



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Alberto Majocchi

**Bilancio europeo e federalismo fiscale
contro l'emergenza climatica**

Ottobre 2024 - n. 65





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Versione ampliata e rivista della relazione presentata alla tavola rotonda su “La Federazione Europea: una valida risposta alle emergenze dell’umanità?” organizzata dalla Sezione di Cagliari del Movimento Federalista Europeo, all’Università di Cagliari, il 19 ottobre 2024.

ALBERTO MAJOCCHI è professore Emerito di Scienza delle Finanze all’Università di Pavia, membro del Comitato Scientifico del Centro Studi sul Federalismo

Bilancio europeo e federalismo fiscale contro l’emergenza climatica

Alberto Majocchi

1. Il ruolo degli investimenti per aumentare la competitività dell’economia europea

Il Rapporto presentato da Mario Draghi sul futuro della competitività europea¹ è oggi al centro del dibattito politico a livello europeo. Il Rapporto pone all’Unione tre obiettivi fondamentali: incremento della produttività, transizione energetica e digitale, difesa e sicurezza. E per raggiungere questi obiettivi, essenziali per la sopravvivenza dell’Unione e per la garanzia di un suo ruolo futuro a livello globale, il Rapporto stima che siano necessari investimenti annuali addizionali pari al 4.5% del Pil, ossia circa 750-800 miliardi, di cui 450 per la transizione energetica, 150 per la transizione digitale, 50 per difesa e sicurezza e 100-150 per l’innovazione.

Una stima analoga viene proposta dalla Banca Centrale europea che prevede, solo per la transizione verde, la digitalizzazione e le spese per la difesa, 5.400 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel periodo 2025-2031, cioè quasi 800 miliardi all’anno e, considerando anche i progetti per l’innovazione e la ricerca, un totale di investimenti dell’ordine di 1.000 miliardi annui.

Data l'entità delle somme previste, la transizione verde e digitale e le spese per la difesa e la sicurezza europea richiederanno fonti di finanziamento comuni, come in parte è avvenuto con *NextGenerationEU* (NGEU), perché nessun paese è abbastanza grande per raggiungere questi obiettivi da solo. Per questa ragione Draghi propone esplicitamente il ricorso a un debito comune europeo. Il passo successivo da compiere è distinguere fra l'ammontare degli investimenti totali che saranno a carico del settore pubblico europeo e l'ammontare degli investimenti a carico del settore privato.

Secondo il Rapporto, sulla base di quanto in media è avvenuto in passato, si prevede che gli investimenti pubblici rappresentino il 20% del totale, quindi 160 miliardi, pari allo 0,9% del Pil europeo (tenendo presente che gli stanziamenti di pagamento nel bilancio europeo 2024 ammontano a 142,6 miliardi di euro). 640 miliardi sarebbero finanziati dai privati, ma dovrebbero essere incentivati con fondi pubblici, quindi con aiuti di Stato. In conseguenza, probabilmente la parte pubblica sarà maggiore, e una stima recente prevede che siano necessari emissioni di titoli di debito per 350 miliardi, pari al 2% del Pil nominale europeo del 2023². Ma per il Rapporto il punto decisivo per portare avanti una politica industriale europea finalizzata ad accrescere la competitività è *“to think about State aids in continental terms”*. Se, al contrario, vengono privilegiati gli aiuti di stato a livello nazionale, il divario fra paesi ricchi e paesi con maggiori vincoli fiscali è destinato ad aumentare e gli obiettivi non possono essere raggiunti perché il frazionamento porta a un risultato inefficiente.

2. Il finanziamento con debito di spese dell'Unione

Per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti aggiuntivi necessari nell'economia europea per raggiungere i diversi obiettivi indicati nel Rapporto Draghi, si tratta di valutare se sia possibile che questo avvenga con l'emissione di debito pubblico europeo – come nel caso di *NextGenerationEU* (NGEU) dopo la crisi generata dalla pandemia del Covid – senza una previa riforma dei Trattati, come viene sostenuto nel Rapporto, tenendo presente che, da un punto di vista teorico, l'ipotesi di ricorrere all'emissione di titoli europei appare coerente in quanto si tratta di finanziare spese che beneficiano anche in larga misura le generazioni future, che quindi giustamente sarebbero chiamate a contribuire al finanziamento del servizio del debito.

