



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

FEDERICO FABBRINI

**LA NUOVA GOVERNANCE
ECONOMICA EUROPEA
POST-PANDEMIA**

Febbraio 2021

ISSN: 2038-0623

ISBN: 9788896871850

Copyright © Federico Fabbrini

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

Il paper analizza le misure adottate dall'Unione europea (UE) per affrontare i devastanti effetti economici della pandemia di Covid-19, considerando le loro conseguenze per l'Unione economica e monetaria (UEM). A tal fine, l'articolo inquadra le principali caratteristiche della *governance* economica europea prima della pandemia. Successivamente, l'articolo esamina le molteplici misure messe in atto dalle istituzioni e dagli Stati membri dell'UE, tra cui, soprattutto il Fondo per la ripresa, sottolineando come queste abbiano prodotto una profonda trasformazione dell'UEM. L'articolo spiega come le risposte alla pandemia di Covid-19 hanno portato ad un ri-bilanciamento delle politiche monetarie ed economiche dell'UEM, dotando per la prima volta l'UE di una vera capacità fiscale. Allo stesso tempo, l'articolo riflette se i cambiamenti nella *governance* economica europea sono destinati ad essere temporanei, o piuttosto se costituiscono il nuovo status quo per l'UE, e discute quali ulteriori cambiamenti costituzionali siano necessari a livello europeo per legittimare e sostenere questo trasferimento senza precedenti di poteri in ambito fiscale all'UE.

Keywords: Governance economica europea, pandemia, UE, UEM, politiche monetarie ed economiche

Federico Fabbrini è Professore ordinario di diritto dell'Unione europea alla Dublin City University, dove è direttore fondatore del Brexit Institute e Principal Investigator del progetto Jean Monnet Network BRIDGE

E-mail: federico.fabbrini@dcu.ie

Paper in corso di pubblicazione su *Diritto dell'Unione europea*, 4/2020

1. Introduzione • 2. L'UEM prima della pandemia di Covid-19 • 3. Le prime misure di politica economica europea di risposta alla pandemia di Covid-19 • 4. Il pacchetto dell'Eurogruppo • 5. Il Fondo per la ripresa • 6. Il nuovo equilibrio dell'UEM • 7. L'accresciuta esigenza di riformare l'UE • 8. Conclusione

1. Introduzione

L'esplosione della pandemia di Covid-19 ha avuto conseguenze epocali non solo per la vita delle persone ma anche per quella dell'Unione europea (UE). Sin dall'esplosione della pandemia nella primavera 2020 le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno adottato misure senza precedenti per affrontare questa drammatica crisi sanitaria e le sue devastanti conseguenze socio-economiche. Queste misure straordinarie hanno avuto importanti implicazioni anche per l'Unione economica e monetaria (UEM) europea. Lo scopo di quest'articolo è di analizzare da una prospettiva giuridica le politiche economiche adottate a livello sovranazionale in risposta alla pandemia di Covid-19 al fine di analizzare le loro conseguenze sulla *governance* dell'UEM. L'UEM costituisce uno dei pilastri dell'UE, nonché uno dei successi più tangibili dell'integrazione europea. Inizialmente istituita nel 1992 dal trattato di Maastricht, l'UEM si è significativamente evoluta per effetto delle misure giuridiche ed istituzionali adottate per rispondere alla cd. crisi dell'euro, nell'ultimo decennio. Tuttavia, nonostante ripetuti inviti a completare l'UEM, sino allo scoppio della pandemia l'architettura della *governance* economica europea era rimasta asimmetrica: mentre l'UE aveva saldamente centralizzato la politica monetaria, la politica economica rimaneva dispersa a livello nazionale, senza una vera e propria capacità fiscale a livello sovranazionale.

La tesi di quest'articolo è che le misure di politica economica adottate dalle istituzioni e dagli Stati membri dell'UE per affrontare i danni provocati da Covid-19 costituiscono un punto di svolta nel processo d'integrazione europea, portando finalmente a un ribilanciamento tra la componente economica e quella monetaria dell'UEM.¹ In particolare, dopo le prime misure emergenziali di supporto messe in piedi dalla Commissione europea,² dalla Banca centrale europea (BCE),³ e dall'Eurogruppo,⁴ il punto di svolta è stato l'adozione da parte del Consiglio europeo nel luglio 2020 del cd. *recovery plan*.⁵ Tale piano, originariamente proposto dalla Commissione,⁶ e da diversi Stati membri,⁷ prevede l'istituzione di un nuovo Fondo europeo per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro, da finanziarsi raccogliendo nuove risorse proprie sui mercati finanziari (invece che tramite trasferimenti dai bilanci degli Stati membri) e da utilizzarsi per lo più sotto forma di

¹ Si veda anche F. FABBRINI, *Europe's EMU Beyond Covid-19*, rapporto commissionato dalla Presidenza dell'Eurogroup, 2021.

² Si veda il comunicato stampa della Commissione europea, "Coronavirus: the Commission mobilizes all of its resources to protect lives and livelihood", 2 aprile 2020, IP/20/582.

³ Si veda la Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), GU 2020 L 91/1.

⁴ Si veda Consiglio dell'UE, Report on the comprehensive economic policy responses to the Covid-19 pandemic, 9 aprile 2020.

⁵ Si veda Consiglio Europeo, Conclusioni, 17-18-19-20-21 luglio 2020, EUCO 10/20.

⁶ Si veda Commissione europea, Comunicazione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

⁷ Si veda French-German Initiative for a European Recovery from the Coronavirus Crisis, 18 maggio 2020.

sovvenzioni verso gli Stati (invece che di prestiti). Per le sue caratteristiche intrinseche, il Fondo per la ripresa costituisce un cambio di paradigma nel funzionamento dell'UEM, spingendo l'architettura della governance economica europea in una direzione che è tipica dei sistemi fiscali federali.

Dopo aver contestualizzato lo stato dell'UEM, l'articolo analizza la serie di misure economiche adottate dall'UE contro Covid-19, e considera le loro implicazioni per la governance economica europea. In particolare, l'articolo sostiene che le risposte a Covid-19 culminate con l'adozione del Fondo per la ripresa, hanno significativamente contribuito a ri-bilanciare l'UEM, rafforzando il pilastro economico, sino ad ora del tutto sottosviluppato a livello sovranazionale. Ciò costituisce un cambiamento epocale nella governance economica europea. Infatti, sebbene le istituzioni e gli Stati membri abbiano formalmente previsto che il Fondo per la ripresa sia una soluzione temporanea e *una tantum*, non si può escludere che in realtà esso diventi una caratteristica permanente dell'UEM, non fosse altro per le note dinamiche di sedimentazione dei cambiamenti istituzionali, specie laddove di successo. Tuttavia, l'articolo riflette anche sulle conseguenze giuridiche ed istituzionali di medio termine delle misure adottate per rispondere ai danni economici di Covid-19 e sottolinea come queste in realtà richiedano adeguate riforme costituzionali a livello europeo. Invero, poiché le politiche economiche pandemiche hanno aumentato i poteri delle istituzioni sovranazionali in campo fiscale e tributario, esse hanno altresì accelerato la necessità di rafforzare la legittimità ed efficacia del sistema di governo europeo.

