



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL VENTENNALE DELL'EURO E LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UE

*Federico Fabbrini **

Il 1° gennaio 2022 si è celebrato il ventennale dell'entrata in circolazione dell'euro, la moneta dell'Unione europea (UE). Il 7 febbraio 2022 si celebrerà il trentennale del Trattato di Maastricht, che ha aperto la strada verso l'euro istituendo l'Unione economica e monetaria (UEM). L'euro rappresenta una delle tappe più rilevanti nel processo d'integrazione europea, e uno dei segni più tangibili del progetto di creare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei. L'UE, tuttavia, affronta queste importanti celebrazioni in un momento di passaggio. Il primo ventennio di vita dell'euro ha messo in luce i pregi della moneta unica, ma altresì i limiti dell'assetto originario dell'UEM, basato sulla centralizzazione della politica monetaria e la decentralizzazione della politica economica, sottoposta a vincoli fiscali europei. Infatti, la crisi dell'euro ha costituito una sfida esistenziale per l'Eurozona, che è stata salvata solo dall'intervento della Banca Centrale Europea (BCE). D'altro canto, lo scoppio della pandemia di Covid-19 nel 2020 ha posto nuove difficoltà per l'UEM – anche se in questo caso gli stati membri e le istituzioni dell'UE hanno adottato una risposta ben più coordinata ed efficace. Dopo questo primo ventennio dell'euro, pertanto, sembra opportuno riflettere sulle prospettive future, per l'UEM e per l'UE.

In questo contesto, è di particolare rilevanza [l'intervento congiunto del Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi e del Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron sul *Financial Times*, il 23 dicembre scorso \(poi ripreso da più testate in Italia\)](#). Nel loro editoriale, i due presidenti hanno sottolineato l'importanza di riformare in profondità le regole fiscali europee, al fine di favorire investimenti pubblici per il futuro e di rendere l'UEM più compatibile con l'ambizione di realizzare una sovranità europea. L'intervento di Draghi e Macron si colloca all'interno del dibattito sulla riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC), uno dei pilastri portanti dell'architettura dell'UEM creata dal Trattato di Maastricht – ai sensi del quale, com'è noto, gli Stati membri debbono rispettare precise regole di debito e disavanzo nelle proprie politiche di bilancio. Il dibattito sulla riforma del PSC era stato avviato dalla Commissione subito prima dell'inizio della pandemia di Covid-19, e quindi sospeso – proprio come il PSC stesso, che è inapplicabile almeno fino al 31 dicembre 2022. Il 19 ottobre scorso [la Commissione ha riaperto la riflessione sulla riforma della governance economica europea](#), con anche una consultazione pubblica (chiusa a fine 2021). Lo scopo dell'editoriale di Draghi e Macron è appunto quello di influenzare il dibattito in corso, spingendo per una revisione delle regole fiscali che eviti inutili ritorni all'austerità nel medio termine.

L'intervento di Draghi e Macron è benvenuto per il suo sforzo di superare una serie di tabù e pregiudizi ideologici consolidati nei paesi rigoristi del nord dell'UE, i quali guardano con preoccupazione all'annacquamento delle regole fiscali europee. L'editoriale, tuttavia, rinvia ad un [paper tecnico, redatto dai consiglieri economici dei due leader](#), che propone un piano di assunzione del debito nazionale causato dalla pandemia e suggerisce delle soluzioni per rivedere il PSC, con una formula più morbida di rientro del debito e una *golden rule* sugli investimenti produttivi. Tale paper solleva invece qualche perplessità. Innanzitutto, da un punto di vista metodologico, sorprende che un paper che vuole influenzare il dibattito sulla riforma dell'UEM sia stato scritto solamente da economisti. Da un lato, è noto come l'UEM sia anzitutto un'architettura giuridica, codificata nel diritto primario e secondario dell'UE. Dall'altro, la governance dell'Eurozona implica numerose questioni politologiche, non ultime relative alla legittimità democratica del governo della moneta comune. Un approccio più multidisciplinare avrebbe sicuramente potuto arricchire questo contributo tecnico alla discussione.

Inoltre, da un punto di vista più sostanziale, desta perplessità il fatto che il documento si focalizzi prevalentemente sul PSC. Sebbene il PSC sia uno degli elementi fondamentali della costruzione dell'UEM, esso è il retaggio dell'UEM intergovernativa istituita dal Trattato di Maastricht, nella quale appunto l'UE non aveva una sua politica economica, che rimaneva esclusivamente in capo agli Stati, entro i limiti posti dal PSC. Come ho però argomentato nel mio nuovo libro *Next Generation EU: Il Futuro di Europa e Italia dopo la pandemia* (in uscita da il Mulino), l'istituzione in risposta alla pandemia del fondo per la ripresa Next Generation EU (NGEU) rappresenta un punto di svolta per l'UEM. NGEU, infatti, è finanziato attraverso l'emissione da parte della Commissione di debito comune europeo sui mercati finanziari; esso è utilizzato per sostenere gli Stati membri con sovvenzioni e prestiti; e sarà ripagato dall'UE, dopo il 2028 tramite l'introduzione di nuove tasse europee. NGEU, pertanto, dota l'UE di una capacità fiscale di tipo federale, e così contribuisce finalmente a completare l'UEM con una gamba di politica economica sovranazionale, che si affianca a quella monetaria, gestita dalla BCE.

Tuttavia, NGEU è formalmente istituito come uno strumento *una tantum*, approvato esclusivamente per affrontare la drammatica emergenza della pandemia. Nondimeno, come sottolineato da Draghi e Macron nel loro intervento, NGEU "è stato un successo [...]. In quanto tale, offre un utile modello per il futuro." Pertanto, la vera questione da porre al centro del dibattito sulla riforma della *governance* economica europea è come rendere NGEU uno strumento permanente dell'architettura dell'UEM. Questo tema è molto più rilevante di quello tecnico della riforma del PSC, posto che anche un PSC riformato senza una capacità fiscale sovranazionale (quale quella assicurata da NGEU) renderebbe l'UEM di nuovo incomplete e instabile. Insomma, se i primi due decenni di vita dell'euro hanno consentito di mettere in luce i limiti originari dell'UEM, la pandemia di Covid-19 ha offerto un'opportunità straordinaria per far fare all'UE un balzo in avanti di tipo federale, tramite l'istituzione di NGEU. La vera sfida per i prossimi anni di vita dell'euro è perciò fare in modo che questa conquista sia consolidata, rendendo NGEU una colonna portante dell'UEM, aumentando altresì la sua legittimazione democratica, tramite un coinvolgimento del Parlamento europeo. Più che il tema di come aumentare la capacità fiscale nazionale, la questione al centro dell'attenzione dei decisori politici e dei loro sherpa dovrebbe essere come assicurare la capacità fiscale europea. Il futuro dell'UEM dipende da quello di NGEU più che da quello del PSC.

** Professore ordinario di diritto dell'UE presso la Dublin City University, in Irlanda, dove è direttore fondatore del Brexit Institute e del Centro d'Eccellenza Jean Monnet REBUILD ('Recovery of Europe, Budget of the Union: Integration, Law & Democracy')*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

