



## STORIA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

L'Unione economica e monetaria (UEM) è il risultato dell'integrazione economica progressiva dell'Unione europea. È un'evoluzione del mercato unico dell'Unione europea, con regolamentazioni comuni sui prodotti e libera circolazione delle merci, dei capitali, del lavoro e dei servizi. Una moneta comune, l'euro, è stata messa in circolazione nella zona euro, che comprende attualmente 19 Stati membri dell'Unione. Tutti gli Stati membri dell'UE — ad eccezione della Danimarca — devono adottare l'euro una volta soddisfatti i criteri di convergenza. La politica monetaria unica è definita dall'Eurosistema (che comprende il comitato esecutivo della Banca centrale europea e i governatori delle banche centrali della zona euro) ed è integrata da regole di bilancio e da diversi livelli di coordinamento delle politiche economiche. All'interno dell'UEM non esiste un governo economico centrale. Questa responsabilità è condivisa tra gli Stati membri e varie istituzioni dell'Unione.

### BASE GIURIDICA

- Articolo 3 del trattato sull'Unione europea (TUE); articoli 3, 119-144, 219 e 282-284 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- Protocolli allegati ai trattati: protocollo n. 4 sullo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea; protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi; protocollo n. 13 sui criteri di convergenza; protocollo n. 14 sull'Eurogruppo; protocollo n. 16 che contiene la clausola di non-partecipazione per la Danimarca;
- I trattati intergovernativi comprendono il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, il patto euro plus e il trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES).

### OBIETTIVI

L'UEM è il risultato di un'integrazione economica graduale e pertanto non è fine a se stessa. L'UEM è stata concepita al fine di promuovere una crescita economica e sostenibile e un alto livello di occupazione attraverso idonee politiche economiche e monetarie. Ciò include tre ambiti principali: i) attuare una politica monetaria avente per fine la stabilità dei prezzi; ii) evitare possibili effetti di ricaduta dovuti a finanze pubbliche non sostenibili, prevenire la comparsa di squilibri macroeconomici negli Stati membri e coordinare in una certa misura le politiche economiche degli Stati membri; iii) assicurare la garanzia del buon funzionamento del mercato interno.



## RISULTATI OTTENUTI

L'euro fa ormai parte della vita quotidiana in 19 Stati membri dell'Unione europea. Si prevede che altri Stati membri lo adotteranno in futuro. La moneta unica presenta una serie di vantaggi, tra cui la riduzione dei costi delle transazioni finanziarie, la semplificazione degli spostamenti e il rafforzamento del ruolo dell'Europa a livello internazionale. Contribuisce a completare il mercato unico.

## STORIA DELL'UEM

In occasione del vertice dell'Aia del 1969 i Capi di Stato definirono un nuovo obiettivo dell'integrazione europea: l'Unione economica e monetaria (UEM). Un gruppo guidato dall'allora Primo Ministro lussemburghese Pierre Werner elaborò una relazione che delineava la realizzazione di un'Unione economica e monetaria completa nell'arco di dieci anni secondo un piano suddiviso in varie tappe. L'obiettivo finale era quello di raggiungere la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali, la convertibilità totale delle valute degli Stati membri e la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio. Il crollo del sistema di Bretton Woods e la decisione del governo statunitense di far fluttuare il dollaro nel 1971 produssero un'ondata di instabilità delle valute estere che mise seriamente a repentaglio le parità fra le valute europee. Il progetto UEM si ritrovò bruscamente frenato.

Al vertice di Parigi del 1972 la Comunità tentò di dare nuovo impulso all'integrazione monetaria creando il cosiddetto "serpente nel tunnel": un meccanismo di fluttuazione concertata delle monete nazionali (il "serpente") entro margini di fluttuazione ristretti rispetto al dollaro (il "tunnel"). Tuttavia, destabilizzato dalle crisi petrolifere, dalla debolezza del dollaro e dalle divergenze tra le politiche economiche, il "serpente" monetario perse la maggior parte dei suoi membri in meno di due anni riducendosi a una sorta di "area del marco tedesco", comprendente la Germania, i paesi del Benelux e la Danimarca.