L'articolo è pertanto così strutturato. La sezione II traccia le premesse per l'analisi, contestualizzando le principali caratteristiche dell'UEM prima della pandemia. Le sezioni da III a V analizzano l'UEM durante Covid-19, mettendo in luce le molteplici politiche messe in atto a livello europeo per affrontare la pandemia, e le loro conseguenze sull'UEM. A tal fine queste sezioni esaminano le risposte iniziali della BCE e della Commissione europea nel marzo 2020; il pacchetto di misure varato dall'Eurogruppo nell'aprile 2020; e infine il Fondo per la ripresa. Quest'ultimo, inizialmente proposto dalla Commissione nel maggio 2020, è stato approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020, e confermato nel dicembre 2020, in un summit nel quale i capi di Stato e di governo sono riusciti a superare i veti della Polonia e dell'Ungheria, che si opponevano all'introduzione di condizionalità legate al rispetto dello stato di diritto quale pre-condizione per l'accesso ai finanziamenti UE. La sezione VI considera come le politiche economiche di risposta pandemica adottate durante Covid-19 costituiscono un cambio di paradigma per l'UE, ri-bilanciando il pilastro economico e quello monetario dell'UEM. La sezione VII, tuttavia, mette in luce come i passi in avanti senza precedenti presi nel campo della governance economica europea durante Covid-19 richiedono ulteriori riforme costituzionali per aumentare la legittimità ed efficacia dell'UE. La sezione VIII, infine, conclude suggerendo ulteriori linee di sviluppo nel processo d'integrazione europea.

2. L'UEM prima della pandemia di Covid-19

Il trattato di Maastricht del 1992 rappresenta un momento di svolta nel processo d'integrazione europea in quanto pone le fondamenta per l'istituzione dell'UEM. Tuttavia, l'UEM fu creata come un'architettura asimmetrica. Sebbene nelle more della conferenza intergovernativa che sarebbe

poi risultata nel trattato di Maastricht sia attori istituzionali⁸ che accademici⁹ avevano sottolineato l'importanza di integrare in parallelo sia le politiche monetarie che quelle economiche, gli Stati membri in ultima analisi codificarono nel trattato di Maastricht solo un compromesso.¹⁰ Dal lato delle politiche monetarie, il trattato aprì la strada all'introduzione dell'euro come moneta unica dell'UE. Dal lato delle politiche economiche, tuttavia, il trattato di Maastricht non apportò alcun significativo trasferimento di competenze dagli Stati membri alle istituzioni europee. Al contrario, la competenza sulle politiche economiche rimase prerogativa degli Stati. D'altra parte, in conseguenza della decentralizzazione della politica economica a livello nazionale, il trattato di Maastricht introdusse una serie di vincoli finalizzati a prevenire situazioni di azzardo morale e rischi di esternalità negativa tra Stati membri.¹¹ In primo luogo, il trattato codificò il cd. Patto di stabilità e di crescita, una serie di regole matematiche legalmente vincolanti finalizzate ad assicurare una sana gestione dei deficit e debiti degli Stati membri. In secondo luogo, per rafforzare la credibilità del Patto, il trattato di Maastricht introdusse altresì una proibizione del finanziamento monetario e della mutualizzazione dei debiti di Stati in condizione di difficoltà finanziaria, il cd. divieto di *bail-out*. L'originale architettura dell'UEM, in altre parole, si fondava su una forte istituzione monetaria centralizzata, nonché sulle pressioni dei mercati finanziari per governare un sistema nel quale ciascuno Stato membro rimaneva nominalmente sovrano sulle proprie politiche fiscali e di bilancio.

L'esplosione, dal 2009, della crisi dell'euro, tuttavia, ha rapidamente messo in luce le debolezze dell'assetto costituzionale originario dell'UEM, e indotto ad una serie di importanti riforme giuridiche ed istituzionali.¹² Innanzi tutto, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno preso misure per rafforzare i vincoli di bilancio. In secondo luogo, essi hanno creato nuovi meccanismi di stabilizzazione finanziaria per paesi sottoposti a stress finanziari – soprattutto mediante l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il quale ha consentito di rivedere una rigida interpretazione del divieto di *bail-out*.¹³ D'altra parte, la stabilizzazione delle finanze pubbliche è stata accompagnata da nuove misure per l'integrazione dei mercati finanziari, specie attraverso la creazione dell'Unione bancaria. Inoltre, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno altresì creato nuovi processi di governance, tra cui il cd. semestre europeo, in base al quale ogni paese deve sottoporre la bozza della propria legge di bilancio alla Commissione europea, affinché questa l'approvi prima che tale testo sia presentato al proprio parlamento. Tutto ciò, infine, è stato accompagnato da politiche monetarie senza precedenti da parte della BCE, la quale dopo aver lanciato il *Securities Market Program* (SMP),¹⁴ ha altresì annunciato l'*Outright Monetary Transaction* (OMT).¹⁵ Infatti, l'impegno della BCE a fare tutto il necessario per salvare l'euro,¹⁶ è

⁸ Si veda J. DELORS, *Report on Economic and Monetary Union in the European Communities*, Luxembourg, 1989, p. 89.

⁹ Si veda B. EICHENGREEN, *European Monetary Unification*, Boston, 1993.

¹⁰ Si veda M. BRUNNERMEIER, et al, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton, 2016.

¹¹ Si veda M. HEIPERTZ e A. VERDUN, *Ruling Europe*, Cambridge, 2010.

¹² Si veda F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe*, Oxford, 2016.

¹³ Si veda Causa C-370/12 *Pringle v. Ireland*, ECLI:EU:C:2012:756.

¹⁴ Si veda la Decisione (UE) 2010/5 della Banca Centrale Europea del 14 maggio 2010 che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari (BCE/2010/5), GU 2010 L124/8.

¹⁵ Si veda il comunicato stampa della BCE, "Technical Features of Outright Monetary Transactions", 6 settembre 2012.

¹⁶ M. DRAGHI, discorso alla Global Investment Conference, Londra, 26 luglio 2012.

stato cruciale per stabilizzare la moneta unica, ed il suo programma di *quantitative easing*, noto come *Public Sector Purchase Programme (PSPP)*,¹⁷ ha largamente contribuito a far ripartire la crescita nell'UEM.

Nonostante le importanti riforme introdotte in risposta alla crisi dell'euro, tuttavia, l'UEM è rimasta incompleta.¹⁸ Le misure giuridiche ed istituzionali adottate per domare la crisi dell'euro, infatti, non hanno fundamentalmente modificato l'originale asimmetria dell'UEM. Malgrado gli inviti, provenienti anche dalla dottrina,¹⁹ le riforme dell'ultimo decennio non hanno condotto alla creazione di una vera e propria politica economica sovranazionale. Proprio per questo motivo, una serie di rapporti di alto livello redatti dalle istituzioni europee – incluso il cd. rapporto dei quattro Presidenti,²⁰ il rapporto dei cinque Presidenti²¹ e vari altri piani strategici presentati dalla Commissione europea²² e dal Parlamento europeo (PE)²³ – hanno fatto appello ai governi per approfondire l'UEM. Tuttavia, la crisi dell'euro ha prodotto profonde divisioni tra gli Stati membri, complicando gli sforzi di completare l'UEM e prepararla alla prossima crisi.²⁴ In particolare, la strategia perseguita per affrontare la crisi dell'euro ha creato una dolorosa contrapposizione tra Stati del Nord Europa, che spingevano per una sempre più forte disciplina fiscale ed un rafforzamento dei controlli sulle politiche nazionali di bilancio, e Stati del Sud Europa, che invece chiedevano più solidarietà finanziaria tra i paesi. In questo contesto di crescente incomunicabilità tra blocchi regionali, è risultato oltremodo difficile progredire con riforme dell'UEM.²⁵ Pertanto, al di là dei ripetuti inviti, gli Stati membri non sono riusciti né a completare l'Unione bancaria con un'assicurazione unica sui depositi, né ad istituire una capacità fiscale – ovvero uno strumento anti-ciclico finalizzato a stabilizzare l'UEM tramite il supporto a Stati che affrontavano shocks economici asimmetrici.