Questa ipotesi tuttavia è ancora controversa in quanto da un lato si sottolinea che in base all'art. 311(2) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFEU), “il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie”, ma al contempo si osserva che fra queste sono inclusi anche i proventi derivanti dall'emissione di titoli di debito. Nel caso dell'enorme quantità di investimenti da finanziare per rilanciare la competitività, come previsto nel Rapporto Draghi, non è chiaro se questa nuova emissione di titoli di debito da parte dell'Unione possa essere considerata, al pari di quanto avvenuto nel caso di NGEU, come *external assigned revenues*, ossia risorse esterne finalizzate, che vengono gestite fuori bilancio e soltanto per importi limitati e finalità di spesa specifiche, ovvero possa essere altresì destinata a

finanziare un bilancio generale dell'Unione fortemente rafforzato proprio per sostenere la crescita dell'economia europea.

Nel caso di NGEU, i proventi derivanti da prestiti utilizzati per programmi di spesa dell'Unione sono in effetti considerati come entrate esterne con destinazione specifica (che rientrano nelle c.d. 'altre risorse' previste dall'art. 311(2) TFEU)³, mentre il rimborso del debito corrispondente viene coperto alla scadenza dalle risorse proprie dell'Unione, tramite un compartimento separato previsto dall'art. 3c della proposta di Decisione sulle Risorse proprie che prevede un aumento dedicato, straordinario e temporaneo dei massimali delle risorse proprie pari allo 0,6% del RNL dell'Unione, destinabile soltanto alla copertura di tutte le passività dell'Unione derivanti dall'indebitamento assunto per finanziare la ripresa a seguito della crisi del COVID-19⁴.

L'art. 310(1) TFUE in effetti non impedisce all'Unione di ricorrere a prestiti nella misura in cui siano fornite garanzie sufficienti per far fronte alle passività che ne derivano e costituiscano quindi un'operazione neutrale dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio, che prevede che le entrate e le spese "iscritte nel bilancio" siano in pareggio ("The revenue and expenditure shown in the budget shall be in balance") e, in conseguenza, che l'Unione non possa adottare un bilancio in deficit. Tuttavia se, come è avvenuto nel caso di NGEU, l'Unione prende in prestito il denaro sui mercati e destina i proventi per finanziare programmi di spesa specifici, le entrate ottenute attraverso l'emissione di titoli vengono considerate *external assigned revenues* – definite nell'art. 21 del Regolamento finan-

ziario –, che costituiscono quindi un'eccezione al principio di universalità del bilancio⁵. In una fase successiva, quando il prestito raggiunge la scadenza l'Unione rimborsa il denaro utilizzando risorse proprie assegnate all'Unione. Gli importi corrispondenti alle *external assigned revenues* non sono inseriti in bilancio e non vengono decisi nell'ambito della procedura di bilancio annuale. In una prospettiva puramente tecnica di bilancio, *external assigned revenues* per loro stessa natura non possono dunque compromettere l'equilibrio di bilancio⁶.

La neutralità di bilancio è tuttavia intrinsecamente legata all'art. 310(4) TFUE che racchiude il principio di disciplina di bilancio, impedendo all'Unione di adottare qualsiasi atto che possa avere implicazioni apprezzabili per il bilancio senza "fornire la garanzia che le spese derivanti da tale atto possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione". L'assunzione di prestiti da parte dell'Unione si può quindi considerare neutrale dal punto di vista del bilancio se il debito risultante viene accompagnato da un credito che consente all'Unione di coprire il capitale, gli interessi e i costi associati a tale prestito e se sufficienti *assets* sono dedicati a tale scopo.

