presente lavoro, si è osservato che “*Le norme che li istituiscono, nonché i principi cui quest'ultime sono informate, rispondono senz'altro a criteri generali di riparto e il loro studio appartiene sicuramente al diritto tributario.*”<sup>19</sup>.

---

per evitare che il superamento di un'Europa “scomoda”, come quella dei “parametri”, finisca per pregiudicare anche gli aspetti potenzialmente positivi della prospettiva “integrazionista” sulle costituzioni finanziarie degli Stati membri e sulla riqualificazione dell'indirizzo politico finanziario.”.

<sup>17</sup> Come osserva G. ROSSILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economia e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Riv. dir. int.*, 2014, 2, 795 “Affinché un'organizzazione si possa dire realmente autonoma dai suoi Stati membri dal punto di vista del finanziamento, è necessario infatti che sia essa stessa a poter determinare la tipologia e l'entità delle proprie risorse, e che sia dotata degli strumenti che le consentano di ottenerne il pagamento. In effetti, perché un'organizzazione internazionale, anche finanziata unicamente tramite risorse fiscali, acquisisca un grado di autonomia rilevante, l'entità delle risorse disponibili deve essere sufficiente a finanziare le attività attribuite alla sua competenza ed essere decisa dall'organizzazione stessa. In caso di mancato versamento delle risorse, inoltre, essa deve disporre degli strumenti per ottenere l'adempimento coattivo dell'obbligo in questione e non dipendere, per quanto attiene a tale profilo, dalle amministrazioni degli Stati membri.”.

<sup>18</sup> Cfr. A. CARINCI, *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005, 2, 544 ss. Si veda anche M. INGROSSO, *Europa e tributi: la fine della sovranità impositiva nazionale?*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaro*, Vol. 3, Napoli, 2014, 1912 ss. Osserva M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 363 “Nell'Unione hanno un'assoluta prevalenza le risorse a carattere tributario, proprie o meno, rispetto ai beni patrimoniali. La medesima situazione tende oggi a manifestarsi in tutti i Paesi ed in particolare negli Stati membri dell'Unione, caratterizzati da un complesso e pervasivo sistema fiscale, da cui derivano rilevanti risorse finanziarie.”. Secondo G. ISAAC, *La notion de ressources propres*, in G. ISAAC (sous la dir. de), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Parigi, 2004, 75 le risorse proprie europee non sono necessariamente fiscali e la loro nozione è “une fausse notion claire”; M. BOUVAERT, *Où est le droit fiscal européen?*, in *Cahiers de droit européen*, 1966, 253 ss.

<sup>19</sup> Così G. FRANSONI, *I tributi comunitari*, in A. FANTOZZI (a cura di), *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 1068. L'Autore poi specifica che la trattazione dei tributi europei può rientrare nella manualistica tributaria “Da un lato, perché, pur essendo tributi propri di altro ordinamento, alcuni di essi si affiancano ai tributi “interni” gravando sui medesimi soggetti passivi... Dall'altro lato, perché l'imposizione di tali tributi è funzionale al riparto di spese che sono, in piccola parte, proprie del solo ordinamento comunitario e, per la maggior parte, direttamente riferibili ai singoli Stati membri; cosicché, in definitiva, i tributi “comunitari”

Stante l'incertezza classificatoria dell'Unione europea che, ancora oggi, non può essere annoverata fra le forme di Stato, anche in conseguenza dell'assenza della potestà di istituire e riscuotere tributi, questo contributo si propone di analizzare la finanza pubblica europea attraverso il metodo giuridico, ponendo attenzione al grado di autonomia finanziaria europea nonché al ruolo delle Istituzioni europee, direttamente correlato alla legittimità democratica delle relazioni finanziarie. La recente crisi economico-finanziaria, esacerbata dall'emergenza sanitaria, ha messo ancora più in luce le debolezze dell'attuale sistema di finanziamento dell'Unione europea, basato principalmente sui trasferimenti degli Stati membri che tendono a contrarre la propria contribuzione proprio nei periodi di recessione. Detto sistema è stato taciato di opacità e scarsa trasparenza ed ha visto alternarsi negli anni diverse proposte di riforma volte a dotare l'Unione europea di vere risorse proprie, specie fiscali, che non hanno mai visto la luce<sup>20</sup>. L'eccezionalità dell'attuale situazione economica ed il bisogno di una concreta solidarietà non solo tra Stati membri, ma anche tra cittadini europei potrebbe essere l'occasione per riformare compiutamente il sistema, dando finalmente attuazione ai Trattati, attraverso l'istituzione di risorse proprie fiscali in grado di valorizzare la cittadinanza europea e di dotare l'Unione europea di una maggiore autonomia finanziaria al fine di accelerare il processo di integrazione europea<sup>21</sup>.

L'inadeguatezza dell'architettura istituzionale contenuta nei Trattati europei consente di avanzare alcune considerazioni sia per ridisegnare il sistema di finanziamento europeo a legislazione vigente (prospettiva *de iure condito*), sia per riformare l'attuale assetto di finanza pubblica europea nell'ottica di

---

e quelli "interni" realizzano congiuntamente il concorso alle spese pubbliche...". Osserva G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, 108 "La disciplina delle risorse proprie dell'Unione coinvolge anche la materia tributaria. Non solo parte delle attuali risorse proprie hanno tale natura, i dazi doganali applicati agli scambi di beni fra UE e Paesi extra-europei, ma l'art. 311 TFUE..." consente la possibilità di istituire nuove categorie di risorse proprie ed inoltre "L'assenza di un espresso riferimento a risorse di natura tributaria non ne giustifica l'esclusione dalla competenza europea, come mostrano anche i numerosi studi e le comunicazioni della Commissione su tale questione."

<sup>20</sup> Come osservato da G. CIPRIANI, *Rethinking the EU budget. Three unavoidable reforms*, *op. cit.*, 131-132 "Institutional actors, such as the Commission or the European Parliament and many academic experts have all provided valuable and largely converging diagnoses and each put forward their own 'therapy'... Indeed, to debate the EU budget is actually to discuss visions of Europe's future, starting from the role of EU institutions.". Si veda anche A. TRAMONTANA, *Per una nuova Europa. Premesse e prospettive per una politica economica europea*, Milano, 2010, 77 ss.

<sup>21</sup> Sull'importanza di istituire un tributo europeo che alimenti il bilancio unionale e renda possibile l'attuazione del principio di solidarietà tra cittadini europei si veda il manifesto di alcuni studiosi di diritto tributario: F. VANISTENDAEL – G. BIZIOLI – I. BURGERS – F. A. GARCÍA PRATS – D. GUTMANN – P. ESSERS – W. HASLEHNER – G. KOFLER – H. KUBE – A. M. JIMÉNEZ – P. PISTONE – E. REIMER – E. TRAVERSA, *European Solidarity Requires EU Taxes*, in *Tax Notes Int.*, 2020, 577-578.

attribuire all'Unione europea un potere impositivo (prospettiva *de iure condendo*). La graduale rinuncia degli Stati membri ai loro poteri sovrani, pur limitata a specifici settori, per la realizzazione di obiettivi sovranazionali ed il carattere funzionale dell'ordinamento giuridico europeo permettono di indagare il fenomeno tributario a livello unionale nell'ottica del perseguimento delle politiche comuni tramite la leva fiscale, valorizzando la funzione extrafiscale del tributo.