3. Le prime misure di politica economica europea di risposta alla pandemia di Covid-19

L'esplosione della pandemia di Covid-19 ha costituito una sfida senza precedenti per l'UE in generale, e per l'UEM più in particolare. Come affermato dall'ex Presidente della BCE Mario Draghi, la pandemia si è immediatamente dimostrata “una tragedia umana di potenziali proporzioni bibliche.”²⁶ Sebbene gli Stati membri dell'UE in una fase iniziale della pandemia si siano focalizzati prevalentemente sul contenimento dei contagi, l'attenzione si è rapidamente

¹⁷ Si veda la Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea del 4 marzo 2015 su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10), GU 2015 L 121/20, emendata più volte.

¹⁸ Si veda M. DRAGHI, discorso alla sessione plenaria del Parlamento europeo, 15 gennaio 2019.

¹⁹ Si veda F. FABBRINI, *Economic Policy in the EU After the Crisis*, in questa rivista, 2016, p. 529.

²⁰ Si veda Four Presidents, Final Report “Towards a Genuine EMU”, 5 dicembre 2012.

²¹ Si veda Five Presidents, Report “Completing Europe’s EMU”, 22 giugno 2015.

²² Si veda ad esempio Commissione europea, reflection paper on “The Deepening of Economic and Monetary Union”, 31 maggio 2017.

²³ Si veda ad es la Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2015 sulla verifica del quadro di governance economica: bilancio e sfide, P8_TA(2015)0238.

²⁴ Si veda anche E. MACRON, discorso, Atene, 7 Settembre 2017 (che definisce la crisi dell'euro “une forme de guerre civile interne”).

²⁵ Si veda F. FABBRINI E M. VENTURUZZO (a cura di), *Research Handbook of EU Economic Law*, Cheltenham, 2019.

²⁶ Si veda M. DRAGHI, “We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly”, Op-Ed, *Financial Times*, 26 marzo 2020.

spostata sulle devastanti conseguenze socio-economiche della pandemia.²⁷ Dopo un'iniziale esitazione, le istituzioni sovranazionali europee hanno iniziato a mobilitarsi. Nel marzo 2020 la Commissione europea ha sospeso l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato, concedendo ampio margine di manovra agli Stati membri per sostenere imprese in difficoltà.²⁸ In aggiunta, la Commissione ha per la prima volta anche attivato la clausola d'emergenza del Patto di stabilità e di crescita, proponendo di sospendere temporaneamente l'operatività delle regole fiscali europee²⁹ – cosa ben accettata dal Consiglio il 23 marzo 2020.³⁰ Allo stesso tempo, la Commissione ha attivato il Fondo europeo di solidarietà per fornire assistenza finanziaria immediata agli Stati più colpiti dalla pandemia,³¹ e ha altresì messo in piedi un'iniziativa di investimento di risposta a Covid-19, re-direzionando 37 miliardi di euro disponibili come riserva nei Fondi strutturali e di investimento europei verso spese legate all'emergenza di Covid-19.³² Infine, la Commissione ha proposto l'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza di Covid-19 – noto in inglese come SURE – il quale ha introdotto un meccanismo di supporto da parte dell'UE ai sistemi nazionali di cassa integrazione per lavoratori (o equivalenti), sulla base di prestiti garantiti da impegni nazionali.³³

Tuttavia, in questa prima fase, lo sforzo più rilevante per contenere le conseguenze economiche della pandemia e sostenere gli Stati membri è provenuto dalle istituzioni finanziarie europee. Se la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha messo in campo un nuovo schema speciale d'investimento pandemico del valore di 40 miliardi di euro per sostenere per PMI,³⁴ la BCE ha lanciato un nuovo *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), impegnandosi a comperare titoli di debito statale e commerciale sui mercati finanziari per un valore fino a 750 miliardi di euro,³⁵ successivamente quasi raddoppiato sino a 1350 miliardi di euro.³⁶ Il PEPP presenta caratteristiche simili al precedente, già menzionato, PSPP, ma anche alcune importanti differenze

²⁷ Si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, P9_TA(2020)0054.

²⁸ Si veda Commissione europea, Comunicazione "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19", 20 marzo 2020, 2020/C 91 I/01.

²⁹ Si veda il comunicato stampa della Commissione europea, "Coronavirus: Commission proposes to activate fiscal framework's general escape clause to respond to pandemic", 20 marzo 2020, IP/20/499.

³⁰ Si veda Consiglio dell'UE, dichiarazione, 23 marzo 2020.

³¹ Si veda il Regolamento (UE) 2020/del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, GU 2020 L 99/9.

³² Si veda il Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), GU 2020 L 99/5.

³³ Si veda Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, COM (2020)139 final.

³⁴ Si veda il comunicato stampa della BEI, "EIB Group Will Rapidly Mobilize up to €40 billion to Fight Crisis Caused by Covid-19", 16 marzo 2020.

³⁵ Si veda la Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), GU 2020 L 91/1.

³⁶ Si veda il comunicato stampa della BCE, "Monetary policy decision" 4 giugno 2020.

poichè consente alla BCE di acquistare titoli di Stato nazionali senza dover rigidamente rispettare l'allocazione quantitativa tra Stati corrispondente al contributo capitale di ciascuno Stato membro al bilancio della BCE: ciò massimizza l'impatto del PEPP e la sua capacità di supportare al meglio gli Stati membri più colpiti dallo shock esogeno della pandemia e dalle sue conseguenze economiche.³⁷ Se il lancio del PEPP ha pertanto confermato la continua centralità della BCE nel sistema di governance dell'UEM, tuttavia, il ruolo della stessa è contestualmente stato messo in discussione dalla Corte costituzionale federale tedesca – il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG).

Infatti, il 5 maggio 2020, nel pieno della prima ondata pandemica, il BVerfG ha preso la decisione senza precedenti di dichiarare il PSPP della BCE illegale, allo stesso tempo dichiarando inapplicabile in Germania una sentenza della Corte di Giustizia Europea (CGE).³⁸ Già nel 2014 il BVerfG aveva avanzato criticato la politica monetaria della BCE,³⁹ ma alla fine si era trattenuto,⁴⁰ adeguandosi ad una sentenza della CGE che aveva dichiarato pienamente compatibile con il diritto dell'UE il programma OMT.⁴¹ Nella sua recente sentenza, invece, il BVerfG ha passato il Rubicone e per la prima volta nella storia ha dichiarato l'atto di un'istituzione europea ultra vires. In una sentenza arrogante, il BVerfG si è rifiutato di obbedire alla sentenza della CGE nel caso *Weiss*⁴² – nella quale i giudici europei avevano dichiarato pienamente legale il PSPP – ed ha imposto alla BCE di spiegare meglio la proporzionalità del programma. La decisione del BVerfG ha prodotto una ferma risposta dalle istituzioni europee, con la Commissione che ha valutato di avviare una procedura d'infrazione.⁴³ Infatti, non vi è dubbio che la sentenza del BVerfG ha minacciato l'ordinamento giuridico dell'UE,⁴⁴ e che essa costituisce una violazione del principio della supremazia del diritto dell'UE, che è finalizzato a garantire l'uguaglianza degli Stati membri dinnanzi ai trattati europei.⁴⁵ Tuttavia, la sentenza ha anche posto una potenziale minaccia all'azione della BCE nel rispondere all'emergenza di Covid-19: sebbene il BVerfG abbia esplicitamente affermato che la sua decisione riguardava esclusivamente il PSPP, e non il PEPP, le motivazioni da esso avanzate hanno nondimeno tentato di limitare fortemente l'abilità della BCE di perseguire il suo mandato in tempo di crisi.

4. Il pacchetto dell'Eurogruppo

L'azione della Commissione e della BCE in risposta alla pandemia di Covid-19 è stata eventualmente sostenuta anche dall'intervento delle istituzioni intergovernative – anche se ciò non è stato un processo facile. Infatti, nei primi mesi della pandemia, il Consiglio europeo ha avuto difficoltà a concordare una linea d'azione comune. Anzi, gli Stati membri si sono profondamente

³⁷ Si veda anche A. MOUJ, *The Legality of the Banca centrale europea's Pandemic Emergency Purchase Programme* BRIDGE Working Paper 5/2020.