Un importante Decisione della Corte Costituzionale Federale tedesca⁷ chiarisce inoltre come l'art. 311 del TFEU preveda che "i fondi presi a prestito non debbano superare in misura significativa l'ammontare delle risorse proprie". Nel caso di NGEU questo vincolo viene considerato rispettato dalla Corte in quanto si è fatto riferimento, come copertura, all'ammontare di risorse destinate all'Unione nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, e non alle risorse del bilancio annuale. Se invece il riferimento alle

risorse del bilancio annuale fosse considerato vincolante, appare difficile che si possano finanziare con questo strumento le enormi spese previste nel Rapporto Draghi.

3. Il finanziamento con debito degli investimenti previsti nel Rapporto Draghi

Una proposta per superare questi limiti viene avanzata da S. Grund e A. Steinbach⁸, suggerendo che l'Unione possa finanziare la produzione di beni pubblici con l'emissione di titoli di debito aggiungendo una nuova categoria di risorse proprie nell'art. 2 della Decisione sulle Risorse Proprie, specificando l'ammontare consentito di emissioni e la disponibilità da parte dell'Unione di mezzi adeguati a far fronte annualmente al servizio del debito, il che dovrà essere assicurato, per il rispetto della regola del bilancio in equilibrio prevista dall'art. 310(1) TFEU, da un ammontare sufficiente di risorse proprie (non prese a prestito), come è stato ribadito in un Parere del Servizio legale del Consiglio⁹ in merito al finanziamento di NGEU.

Nel Rapporto Draghi si stima che “un aumento del 2% della Tfp (produttività totale dei fattori) entro dieci anni potrebbe essere già sufficiente a coprire fino a un terzo della spesa prevista (sussidi agli investimenti e investimenti pubblici)”. Ma, in ogni caso, nuove risorse proprie dovranno essere garantite per finanziare il servizio del debito¹⁰, con i problemi legati alle difficoltà del meccanismo definito dall'art. 311 del Trattato, che prevede una procedura estremamente complessa per l'approvazione di nuove risorse in quanto “il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una deci-

sione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”. Su una riforma dell'art. 311 dovranno quindi concentrarsi le risorse di potere disponibili a livello europeo, in attesa di una riforma istituzionale più ampia, le cui linee fondamentali sono state delineate nella Risoluzione¹¹ sulle proposte del Parlamento europeo per la modifica dei Trattati, approvata il 22 novembre 2023 dall'Assemblea di Strasburgo.

4. Risorsa propria basata sulla riallocazione dei profitti delle grandi imprese multinazionali

Nel dicembre 2021 la Commissione ha proposto¹² tre nuove fonti di entrate per il bilancio dell'Unione, in particolare una quota del gettito del sistema per lo scambio di quote di emissioni di CO₂ (ETS), un contributo fondato sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e una risorsa propria basata su una quota degli utili residui delle multinazionali che saranno riassegnati agli Stati membri dell'Unione nell'ambito del recente accordo OCSE/G20 (“primo pilastro”). Nel 2023 la Commissione ha poi avanzato una proposta per la tassazione dei redditi delle società¹³. In attesa dell'introduzione di una risorsa propria basata su un'imposta di carattere generale (la c.d. BEFIT, *Business in Europe: Framework for Income Taxation*), che sarà obbligatoria per i grandi gruppi con ricavi annui complessivi pari o superiori a 750 milioni di euro, la Commissione propone di istituire una risorsa propria basata su dati statistici. Questa risorsa propria non è

un'imposta sulle società, in quanto si tratterebbe di un contributo calcolato sulla base delle statistiche dei conti nazionali nell'ambito del Sistema europeo dei conti (SEC) e contribuirebbe a equilibrare il paniere di risorse proprie e a diversificare ulteriormente le fonti di entrate per il bilancio dell'Unione. La base statistica su cui calcolare il contributo della risorsa propria sarebbe il risultato lordo di gestione, un indicatore armonizzato che determina approssimativamente gli utili delle imprese.

