



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL GREEN DEAL E L'EURATOM

*Antonio Padoa-Schioppa e Alfonso Iozzo **

La sfida ambientale impone scelte di politica economica e fiscale molto impegnative ma sicuramente affrontabili, se (e solo se) adottate entro il quadro dell'Unione. Per quanto riguarda il rischio climatico, diverse linee di azione stanno maturando, anche in correlazione con l'impegno della Commissione e del Parlamento europeo.

La Commissione ha indicato la necessità di mobilitare un volume di risorse dell'ordine di 1000 miliardi in dieci anni, una cifra che potrebbe essere raggiunta con un contributo pubblico dell'Unione dell'ordine di 100 miliardi all'anno, variamente strutturato, che fungerebbe da garanzia per un moltiplicatore di finanziamenti. Attente valutazioni sono state fatte per i costi dell'istituzione di una carbon tax generale, ovvero limitata all'inizio solo alle frontiere esterne all'Europa.

Il Parlamento europeo ha fatto proprio l'obiettivo dello European Green Deal, che la nuova Commissione sotto la guida di Ursula von der Leyen ha posto al cuore del suo programma quinquennale, con l'attivazione di un primo Fondo di transizione (*Just Transition Fund*) di 100 miliardi di euro al quale, come detto si aggiungerebbero in un decennio altri 900 miliardi stanziabili per vari canali sul bilancio dell'Unione. Ma computi da parte della Corte dei Conti europea e di altri esperti autorevoli indicano una cifra totale ancora molto superiore, dell'ordine di 3000 miliardi in un decennio, necessari per conseguire lo scopo di neutralizzare entro il 2050 il rischio climatico.

Un recente progetto, sostenuto da eminenti personalità europee, propone l'istituzione di una European Bank for Climate and Biodiversity, per un impegno finanziario di 100 miliardi annui per un decennio, destinati alla transizione ecologica in Europa e in Africa. La via giudicata più percorribile a questo fine – rispetto a quelle costituite da una revisione dei trattati e dalla cooperazione rafforzata – è quella di un Trattato al di fuori dei trattati europei, da concludersi tra i Paesi disponibili nella forma di un patto intergovernativo. Anche altri osservatori ed esperti hanno proposto la creazione di una Banca centrale europea del carbonio.

Un ulteriore approccio è invece ancorato più direttamente all'impalcatura istituzionale dell'Unione, ipotizzando di avvalersi dei Trattati esistenti, con il necessario coinvolgimento del Parlamento europeo, della Commissione e dei due Consigli. Dopo che il Trattato della Ceca (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) è stato incorporato nei due Trattati sull'Unione europea (Tue) e sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) – aggiornati dopo l'approvazione dei Trattati di Lisbona – la struttura per le future politiche dell'energia e dell'ambiente dell'Unione europea potrebbe fondarsi sul Trattato Euratom (ovvero della "Comunità europea dell'energia atomica" - Ceea) nella versione consolidata tuttora in vigore. A questo fine sarebbe necessario estendere le competenze dei Trattati Tue, Tfue ed Euratom alle altre fonti di energia, la cui disciplina è ormai indissolubile dalla programmazione delle future politiche economiche e ambientali dell'Unione. Quest'ultimo Trattato potrebbe venir ridenominato "Comunità europea dell'energia e dell'ambiente" (Ceea).

Un quesito giuridico che si pone al riguardo concerne la procedura che sarebbe necessaria per raggiungere tale obiettivo.



Premesso che occorrerebbe comunque a tal fine una modifica del Trattato Euratom, il quesito è il seguente: è possibile avvalersi a questo scopo della procedura prescritta dall'art. 48.3 secondo capoverso del TUE, che consente di modificare i Trattati a maggioranza semplice del Consiglio e senza la necessità di convocare una Convenzione, previa approvazione del Parlamento europeo? Ovvero, in alternativa, sarebbe anche possibile avvalersi della procedura prescritta dall'art 48.6 del TUE, che disciplina la procedura semplificata prevista dal TUE, Parte terza, sulle politiche e azioni interne dell'Unione?

La risposta sembrerebbe chiara, nel senso dell'ammissibilità della prima procedura indicata ma non della seconda, in quanto l'art. 106 bis del Trattato Euratom (2012) prevede espressamente la possibile applicazione dell'art. 48 paragrafi da 2 a 5 del TUE, ma non del paragrafo 6, il che parrebbe escludere la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata.

Il Trattato Euratom nella versione consolidata del 2012 prevede inoltre, all'art. 206, l'adozione della procedura dell'art. 48, paragrafi da 2 a 5, per Accordi con uno o più Stati od organizzazioni internazionali che richiedano una modifica del Trattato Euratom al fine di istituire un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci.

Il ricorso al Trattato Euratom per le politiche dell'UE su energie rinnovabili ed ambiente presenterebbe il grande vantaggio di offrire una cornice giuridica già pronta e del tutto coerente con la struttura istituzionale in vigore. Molto importanti, anzi fondamentali, sarebbero le norme del Trattato Euratom sull'istituzione di una o più Agenzie abilitate a portare avanti le politiche relative (artt. 52-56 del Trattato Euratom, 2012) nonché le norme sulle disposizioni finanziarie di cui agli artt. 171-172, inclusive del diritto di emettere prestiti sul mercato dei capitali. Quest'ultimo elemento è di grandissimo rilievo, in quanto consentirebbe di attivare finanziamenti ulteriori per lo sviluppo delle nuove tecnologie, che richiedono risorse ingenti, attivabili solo in parte con capitali privati. È ormai dimostrato che per investimenti relativi a strutture che richiedono tempi lunghi e non garantiscono ritorni a breve, solo le risorse pubbliche possono supplire con efficacia: come anche il modello americano ha mostrato nel passato remoto e recente.

Va aggiunto che, ferma restando l'esigenza di integrare in futuro, con una riforma dei trattati, le competenze dell'Unione europea attribuendo un autonomo potere fiscale al Parlamento europeo in codecisione con il Consiglio, in realtà già la normativa attuale consente l'adozione di disposizioni di natura fiscale, sia con ricorso alle procedure legislative speciale ovvero ordinaria (Art. 192.2 del TUE) sia avvalendosi della cooperazione rafforzata ovvero di un apposito accordo intergovernativo, come confermato recentemente – quanto a queste due ultime ipotesi – dalla Corte di giustizia europea (Casi C-209/13 e C-370/12).

In conclusione, il ricorso a questa ed altre strategie adeguate richiede, come è ovvio, un impulso che può venire soltanto dalla politica al livello europeo: di qui l'importanza del processo che si è aperto con la nuova legislatura del Parlamento europeo e con la nuova Commissione.

* **Antonio Padoa-Schioppa**, già *Presidente del Centro Studi sul Federalismo*, è *Professore emerito dell'Università degli Studi di Milano*; **Alfonso Iozzo** è *Presidente del Centro Studi sul Federalismo e Vice Presidente della Robert Triffin International (estratto dal loro "Globalizzazione e Unione europea, Sfide e strategie - Profili istituzionali del Green Deal", Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper n. 42, gennaio 2020)*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