³⁸ Si veda BVerfG, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, sentenza del 5 maggio 2020.

³⁹ Si veda BVerfG 2 BvR 2728/13 et al, ordinanze del 7 febbraio 2014.

⁴⁰ Si veda BVerfG 2 BvR 2728/13 et al, sentenza del 21 giugno 2016.

⁴¹ Si veda Causa C-62/14 *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400.

⁴² Si veda Causa C-493/17 *Weiss*, ECLI:EU:C:2019:1046.

⁴³ Si veda U. VON DER LEYEN, dichiarazione, 10 maggio 2020, 20/846.

⁴⁴ Si veda also F. FABBRINI & D. KELEMEN, "With one court decision, Germany maggio be plunging Europe into a constitutional crisis", Op-Ed, *The Washington Post*, 7 maggio 2020.

⁴⁵ Si veda F. FABBRINI, *After the OMT Causa: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality Between the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p.1003.

divisi su quali nuove misure di politica economica da mettere in piedi per affrontare la crisi pandemica e rilanciare l'economia europea. In particolare, il 25 marzo 2020 un gruppo di 9 paesi dell'Eurozona – il Belgio, la Francia, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, il Portogallo, la Slovenia, e la Spagna – hanno richiesto in una lettera al Presidente del Consiglio Europeo che l'UE iniziasse a lavorare *“on a common debt instrument issued by a European institution to raise funds on the market on the same basis and to the benefit of all Member States.”*⁴⁶ Tuttavia, la Germania e l'Olanda hanno fermamente rigettato questa proposta ritenendola un tentativo inaccettabile di mutualizzazione del debito, ed hanno proposto invece di ricorrere al MES per rispondere all'impatto economico della pandemia. In questo contesto, il Consiglio europeo, riunito in videoconferenza per tre volte in due settimane nel marzo 2020, non è riuscito a raggiungere un accordo⁴⁷ – e ha deciso di rinviare la questione all'Eurogruppo, il meeting dei ministri delle finanze dell'Eurozona (ma questa volta in un formato inclusivo, aperto anche ai paesi non-euro).

Quest'ultimo, dopo tre giorni di negoziazioni, il 9 aprile 2020 ha approvato un pacchetto di misure per rispondere ai danni economici della pandemia di Covid-19 del valore potenziale di 540 miliardi di euro.⁴⁸ In primo luogo, l'Eurogruppo ha deciso di creare un fondo pan-europeo di garanzia del valore di 25 miliardi di euro a favore della BEI, grazie al quale (per l'effetto leva) quest'ultima ha potuto impiegare fino a 200 miliardi di euro di finanziamenti a favore di imprese colpite dalla pandemia.⁴⁹ In secondo luogo, l'Eurogruppo ha deciso di aprire la possibilità di utilizzare il MES per supportare il finanziamento nazionale dei costi diretti e indiretti legati alla sanità, alle cure e alla prevenzione del Covid-19. Specificamente, nel loro ruolo di membri del Consiglio dei Governatori del MES, i ministri delle finanze hanno deciso di istituire una nuova linea di credito – la *Pandemic Crisis Support Line* (PCSL) – a disposizione di ogni Stato membro dell'Eurozona durante la pandemia, con la possibilità di ottenere finanziamenti a condizioni standardizzate, per un valore fino al 2% del prodotto interno lordo di ogni Stato, al valore di fine 2019. In terzo luogo, l'Eurogruppo ha altresì approvato la proposta SURE della Commissione, dando vita ad un sistema europeo di contrasto alla disoccupazione causata dalla pandemia: a tal fine, gli Stati hanno concesso garanzie nazionali per un valore di 25 miliardi di euro finalizzate a consentire alla Commissione di raccogliere 100 miliardi di euro finanziandosi sui mercati di capitali, per poi riversare tali somme a sostegno dei lavoratori.⁵⁰

In verità, nello stesso meeting, l'Eurogruppo ha anche concordato *“to work on a Recovery Fund to prepare and support the recovery, providing funding through the EU budget to programmes designed to kick-start the economy in line with European priorities and ensuring EU solidarity with the most affected member states.”*⁵¹ Tuttavia, i dettagli su questa idea erano assai limitati, a causa delle diversità di veduta tra gli Stati membri. Infatti, il 18 maggio 2020, la Francia e la Germania

⁴⁶ Si veda la Joint letter by Belgium, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal, Slovenia and Spain to European Council President Charles Michel, 25 marzo 2020.

⁴⁷ Si veda la Dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo, 26 Marzo 2020.

⁴⁸ Si veda Consiglio dell'UE, Report cit..

⁴⁹ Si veda comunicato stampa della BEI, “EIB Board Approves €25 Billion Pan-European Guarantee Fund in Response to Covid-19 Crisis”, 26 maggio 2020.

⁵⁰ Si veda il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, GU 2020 L 159/1.

⁵¹ Consiglio dell'UE, Report cit., para. 19.

hanno avanzato un'iniziativa congiunta per un Fondo di ripresa europea – uno strumento mirato e temporaneo, connesso al nuovo bilancio europeo e del valore di 500 miliardi di euro, da finanziarsi tramite l'emissione di debito sui mercati finanziari, al fine di fornire sovvenzioni (invece che prestiti) agli Stati membri per aiutarli a rilanciare l'economia durante e dopo la pandemia.⁵² Tuttavia, il 20 maggio 2020, una coalizione di paesi nordici – l'Austria, la Danimarca, l'Olanda e la Svezia, auto-proclamatasi i “quattro frugali” – hanno risposto all'iniziativa franco-tedesca con un documento comune nel quale invece essi proponevano la creazione di un fondo d'emergenza, che fornisse agli Stati prestiti (invece che sovvenzioni), essenzialmente sul modello del MES.⁵³ In aggiunta, critiche alla proposta di un Fondo per la ripresa sono state avanzate anche dai paesi del gruppo di Visegrad – la Polonia, l'Ungheria, la Cechia e la Slovacchia – che hanno lamentato come il progetto non assicurasse adeguati finanziamenti a paesi con reddito medio più basso, mentre al contrario introducesse nuove regole sul rispetto dello stato di diritto quale pre-condizione per l'accesso ai fondi europei.⁵⁴

5. Il Fondo per la ripresa

Nonostante queste divisioni, il 27 maggio 2020 la Commissione europea ha presentato un'ambiziosa proposta per un piano di rilancio europeo finalizzato a riparare i danni economici della crisi sanitaria e a preparare l'UE per la prossima generazione rafforzandone la resilienza. Nel suo piano la Commissione ha proposto di aumentare drammaticamente le risorse dell'UE, incrementando il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027,⁵⁵ e creando in aggiunta a quest'ultimo un nuovo Fondo per la ricostruzione, noto come “Next Generation EU” (NG-EU), del valore di 750 miliardi di euro, specificamente finalizzato a supportare gli Stati membri e le loro imprese colpite dalla pandemia di Covid-19.⁵⁶ In particolare, la Commissione ha proposto che questo nuovo Strumento europeo per la ripresa di 750 miliardi di euro⁵⁷ – e soprattutto il cd. Dispositivo per la ripresa e la resilienza, cioè la componente di NG-EU finalizzata a sostenere gli Stati membri, per un valore di 560 miliardi di euro⁵⁸ – fosse strutturato in modo molto innovativo. Dal lato delle uscite, la Commissione ha proposto di sborsare queste risorse agli Stati per 2/3 sotto forma di sovvenzioni, ed 1/3 sotto forma di prestiti, con l'obiettivo di aumentare la resilienza dell'economia dell'UE coerentemente con la strategia ambientale, di digitalizzazione e di

⁵² Si veda French-German Initiative for a European Recovery from the Coronavirus Crisis, 18 maggio 2020.