Ma le nuove risorse dovrebbero garantire anche una riduzione delle diseguaglianze e promuovere l'inclusione sociale, la cui rilevanza è sottolineata con forza nel Rapporto Draghi. In un recente incontro dei Ministri finanziari dei paesi del G20 è stata avanzata da quattro paesi – Germania, Spagna, Brasile e Sud Africa – la proposta di introdurre un'imposta patrimoniale con aliquota del 2% sui circa 3.000 miliardari che esistono a livello globale. Nell'Unione ci sono 499 super-ricchi¹⁴, che godono di un reddito superiore a 4.5 miliardi, per un valore globale di 2.250 miliardi, superiore al Pil dell'Italia che si aggira nel 2023 intorno ai 2.130 miliardi. Un'aliquota del 2% potrebbe quindi generare un gettito di 45 miliardi, che potrebbe essere utilizzato per avviare una riduzione, sia pure parziale, delle diseguaglianze esistenti. Questa imposta sul patrimonio¹⁵ al livello dell'Unione dovrebbe essere accompagnata a livello degli Stati membri da un'imposta sul reddito con un'elevata progressività e da una tassa di successione ugualmente progressiva. In prospettiva, la produzione di beni pubblici dovrà essere finanziata in misura maggiore – oltre che dalla tassazione indiretta sui consumi opulenti nelle società avanzate e sull'utilizzo eccessivo e dannoso di risorse naturali – attraverso un'imposizione sulla ricchezza, grazie appunto a una tassazione del patrimonio e a una significa-

tiva imposta di successione, per favorire una graduale riduzione delle diseguaglianze nella distribuzione dei redditi, che rendono sempre più precaria la coesione sociale nelle nostre comunità. Un piccolo segnale di inversione di tendenza rispetto agli effetti della disastrosa teoria del *trickle down* prevalsa nel recente passato, in base alla quale si ipotizza che i benefici a favore dei ricchi “sgocciolino” progressivamente a vantaggio dell'intera collettività, in quanto vengono incentivati gli investimenti – grazie all'incremento della liquidità rimasta nelle mani dei contribuenti più agiati –, crescono produzione e occupazione e, a seguito del conseguente aumento del Pil, le entrate fiscali. Nei fatti questa teoria non è mai stata dimostrata in modo esaustivo e ha anzi messo in evidenza la sua totale inadeguatezza nelle situazioni concrete dei sistemi coinvolti in queste politiche di riduzioni fiscali, che non hanno beneficiato di effetti positivi sul Pil, mentre hanno dovuto affrontare enormi disavanzi nel bilancio pubblico.

5. Carbon pricing e finanziamento del *Green Deal*

Se il rafforzamento del bilancio europeo, anche attraverso l'emissione di debito comune, rappresenta uno strumento fondamentale per conseguire gli obiettivi indicati nel Rapporto Draghi, nelle *Political Guidelines* presentate da Ursula von der Leyen al Parlamento europeo¹⁶ viene ribadita la priorità di portare avanti il *Green Deal* anche nella nuova legislatura 2024-2029. L'Unione ha emanato una serie di obiettivi stringenti – riduzione del 55% delle emissioni nel 2030 rispetto al 1990 per raggiungere la neutralità carbonio nel 2050. Lo strumento più rilevante utilizzato è l'*Emission Trading System* (ETS), che ha ridotto del 40% rispetto al 2005 le emissioni nei settori inclusi

nel sistema (raffinerie di petrolio, acciaierie, produzione di ferro, metalli, alluminio, cemento, calce, vetro, ceramica, pasta di legno, carta, cartone, acidi e prodotti chimici organici e parzialmente settore aereo). L'ETS, in tutta Europa, interessa oltre 11.000 impianti industriali e circa 600 operatori aerei. In Italia sono disciplinati più di 1.200 soggetti che coprono circa il 40% delle emissioni di gas climalteranti. Nel 2023, con una revisione della Direttiva 87/2003, il sistema è stato esteso – il cosiddetto ETS2 – ai settori degli edifici e del trasporto stradale e a ulteriori settori non già ricompresi nell'ambito di applicazione dell'attuale ETS.

Il *carbon pricing* dell'Unione è accompagnato, con un Regolamento del 2023, da un *Carbon Border Adjustment Mechanism* per garantire – facendo pagare alla frontiera un prezzo sulle fonti fossili utilizzate nella produzione di beni importati da paesi in cui non viene imposto un prezzo sul carbonio – un *level playing field*, la cui necessità è ribadita anche nel Rapporto Draghi. Oggi nel mondo ci sono 78 differenti sistemi di *carbon pricing*, che coprono circa il 25% delle emissioni. Il CBAM spinge nuovi paesi (la Cina vuole estendere il suo ETS, Brasile e Turchia pensano di introdurlo) a mettere un prezzo sulle emissioni, in quanto non derivano alcun vantaggio competitivo dal non applicare un'imposizione sulle fonti fossili, mentre il gettito del prezzo sul carbonio affluisce al bilancio dell'Unione.

Una considerazione importante riguarda le potenzialità di gettito dell'ETS. Nel 2022 le emissioni nell'Unione europea ammontavano a 3,25 miliardi di tonnellate e la media annua del prezzo ETS è attualmente di €65/tCO₂. Se tutte le emissioni fossero soggette all'ETS senza esenzioni il

gettito potenziale ammonterebbe a circa 210 miliardi, mentre a livello mondiale nel 2023 il gettito del *carbon pricing* ha superato oggi i 100 miliardi di dollari. In media, gli Stati membri dell'Unione hanno destinato il 76% dei proventi delle quote di emissione di CO₂, pari a circa 19,4 miliardi di euro, a progetti per il clima e l'energia. Le risorse sono state prevalentemente investite in iniziative per le energie rinnovabili (30%) e per il settore dei trasporti (20%).

La politica di lotta ai cambiamenti climatici richiederà un elevato ammontare di investimenti annuali. Recenti stime della Commissione, riportate da Lucrezia Reichlin¹⁷, prevedono che la somma da investire in questo settore possa raggiungere i 480 miliardi annui (cifra che nel Rapporto Draghi viene stimata pari a 450 miliardi). È quindi evidente come un livello così elevato di investimenti possa essere finanziato soltanto attraverso l'emissione di debito.

6. Il ruolo delle città nella lotta ai cambiamenti climatici

Ma una volta accertata la possibilità, ancorché ancora controversa, di finanziare la produzione di beni pubblici con l'emissione di titoli europei di debito, si pone un'ulteriore problema – di natura istituzionale oltre che finanziaria – legato al fatto che gran parte dei cambiamenti da realizzare con l'impiego delle risorse previste a livello europeo al fine di ridurre l'utilizzo di combustibili fossili e controllare i cambiamenti climatici, coinvolgono la gestione delle città. Si tratta innanzitutto dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e dello sviluppo di un'edilizia in cui vengano utilizzate soltanto fonti di energia

rinnovabile, il che richiederà una compartecipazione di fondi pubblici per attivare la mobilitazione di fondi privati; e, in secondo luogo, del problema di una mobilità sostenibile, che riguarda anch'esso in misura rilevante le politiche delle città. E occorre ricordare che, da solo, il trasporto stradale è responsabile di circa del 25% delle emissioni di CO₂.

È evidente che il problema dell'efficienza energetica degli edifici riguarda quasi esclusivamente la città. Ma una considerazione analoga va fatta anche per il tema della mobilità, che è legato strettamente al problema del trasporto urbano. Secondo Mumford, lo sviluppo della città in epoca moderna è stato concepito in funzione dell'uso dell'auto privata come strumento di mobilità¹⁸. Questo tipo di sviluppo ha generato congestione, la crescita dell'inquinamento e, in definitiva, il peggioramento della qualità della vita dei cittadini. Ma l'uso dell'auto in città non è più compatibile con il perseguimento dell'obiettivo della neutralità carbonio. E Mumford suggerisce che il modello di riferimento per affrontare correttamente questo problema deve essere rappresentato da un ritorno allo schema organizzato per quartieri della città medioevale italiana¹⁹.