⁵³ Si veda il Non-paper di Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, EU support for efficient and sustainable Covid-19 recovery, 20 maggio 2020.

⁵⁴ Si veda il comunicato stampa del Governo della Repubblica Ceca, “V4 Common Lines regarding the Multiannual Financial Framework / Next Generation EU”, 11 giugno 2020.

⁵⁵ Si veda Commissione europea, Comunicazione “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea”, 27 maggio 2020, COM(2020)442 final.

⁵⁶ Si veda Commissione europea, Comunicazione “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

⁵⁷ Si veda Commissione europea, proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, 28 maggio 2020, COM(2020)441 final.

⁵⁸ Si veda Commissione europea, proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, 28 maggio 2020, COM(2020)408 final.

inclusione sociale delineata dalla Commissione europea stessa.⁵⁹ Dal lato delle entrate, d'altra parte, in una significativa rottura con il passato, la Commissione ha proposto che lo Strumento per la ripresa fosse finanziato non tramite trasferimenti dai bilanci nazionali, bensì attraverso l'emissione sui mercati finanziari di nuovo debito comune dell'UE, da ripagarsi dopo il 2028 e prima del 2058 attraverso un aumento dei margini delle risorse proprie dell'UE,⁶⁰ e soprattutto, in prospettiva, attraverso l'introduzione di nuove tasse genuinamente europee.

Il piano di ricostruzione della Commissione recepiva molti elementi delle proposte precedentemente avanzate dalla Spagna,⁶¹ nonché come detto dalla Francia e dalla Germania,⁶² e rifletteva ampiamente anche le richieste già avanzate dal PE.⁶³ Tuttavia, il piano della Commissione – proponendo di dotare l'UE di una vera e propria capacità fiscale, derivante da nuove risorse proprie raccolte sui mercati finanziari tramite l'adozione di debito comune europeo – ha inevitabilmente ricevuto una risposta poco entusiasta da parte di alcuni paesi membri, del Nord e dell'Est Europa, ostili ad uno sviluppo di tipo federale nel progetto d'integrazione europea, anche se nel contesto della risposta ad una devastante pandemia globale. Posta l'esigenza di raggiungere l'unanimità tra gli Stati membri – come richiesto dalle disposizioni di diritto primario dell'UE in materia di bilancio dell'UE – un primo incontro del Consiglio europeo previsto per il 19 giugno 2020 per discutere la proposta della Commissione, non ha portato a nessun accordo.⁶⁴ Pertanto, il Presidente del Consiglio Europeo ha prontamente organizzato un nuovo vertice dopo pochi giorni.⁶⁵

Alla fine, dopo cinque giorni di estenuanti negoziazioni nel più lungo incontro del Consiglio europeo dal summit di Nizza nel 2001, il 21 luglio 2020 i capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri hanno raggiunto un accordo sul Fondo per la ripresa, e, connesso a questo, sul nuovo QFP 2021-2027.⁶⁶ In particolare, il Consiglio europeo ha dato il via libera al nuovo QFP per un valore di 1074 miliardi di euro, e contestualmente approvato l'istituzione di un Fondo per il rilancio, del valore di 750 miliardi di euro, aumentando altresì la componente del Dispositivo per la ricostruzione e la resilienza, ovvero i fondi destinati direttamente a sostenere gli Stati membri, dai 560 miliardi di euro inizialmente proposti dalla Commissione a 672,5 miliardi. Allo stesso tempo, il Consiglio europeo ha autorizzato la Commissione europea a emettere titoli di debito in nome e per conto dell'UE, per un valore sino a 750 miliardi di euro, e con l'impegno a istituire una serie di nuovi tributi europei per ripagare capitale ed interesse in un trentennio.⁶⁷

Al fine di ottenere l'unanimità necessaria, la proposta NG-EU della Commissione è stata in parte rivista, riducendo la componente delle sovvenzioni del Fondo per la ripresa da 500 miliardi di euro

⁵⁹ Si veda Commissione europea, Comunicazione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", 27 maggio 2020, COM(2020)456 final.

⁶⁰ Si veda Commissione europea, Proposta modificata di Decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, 28 maggio 2020, COM(2020)445 final.

⁶¹ Si veda Non-paper della Spagna, European recovery strategy, 19 aprile 2020.

⁶² Si veda French-German Initiative cit..

⁶³ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 maggio 2020 sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa, P9_TA(2020)0124.

⁶⁴ Si veda C. MICHEL, dichiarazione, 19 giugno 2020, 415/20.

⁶⁵ Si veda anche C. MICHEL, dichiarazione, 10 luglio 2020.

⁶⁶ Si veda Consiglio europeo, Conclusioni, cit., EUCO 10/20.

⁶⁷ *Ibid.*

a 390 miliardi, aumentando invece la componente dei prestiti da 250 miliardi di euro a 360 miliardi.⁶⁸ In aggiunta, per accontentare i recalcitranti paesi del Nord Europa, il Consiglio europeo ha accettato di limitare la dimensione del prossimo QFP,⁶⁹ e di mantenere gli sconti di cui questi paesi godono.⁷⁰ D'altra parte, per ottenere anche il cruciale supporto dei paesi dell'Est Europa, il Consiglio europeo ha affrontato il problema del rispetto dello stato di diritto come preconditione per l'accesso ai fondi europei con un semplice, generico, richiamo all'importanza dello stato di diritto nell'UE.⁷¹ Inoltre, il Consiglio europeo ha lasciato in sospeso la questione della governance dello Strumento per la ripresa – attribuendo in generale i compiti di gestione alla Commissione, ma sottoposta al controllo del Comitato economico e finanziario, e con un ruolo sussidiario per il Consiglio europeo in casi eccezionali di disaccordo tra Stati.⁷²

Alcuni dei dettagli del compromesso raggiunto dal Consiglio europeo sono Stati criticati dal PE, il quale ai sensi dei trattati ha un diritto di veto, seppure limitatamente all'approvazione del QFP.⁷³ In successive negoziazioni però il PE è riuscito ad aumentare leggermente la dimensione del QFP, e a rafforzare la condizionalità basata sul rispetto dello stato di diritto per accedere al disborso dei finanziamenti europei, sia nel quadro del QFP che di NG-EU. Tuttavia, se il PE e il Consiglio dell'UE, a maggioranza, avevano raggiunto un accordo politico sulla questione,⁷⁴ nel novembre 2020 l'Ungheria e la Polonia hanno deciso di opporre il proprio veto sul QFP e NG-EU al fine di bloccare l'approvazione del regolamento relativo al regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE.⁷⁵ L'azione dell'Ungheria e della Polonia – due paesi nei quali la democrazia, le libertà fondamentali e lo stato di diritto sono drammaticamente in ritirata⁷⁶ – ha messo a repentaglio il Fondo per la ripresa. Nel vertice dell'11 dicembre 2020, però, il Consiglio europeo è riuscito a superare il veto polacco ed ungherese⁷⁷ – sebbene attraverso una dichiarazione dal dubbio valore giuridico⁷⁸ – così, in ultima analisi battezzando l'entrata in vigore del Fondo per la ripresa, congiuntamente al QFP 2021-2027, giusto in tempo prima della fine dell'anno.⁷⁹

⁶⁸ *Ibid* para. A6.

⁶⁹ *Ibid* para. A23.

⁷⁰ *Ibid* para. A30.

⁷¹ *Ibid* para. A24.

⁷² *Ibid* para. A19.

⁷³ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, P9_TA(2020)0206.

⁷⁴ Si veda il comunicato stampa del Consiglio dell'UE, "Next MFF and Recovery Package: Council Presidency Reaches Political Agreement with European Parliament", 10 novembre 2020, PRESS 763/20.