La ristrutturazione delle città per quartieri richiederà evidentemente notevoli investimenti per la creazione di servizi essenziali in ogni quartiere in modo da garantire che gli spostamenti necessari siano limitati e possano essere effettuati con modalità ecologicamente compatibili (a piedi o in bicicletta). Per gli spostamenti fra quartieri diversi si dovrà prevedere l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblico o, quando questi non sono attivi, di un'auto (o bici) elettrica alimentata con energia rinnovabile. La struttura viaria dovrà essere rivoluzionata per garantire per-

corsi separati destinati ai mezzi pubblici, alle biciclette e ai pedoni. In questa nuova struttura del territorio urbano - la *'ville du quart heure'* teorizzata dall'urbanista franco-colombiano Carlos Moreno²⁰ e che è alla base del programma della sindaco di Parigi Anne Hidalgo - si dovranno poter realizzare pienamente le sei funzioni fondamentali della vita umana: "abitare, lavorare, approvvigionarsi, curarsi, imparare e divertirsi". E questa trasformazione della città dovrà essere accompagnata da una nuova struttura istituzionale che ponga fine al modello burocratico per cui nel Comune sono accentrate tutte le decisioni riguardanti il territorio urbano.

Di fatto, la produzione di servizi per i cittadini avviene in larga misura nei quartieri, e qui devono essere prese decisioni importanti di investimento, anche al fine di rinnovare il sistema di *welfare*²¹. Le decisioni relative ai Quartieri dovranno essere assunte da Consigli eletti dai cittadini, in modo da rappresentare direttamente le esigenze che emergono dalla vita quotidiana dei cittadini stessi²². Al Comune rimarranno affidate le scelte relative alla pianificazione globale del territorio e alla produzione di beni pubblici di livello superiore - ad es., Università di terzo livello e grandi ospedali fortemente specializzati. E al Comune sarà quindi richiesta prevalentemente un'attività di programmazione, con un limitato impiego di risorse finanziarie e con un numero ridotto di addetti, che invece saranno in maggioranza trasferiti nei Quartieri. Il Comune dovrà essere governato da un Consiglio eletto anch'esso direttamente da tutti i cittadini e da un organo di co-decisione, ossia da un 'Senato' formato da rappresentanti delegati dai Consigli di Quartiere, in modo tale che le decisioni assunte tengano conto delle esigenze espresse da tutti

i Quartieri, e non soltanto dalle aree privilegiate, in particolare del Centro storico dove normalmente risiedono le attività commerciali più redditizie ovvero delle zone abitate prevalentemente da una popolazione più facoltosa. Il modello di governo da realizzare è quindi di tipo federale anche a livello locale.

7. Il federalismo fiscale e il finanziamento dei poteri locali

Nella nuova prospettiva della rivoluzione urbana rimane decisivo il problema del finanziamento. Un modello di federalismo fiscale deve essere applicato a partire dal livello europeo per arrivare fino ai Quartieri²³. A livello locale, per quanto riguarda la fiscalità si dovrà prevedere che, all'inizio di ogni legislatura, venga definito dal Consiglio comunale e dal Senato dei Quartieri un Piano finanziario che preveda l'ammontare complessivo di risorse da prelevare sui cittadini e la loro ripartizione fra il Comune e i Quartieri, e questa decisione costituirà il punto di riferimento per la definizione dei bilanci annuali. Occorre poi definire le risorse autonome destinate a finanziare il Piano. Ai Quartieri potrebbe essere attribuito il gettito dei prelievi sulle proprietà immobiliari e, eventualmente, in sostituzione della sovrimposta comunale sull'Irpef, di una nuova imposta simile alla vecchia imposta di famiglia, fondata anche su indici di agiatezza, che ha possibilità reali di accertamento in un'area territorialmente limitata e omogenea. Ai Comuni potrebbero essere attribuite, oltre alle fonti di entrata attuali non trasferite sui bilanci dei Quartieri, una quota del gettito legato all'introduzione di un'imposta di natura patrimoniale, che colpisca le forme di ricchezza diverse ri-

spetto alle proprietà immobiliari, che dovrà necessariamente essere prelevata secondo regole comuni per tutti i Quartieri per evitare effetti di concorrenza nella scelta dell'abitazione.