⁷⁵ Si veda la Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, 26 novembre 2020.

⁷⁶ Si veda F. FABBRINI, *Fundamental Rights in Europe*, Oxford, 2014.

⁷⁷ Si veda Consiglio europeo, Conclusioni, 10-11 dicembre 2020, EUCO 22/20.

⁷⁸ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, P9_TA(2020)0360.

⁷⁹ Si veda il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GU 2020, L 433 1/11, e il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, GU 2020, L 433 1/23.

6. Il nuovo equilibrio dell'UEM

Le molteplici misure giuridiche ed istituzionali adottate per affrontare le conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 hanno profondamente alterato l'architettura dell'UEM e della governance economica europea. Per effetto delle iniziative pandemiche sopra descritte, il processo d'integrazione europeo ha vissuto in meno di 100 giorni un salto in avanti senza precedenti, che ha portato l'UE a essere dotata oggi di poteri nel campo fiscale che sarebbero stati impensabili sino a poco tempo fa.⁸⁰ In particolare, il Fondo per la ripresa, pur con la sua costellazione giuridica complessa, rappresenta un cambio di paradigma per l'UE. Da un lato, la Commissione è autorizzata per la prima volta ad indebitarsi, per la significativa somma di 750 miliardi di euro, raccogliendo direttamente risorse proprie, a nome e per conto dell'UE, sui mercati finanziari.⁸¹ Dall'altro lato, l'UE ha anche concordato un piano d'azione per ripagare tale debito comune tramite l'introduzione di nuove, vere, tasse dell'UE. Infatti, se il Consiglio europeo ha concordato di aumentare i limiti di spesa del prossimo QFP,⁸² esso ha altresì deciso di lavorare ad una riforma del sistema delle risorse proprie dell'UE,⁸³ prevedendo la rapida introduzione in sequenza di una nuova tassa sulla plastica,⁸⁴ di una *carbon border adjustment tax* e di una tassa digitale;⁸⁵ and potenzialmente anche di una tassa sulle transazioni finanziarie.⁸⁶

Per queste ragioni le misure di politica economica adottate in risposta alla pandemia costituiscono un punto di svolta per l'UE, che aumenta il livello di solidarietà intra-UE, e porta ad una prima federalizzazione dei *taxing and spending powers* a livello sovranazionale. Infatti, il Fondo per la ripresa contribuisce grandemente a ri-bilanciare l'originaria asimmetria dell'UEM, dotandola di una capacità fiscale. Come avevo sostenuto in un rapporto commissionato dalla Commissione Affari Costituzionali del PE, l'UE, contrariamente a tutti gli altri sistemi di federazione per aggregazione, era priva di una capacità fiscale, intesa come uno strumento di bilancio, finanziato da risorse realmente proprie, per sostenere i propri programmi di spesa.⁸⁷ Com'è noto, sebbene la lettera e lo spirito dei trattati europei prevedano che il bilancio dell'UE sia finanziato da risorse proprie, in realtà il QFP da anni ormai è per lo più finanziato dai contributi di bilancio degli Stati membri.⁸⁸ Di conseguenza, i paesi europei considerano i contributi effettuati al bilancio dell'UE come loro soldi, e misurano in modo ragionieristico la differenza tra dare e avere. Questo ha creato uno spettacolo imbarazzante, visibile ad ogni nuova negoziazione sul QFP, mostrando l'insostenibilità politica, oltretutto economica, di un sistema nel quale gli Stati membri litigano su quanto danno al, e ricevono dal, bilancio dell'UE.⁸⁹ Da questo punto di vista, perciò, NG-EU rappresenta un cambio di paradigma: consentendo all'UE di gestire un vasto bilancio, finanziato da risorse raccolte sui mercati finanziari, e da ripagarsi negli anni a venire attraverso l'introduzione

⁸⁰ Si veda anche T. BRETON, "La fin de la naïveté", Op-Ed, *Les Echos*, 10 agosto 2020.

⁸¹ Consiglio europeo, Conclusioni, cit., EUCO 10/20, para. A3.

⁸² *Ibid* para. A9.

⁸³ *Ibid* para. 145.

⁸⁴ *Ibid* para. 146.

⁸⁵ *Ibid* para. 147.

⁸⁶ *Ibid* para. 149.

⁸⁷ Si veda anche F. FABBRINI, *A Fiscal Capacity for the Eurozone*, studio commissionato dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, febbraio 2019.

⁸⁸ Si veda L. ZAMPARINI & U. VILLANI-LUBELLI (eds), *Features and Challenges of the EU Budget*, Cheltenham, 2019.

⁸⁹ Si veda M. MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro*, studio commissionato dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, settembre 2012.

di nuove tasse genuinamente europee, il Fondo per la ripresa dota l'UE di una capacità fiscale indipendente dai trasferimenti degli Stati membri, e idonea per investire in programmi che promuovono i beni pubblici europei.

Questo costituisce un cambiamento significativo, che va ben al di là di quanto accaduto in risposta alla crisi dell'euro. Mentre le misure adottate in risposta alla crisi dell'euro si erano limitate a rafforzare i poteri di controllo delle istituzioni europee sulle politiche di bilancio degli Stati membri,⁹⁰ le misure adottate in risposta alla pandemia hanno rafforzato i poteri di bilancio delle istituzioni europee tout court. Per effetto di NG-EU, l'UE oggi ha dei nuovi, reali, mezzi fiscali – inclusa la potestà per la Commissione europea di mobilitare risorse proprie, e di gestire una politica economica, investendo su priorità strategiche transnazionali, quali la tutela dell'ambiente, la digitalizzazione e la promozione dell'inclusione sociale. D'altra parte, rafforzano il pilastro economico dell'UEM, con l'istituzione di una capacità fiscale, il Fondo per la ripresa ha altresì rotto l'isolamento istituzionale nel quale si trovava la BCE, sino ad ora unica istituzione sovranazionale nell'architettura di governance economica europea. Infatti, nonostante le ovvie spinte intergovernative in atto nell'UE, l'inquadramento di NG-EU nel cd. metodo comunitario, risultante dal suo collegamento al QFP, ha contribuito a rafforzare il ruolo della Commissione, quale nucleo di un vero e proprio Tesoro europeo.⁹¹

Nondimeno, le misure straordinarie messe in piedi dalle istituzioni e dagli Stati membri dell'UE per affrontare l'emergenza Covid-19 sono per lo più disegnate come soluzioni temporanee, il che solleva la questione se dopo la pandemia sia concepibile un ritorno allo status quo ante. In effetti, la sospensione della normativa sugli aiuti di Stato e del Patto di stabilità è prevista essere solo pro tempore, con la prospettiva di una graduale re-introduzione dell'applicazione delle regole non appena la situazione sanitaria della pandemia lo consenta.⁹² In aggiunta, il sistema di assicurazione contro la disoccupazione SURE ha una clausola temporale che prevede la disponibilità dello strumento solo fino al 31 dicembre 2022⁹³ – sebbene il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere di estenderne l'operatività per ulteriori periodi di sei mesi in sei mesi.⁹⁴ Soprattutto, il Fondo per la ripresa è ideato come un'iniziativa una tantum, di tipo eccezionale. Come chiaramente affermato dalle conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020, “chiari limiti di entità, durata e raggio d'azione vincolano il potere di contrarre prestiti conferito alla Commissione.”⁹⁵

Certamente, come ammesso dalle stesse istituzioni e dagli Stati membri, il possibile ritorno alla normalità nell'UEM non accadrà prima di alcuni anni. Infatti, a causa della continua incertezza su quando la pandemia verrà finalmente contenuta o debellata, non si può neppure escludere che le misure emergenziali adottate per affrontare le conseguenze socio-economiche del Covid-19 debbano essere continuate o addirittura aumentate nei mesi a venire. Prova ne è la decisione

⁹⁰ Si veda A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union*, in *Com. Market LRev*, 2013, p.1621.