A livello superiore, anche Province e Regioni dovrebbero disporre prevalentemente di poteri di programmazione territoriale, non avendo come compito strutturale la produzione di beni e servizi. In realtà, questa attività non può essere svolta efficacemente a livello accentrato dallo Stato, in quanto "la pianificazione democratica del territorio è possibile solo a livello regionale perché la pianificazione del territorio è la pianificazione dei valori della vita associata. E la pianificazione dei valori della vita associata può essere fatta solo da quelli che conoscono il territorio nel quale vivono. E quindi l'indipendenza del governo regionale apre la via alla pianificazione democratica e permette di affrontare gli enormi problemi legati all'ecologia, alla conservazione dei centri storici, alla vita organica delle città"²⁴. Si potrebbe anche considerare l'eventualità di procedere ad elezioni di secondo grado da parte dei livelli inferiori di governo per consentirne la partecipazione alle scelte del livello regionale. Per quanto riguarda infine lo Stato, saranno accentrate a questo livello le funzioni di produzione di servizi pubblici caratterizzati da forti esternalità e che devono sostanzialmente essere a disposizione di tutti i cittadini indipendentemente dai livelli di reddito delle aree in cui vivono.

In sostanza, il principio di sussidiarietà, che intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e legittimare l'intervento dell'Unione soltanto se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura

sufficiente dagli Stati membri, si dovrà applicare a tutti livelli, a partire dall'Unione europea fino al livello locale. In questo modo, si potrà realizzare pienamente l'obiettivo stabilito dall'art. 10(3) del Trattato sull'Unione europea, in base al quale “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”. In questa prospettiva, il modello istituzionale dovrebbe prevedere anche a livello statale, accanto alla Camera eletta dai cittadini, un Senato rappresentativo delle Regioni, sulla base del modello tedesco. Così, su tutto il territorio, dai Quartieri fino al livello statale e dell'Unione europea, si avvierebbe la realizzazione di una struttura istituzionale di tipo federale fondata, secondo la classica definizione di Kenneth Wheare²⁵, su “il metodo di dividere i poteri in modo tale che i governi generale e regionali siano, ciascuno nella sua sfera, coordinati e indipendenti”.

Note

- 1 *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, September 2024.
- 2 Il Sole24Ore, *Eurobond, l'autostrada per gli investimenti privati*, 1° ottobre 2024.
- 3 “The NGEU amounts channelled through the budget for expenditure shall constitute external assigned revenues” (Conclusions of the European Council 17-21 July, point A11, Brussels, 21 July 2020, EUCO 10/20).
- 4 Council Decision 2020/2053 on the system of own resources of the European Union, 14 December 2020.
- 5 Nel caso del Recovery Instrument creato con la Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, “the Council Legal Service noted that one crucial aspect of the Recovery Instrument is that it provides that the funds used for direct support to Member States be treated as ‘external assigned revenues’, a budgetary technique which can ensure compliance with the principle of budgetary balance” (L. Abraham, M. O’Connell, I. Arruga Oleaga, *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund*, ECB Occasional Paper Series, No 313, March 2023).
- 6 Council of the European Union, Opinion of the legal Service, Brussels Council of Europe, 24 June 2020 (punto 34) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>
- 7 Bundesverfassungsgericht, Constitutional complaints challenging the Act Ratifying the EU Own Resources Decision (‘EU Recovery Package’), December 6, 2022 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2022/bvg22-103.html>