⁹¹ Si veda anche P. GENTILONI, discorso alla Conferenza “Progettiamo il Rilancio”, 13 giugno 2020.

⁹² Si veda anche l'intervista di V. DOMBROVSKIS, *Corriere della Sera*, 4 luglio 2020, https://www.corriere.it/economia/finanza/20_luglio_04/dombrovskis-le-regole-europee-bilancio-la-recessione-torneranno-mes-come-chiesto-dall-itali-b93236fa-bd61-11ea-9366-e0fed13f309c.shtml.

⁹³ Si veda il Regolamento del Consiglio 2020/672 cit., Art. 12(3).

⁹⁴ *Ibid* Art. 12(4).

⁹⁵ Consiglio europeo, Conclusioni, cit, EUCO 10/20, para A4.

della BCE nel dicembre 2020 di incrementare di ulteriori 500 miliardi di euro la dimensione del PEPP, portandolo da 1350 miliardi di euro a 1850 miliardi – per affrontare la recessione causata dalla seconda ondata pandemica.⁹⁶ Allo stesso tempo, la maggior parte delle misure approvate durante la pandemia debbono ancora diventare operative: sebbene la Commissione abbia ora dato il via alla concessione di aiuti nel quadro del programma SURE,⁹⁷ nessuno Stato membro ha ancora richiesto l'attivazione della linea di credito precauzionale pandemico del MES.⁹⁸ D'altra parte, il Fondo per la ripresa richiederà per essere operativo a tutti gli effetti anche l'approvazione da parte di ciascun paese di piani nazionali di ripresa e resilienza, con una tabella di impegni vincolanti – con la conseguenza che i finanziamenti previsti da NG-EU saranno disponibili al più presto nel giugno 2020. Nondimeno, la domanda rimane se, una volta superata la pandemia di Covid-19, sia possibile per l'UE smantellare le misure di politica economica adottate durante la crisi sanitaria, o se in fatti l'architettura di governance costruita in questi mesi sia destinata a diventare il nuovo status quo per l'UE.

Da un lato, le misure adottate per affrontare la pandemia lasceranno un'eredità per l'UEM. Infatti, economisti e scienziati politici hanno sottolineato come le istituzioni seguono generalmente una logica nota come *path-dependency*, per cui quando un sistema di governance o un processo economico viene messo in atto, esso si consolida con il passare del tempo, e diventa difficile cambiarlo, dal momento che gli attori istituzionali si abituano a questo stato di fatto.⁹⁹ Allo stesso tempo, i giuristi hanno sottolineato come le misure adottate in periodi d'emergenza tendono a sedimentarsi nell'ordinamento giuridico, normalizzandosi quando l'emergenza finisce.¹⁰⁰ Da questo punto di vista, pertanto, non si può escludere che le misure di politica economica sviluppate nel contesto della risposta alla pandemia di Covid-19 diventino la nuova normalità per l'UE dopo l'emergenza sanitaria. D'altra parte, non si può fare a meno di sottolineare come varie misure messe in atto negli ultimi mesi riflettessero le priorità e le proposte da lungo tempo promosse da alcuni attori istituzionali. Ad esempio, lo strumento di assicurazione contro la disoccupazione SURE riprende precedenti proposte avanzate dalla Commissione europea a favore dell'istituzione di un meccanismo europeo permanente di contrasto alla disoccupazione¹⁰¹ – e pertanto, il successo di questa iniziativa durante la lotta alla pandemia di Covid-19 potrebbe sicuramente aprire la strada ad una istituzionalizzazione di questo strumento su scala più ampia.

Dall'altro lato, la fattibilità teorica di un ritorno allo status quo ante la pandemia di Covid-19 nella governance economica europea dipende anche dalle precise scelte che vengono fatte oggi per affrontare la crisi sanitaria. Come correttamente sottolineato nell'iniziativa franco-tedesca per la ripresa europea del maggio 2020, la necessità di creare un Fondo per la ripresa, di durata

⁹⁶ Si veda il comunicato stampa della BCE, "Monetary Policy Decisions", 10 dicembre 2020.

⁹⁷ Si veda ad esempio, Commissione europea, proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che concede all'Italia sostegno temporaneo a norma del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito dell'epidemia di COVID, 24 agosto 2020, COM(2020)466 final.

⁹⁸ Si veda K. REGLING, intervento al Forum Ambrosetti, Cernobbio, 5 settembre 2020.

⁹⁹ Si veda K. DOPFER, *Toward a Theory of Economic Institutions: Synergies and Path Dependency*, in *Journal of Economic Issues*, 1991, p. 535.

¹⁰⁰ Si veda O. GROSS & F. NÍ AOLÁIN, *Law in Times of Crises: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge, 2006.

¹⁰¹ Si veda Commissione europea, "Roadmap for a European Unemployment Benefit Scheme", gennaio 2017.

temporanea e con scopi specifici, al fine di sostenere gli Stati membri attraverso sovvenzioni (invece che prestiti) era cruciale per rilanciare l'economia europea senza fare aumentare i deficit e debiti nazionali, in un momento in cui i bilanci statali erano già sotto enorme pressione a causa delle spese indotte dalla pandemia.¹⁰² Da questo punto di vista, tuttavia, la decisione del Consiglio europeo di alterare la proposta originaria della Commissione su NG-EU – riducendo la componente delle sovvenzioni del Dispositivo per la ripresa e la resilienza da 334 miliardi di euro a 312 miliardi, ed aumentando invece la componente dei prestiti da 267 miliardi di euro a 360 miliardi – complica il ritorno alla normale applicazione del Patto di stabilità, poiché i prestiti vengono calcolati come debito pubblico. Paradossalmente, pertanto, sebbene la pressione per ridurre la componente delle sovvenzioni di NG-EU sia venuta principalmente dai paesi del Nord Europa, che erano ostili all'idea di rafforzare i poteri della Commissione con competenze fiscali di tipo federale, il loro successo nell'aumentare la parte di prestiti del Piano di rilancio in realtà rende solo più probabile che il ritorno all'applicazione del Patto di stabilità sia posticipata, invece che anticipata.

7. L'accresciuta esigenza di riformare l'UE

Se da un punto di vista giuridico le risposte di politica economica adottate per affrontare la pandemia di Covid-19 rappresentano un cambio di paradigma per l'UEM, esse allo stesso tempo accelerano però anche l'urgenza di riformare l'UE, adeguando il suo assetto costituzionale alle nuove circostanze. Com'è noto, da alcuni anni, specie nel contesto del dibattito sul futuro dell'UE avviato subito dopo il referendum su Brexit nel Regno Unito, numerosi voci si erano levate sia dall'accademia che dalle istituzioni a favore di una riforma dell'UE, che aumentasse la sua legittimità democratica e la sua efficacia.¹⁰³ Tuttavia, se le varie crisi vissute dall'UE nell'ultimo decennio hanno rappresentato una forte presa di consapevolezza dei limiti dell'attuale assetto di governo dell'UE, non vi è dubbio che l'esigenza di riformare l'UE è oggi resa ancora più urgente proprio dal rilancio dell'UE post-pandemia.¹⁰⁴ In particolare, il Fondo per il rilancio e i cambiamenti da esso introdotti nell'architettura di governance dell'UEM, impongono una serie di ulteriori aggiustamenti alle procedure decisionali nonché all'attribuzione di competenze sostanziali delle istituzioni dell'UE, che solamente una riforma più organica dei trattati può affrontare.

Da un punto di vista sostanziale, l'istituzione di NG-EU obbliga a ripensare in profondità le competenze fiscali dell'UE. Da un lato, l'Articolo 310(1) TFUE richiede che “[n]el bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio” – perciò limitando l'abilità dell'UE di emettere debito, salvo se non via un contestuale innalzamento del tetto di spesa previsto dalla decisione sulle risorse proprie. Tuttavia, il divieto di indebitamento è difficile da sostenere con un bilancio dell'UE di dimensione crescente. Dall'altro lato, l'Articolo 113 TFUE consente all'UE di “adotta[re] le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta

¹⁰² Si veda French-German Initiative, cit.

¹⁰³ Si veda anche V. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy*, Oxford 2020, e S. FABBRINI, *Europe's Future*, Cambridge 2019.

¹⁰⁴ Si veda anche F. FABBRINI, *Brexit and the Future of the European Union: The Causa for Constitutional Reforms*, Oxford, 2020.

armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.” Tuttavia, l'UE non ha oggi competenza nel campo della tassazione diretta. Ma evidentemente questo stato di cose riduce notevolmente l'efficacia dell'azione fiscale dell'UE, posto che ad esempio essa non potrebbe introdurre una tassazione sulle società – il che solleva la pressante questione se non sia arrivato il momento di aumentare le competenze tributarie dell'UE in modo da includere anche specifiche forme di tassazione diretta.¹⁰⁵

In aggiunta, da un punto di vista istituzionale sembra incontrovertibile che il piano di rilancio sopra descritto richieda anche una serie di riforme per aumentare la legittimità democratica, e la cd. accountability, dei processi decisionali europei in materia fiscale. Da un lato, l'aumento dei poteri delle istituzioni europee in campo tributario e di bilancio mal si sposa con l'esclusione in materia del PE – unico organo direttamente eletto dai cittadini europei – il quale attualmente è solamente consultato dal Consiglio sulle decisioni di adottare tasse armonizzate (Articolo 113 TFUE), nonché sulla decisione sulle risorse proprie dell'UE (Articolo 311 TFUE). Tutto ciò, infatti, non sembra più giustificabile alla luce del noto principio costituzionale di “*no taxation without representation*”¹⁰⁶ secondo cui gli organi legislativi rappresentativi della cittadinanza hanno la prerogativa di stabilire gli obblighi fiscali. Dall'altro lato, nella misura in cui l'UE dovrà aumentare le sue risorse proprie, anche per ripagare capitale e interessi di NG-EU, è chiaro che il requisito dell'unanimità per le decisioni del Consiglio in materia tributaria ex Articoli 113 e 311 TFUE non è più sostenibile.¹⁰⁷ Di conseguenza, passi più decisi devono essere presi per introdurre un sistema decisionale più democratico ed efficiente in materia tributaria, come peraltro già proposto dalla Commissione europea.¹⁰⁸

In conclusione, la crescente integrazione economica risultante dal piano di rilancio post-pandemico solleva anche una sfida democratica,¹⁰⁹ che può essere affrontata solamente mediante una serie di riforme dell'attuale assetto costituzionale dell'UE volte a supportare i nuovi poteri dell'UE in materia fiscale con adeguati meccanismi di legittimazione democratici e controllo parlamentare al livello di governo sovranazionale. Da questo punto di vista, pertanto, la proposta di lanciare una Conferenza sul Futuro dell'Europa – un'iniziativa inizialmente avanzata dal Presidente francese Emmanuel Macron, ed ora sostenuta da tutte e tre le istituzioni dell'UE – offre un'interessante occasione per riflettere più a fondo anche sulle riforme costituzionali

¹⁰⁵ Si veda anche la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 settembre 2020 sul progetto di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, P9_TA(2020)0220.

¹⁰⁶ Si veda G. DELLA CANANEA, *No Representation without Taxation: the European Union*, in L. PAPADOPOULOU et al (eds), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of the Crisis*, Baden-Baden, 2017, p. 95.

¹⁰⁷ Si veda Sylvain Plasschaert, *Towards an Own Resource for the European Union? Why? How? And When?*, *European Taxation*, 2004, p. 470.

¹⁰⁸ Si veda anche Commissione europea, Comunicazione “Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE”, 15 gennaio 2019, COM(2019)8 final.

¹⁰⁹ Si veda anche R. YOUNG, “Democracy is the Missing Link in EU Coronavirus Recovery Plans”, Carnegie Europe, 13 Maggio 2020, available at <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/democracy-is-missing-link-in-eu-coronavirus-recovery-plans-pub-81821>.

necessarie a consolidare a livello istituzionale le trasformazioni nel sistema di governance economico europeo prodotte dalle misure anti-Covid-19 sopra descritte.¹¹⁰

8. Conclusione

La pandemia di Covid-19 ha rappresentato uno spartiacque – non solo per la vita di milioni di europei, ma anche per il destino della stessa UE. In risposta a questa drammatica crisi sanitaria, e al fine di contenere le devastanti conseguenze socio-economiche della pandemia, durante il 2020 le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno preso una serie di misure senza precedenti, che influenzeranno il futuro dell'integrazione europea per anni a venire. In particolare, la molteplicità di misure giuridiche e istituzionali adottate per mitigare i costi economici della pandemia ha profondamente modificato l'UEM, e l'architettura di governance economica europea.

Come quest'articolo ha spiegato, l'UEM istituita dal Trattato di Maastricht era un regime asimmetrico, basato sulla piena centralizzazione della politica monetaria ma senza un'equivalente federalizzazione della politica economica. D'altra parte, se le risposte alla crisi dell'euro avevano prodotto una serie di importanti trasformazioni nel sistema di governance economico europeo, l'UEM rimaneva incompleta. Sin dall'esplosione della pandemia di Covid-19, tuttavia, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno adottato svariate misure che hanno spinto l'integrazione in campo fiscale al di là di quanto si sarebbe mai potuto immaginare precedentemente. In particolare, dopo le prime risposte di politica economica alla pandemia messe in atto dalla Commissione europea e dalla BCE, e al pacchetto di riforme varato dall'Eurogruppo, il punto di svolta è stata l'approvazione da parte del Consiglio europeo del Fondo per la ripresa. Questo innovativo strumento consentirà alla Commissione di raccogliere 750 miliardi di euro di finanziamenti sui mercati dei capitali e di trasferire queste risorse agli Stati membri, per lo più sotto forma di sussidi, al fine di supportare un rilancio economico inclusivo e di ri-allineare l'economia europea alle priorità strategiche condivise, quali tutela ambientale e digitalizzazione.

Come quest'articolo ha sostenuto, le trasformazioni introdotte nell'architettura di governance economica europea durante la pandemia di Covid-19 costituiscono un cambio di paradigma per l'UEM. Infatti, sebbene la maggior parte delle misure prese per affrontare la pandemia siano formalmente disegnate per essere temporanee, rimane da vedere se sia fattibile ritornare ad uno status quo ante la crisi sanitaria, o se, come sembra più probabile, le nuove misure siano destinate a diventare il nuovo stato di fatto per l'UE. Infatti, i cambiamenti introdotti in risposta a Covid-19 hanno ampiamente contribuito a rimediare alla zoppia originaria dell'UE, dotando l'architettura della governance economica europea di una vera e propria capacità fiscale. Con NG-EU l'UE gode oggi di una vera e propria competenza economica e fiscale, alla pari della competenza monetaria di cui la BCE è stata investita più di venti anni or sono. Pertanto, il pilastro economico e quello monetario dell'UEM sembrano oggi sostenersi in modo architettonicamente più bilanciato. Tuttavia, tale sviluppo richiede anche alcuni aggiustamenti costituzionali per l'UE, che dovrebbero essere al centro della nascita Conferenza sul Futuro dell'Europa.

¹¹⁰ Si veda F. FABBRINI, *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe*, studio commissionato dalla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, maggio 2020.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino - Italy

Tel. +39 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it