- 8 S. Grund, A. Steinbach, *European Union Debt Financing: Leeway and Barriers from a Legal Perspective*, Bruegel, Brussels, Working Paper, Issue 15/2023, 12 September 2023 <https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2023-09/WP%2015.pdf>
- 9 Council of the European Union, Opinion of the Legal Service, Brussels Council of Europe, 9062/20, 24 June 2020 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>
- 10 Una proposta che consenta di raddoppiare le risorse proprie è stata elaborata dal Movimento europeo e dal Centro Studi sul Federalismo, e prevede prioritariamente una tassazione delle esternalità negative, con un gettito stimato in circa 150 miliardi (O. Fontana, L. Gasbarro, *Nuove risorse proprie per il bilancio europeo*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper, n. 63, Aprile 2024) https://www.csfederalismo.it/images/2024/Pubblicazioni/PP2024/CSF_PP63_Nuove_risorse_proprie_Apr2024.pdf
- 11 *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051 (INL))* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html#title1
- 12 Commissione europea, *Proposta di Decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles Commissione europea, 22.12.2021 COM(2021) 570 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0570>
- 13 Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Un pacchetto adeguato per la prossima generazione di risorse proprie*, Bruxelles Commissione europea, 20.6.2023 COM(2023) 330 https://documenti.camera.it/apps/commonServices/docubridge.ashx?url=COM_

2023_330_1_IT_ACT_part1_v2.pdf&p=Atti%20Ue%5CCommissione%20Ue%5Cpdf%5C2023%5C07%20-%20LUGLIO

- 14 EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion. Report 2024*, Brussels, October 2023 https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf
- 15 A. Majocchi, *Un'imposta globale sul patrimonio dei super-ricchi*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, Commento n.295, 6 maggio 2024 <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/unimposta-globale-sul-patrimonio-dei-super-ricchi>.
- 16 Ursula von der Leyen, *Europe's Choice. Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, Strasbourg, 18 July 2024 https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf
- 17 L. Reichlin, *Transizione climatica e debito*, Corriere della Sera, 16 marzo 2024.
- 18 L. Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, New York, Harcourt, Brace & World, 1961.
- 19 L. Mumford, "The Neighborhood and the Neighborhood Unit", in *The Town Planning Review*, January 1954, Vol. 24, No. 4, p. 264.
- 20 C. Moreno, *La città dei 15 minuti. Per una cultura urbana democratica*, Add Editore, 2024.
- 21 In prospettiva, si rafforzerà in misura considerevole il ruolo degli interventi di *welfare* a livello dei quartieri, anche di carattere volontario, per far fronte alla crisi finanziaria dei sistemi nazionali di *welfare*, sempre più costosi e alimentati dai contributi sociali, il cui gettito si ridurrà progressivamente per la trasformazione tecnologica in atto e per la conseguente riduzione dell'ammontare di lavoro incorporato nei processi

produttivi. E, sempre a livello locale, potranno avviarsi le esperienze teorizzate da Beck di “un lavoro di impegno civile a favore di terzi legato a progetti, cooperativo e auto-organizzato ed eseguito sotto la regia di un imprenditore per il bene comune” (U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto della sicurezza e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000, p. 186).

- 22 “La vita comunale, la vita del quartiere sono i soli ambiti umani nei quali la solidarietà umana si manifesta come un fatto spontaneo. Sono il grande capitale morale dell'umanità. Ma la funzione organica del quartiere e del comune può esistere solo a patto che il comune sia autonomo” (M. Albertini, *Rapporto al Congresso di Cagliari del Movimento federalista europeo*, 2 novembre 1984).
- 23 A. Majocchi, *Il Green Deal, la nuova città e il federalismo fiscale*, Torino, Centro Studi sul federalismo, Commento n. 200, 16 novembre 2020 https://www.csfederalismo.it/images/commenti/CommentoCSF200_GreenDeal-citt%C3%AO-federalismo_Majocchi_16.11.2020.pdf
- 24 M. Albertini, *Rapporto al Congresso di Cagliari del Movimento federalista europeo*, 2 novembre 1984.
- 25 K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 10.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**" dell'editore Peter Lang, le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 15630 890

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it