Gli sforzi per creare un'area di stabilità monetaria ripresero con il vertice di Bruxelles nel 1978 e la creazione del sistema monetario europeo (SME), basato sul concetto di tassi di cambio fissi ma aggiustabili. Le monete di tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito (quando ancora faceva parte dell'UE), parteciparono al meccanismo dei tassi di cambio noto come ERM I. I tassi di cambio erano basati su tassi centrali rispetto all'ECU (unità monetaria europea), ossia sull'unità di conto europea, che consisteva in una media ponderata delle monete partecipanti. Si elaborò una griglia di tassi bilaterali sulla base dei tassi centrali espressi in ECU e le fluttuazioni valutarie non dovevano superare il margine del 2,25% per eccesso o per difetto rispetto ai tassi bilaterali (ad eccezione della lira italiana, alla quale fu concesso un margine del 6%). Nell'arco di dieci anni lo SME contribuì in ampia misura a ridurre la variabilità dei tassi di cambio: la flessibilità del sistema, unitamente alla volontà politica di conseguire la convergenza economica, condusse alla stabilità monetaria. Tuttavia, a seguito di attacchi speculativi a diverse valute nel 1993, i margini di fluttuazione vennero estesi al 15%.

Con l'adozione del [programma sul mercato unico](#) nel 1993, divenne sempre più chiaro che il potenziale del mercato interno non poteva essere pienamente realizzato



finché continuavano a persistere costi di transazione relativamente alti, collegati alla conversione delle valute e alle incertezze causate dalle fluttuazioni del tasso di cambio, per quanto piccole. Inoltre, molti economisti denunciavano quello che definivano il "triangolo impossibile": libera circolazione dei capitali, stabilità dei tassi di cambio e politiche monetarie indipendenti, elementi ritenuti incompatibili nel lungo termine.

Nel 1988 il Consiglio europeo di Hannover istituì un comitato incaricato di studiare l'UEM, presieduto da Jacques Delors, l'allora presidente della Commissione europea. Il rapporto elaborato dal comitato (il "rapporto Delors"), presentato nel 1989, enunciava misure concrete per l'introduzione dell'UEM in tre fasi. In particolare, sottolineava la necessità di coordinare meglio le politiche economiche, di stabilire norme fiscali atte a fissare limiti per i disavanzi dei bilanci nazionali e di creare una nuova istituzione indipendente responsabile della politica monetaria dell'Unione: la [Banca centrale europea](#) (BCE). Sulla base del rapporto Delors, il Consiglio europeo di Madrid decise nel 1989 di lanciare la prima fase dell'UEM, ovvero la completa liberalizzazione dei [movimenti di capitali](#) entro il 1° luglio 1990.

Nel dicembre 1989 il Consiglio europeo di Strasburgo convocò una conferenza intergovernativa incaricata di individuare le modifiche da apportare al trattato per conseguire l'UEM. I lavori della Conferenza intergovernativa sfociarono nel [trattato sull'Unione europea](#), formalmente adottato dai Capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo di Maastricht del dicembre 1991 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

Il trattato prevedeva l'introduzione dell'UEM in tre fasi (alcune date chiave erano state lasciate aperte per essere fissate in successivi vertici europei in funzione dell'evoluzione degli eventi):

- Prima fase: (dal 1° luglio 1990 al 31 dicembre 1993): introduzione della libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri;
- Seconda fase: (dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1998): convergenza delle politiche economiche degli Stati membri e rafforzamento della cooperazione fra le banche centrali degli Stati membri. Il coordinamento delle politiche monetarie viene istituzionalizzato con la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME), incaricato di rafforzare la cooperazione fra le banche centrali nazionali e compiere i preparativi necessari per l'introduzione della moneta unica. Questa fase prevede che le banche centrali nazionali diventino indipendenti;
- Terza fase: (iniziata il 1° gennaio 1999): attuazione di una politica monetaria comune sotto l'egida dell'Eurosistema sin dal primo giorno e progressiva introduzione delle banconote e monete in euro in tutti gli Stati membri della zona euro. La transizione alla terza fase è subordinata al conseguimento di un elevato livello di convergenza duratura definito sulla base di un certo numero di [criteri](#) stabiliti dai trattati. Le [norme di bilancio](#) devono diventare vincolanti e ogni Stato membro che non le rispetta [può incorrere in sanzioni](#). La politica monetaria per la zona euro è affidata all'Eurosistema, composto da sei membri del comitato esecutivo della BCE e dai governatori delle banche centrali nazionali della zona euro.



In linea di principio, aderendo ai trattati, tutti gli Stati membri dell'UE hanno convenuto di adottare l'euro ([articolo 3 TUE](#) e [articolo 119 TFUE](#)). Tuttavia non viene fissata nessuna data limite e alcuni Stati membri non soddisfano ancora i criteri di convergenza. Questi Stati membri beneficiano di una deroga provvisoria. Inoltre, il Regno Unito e la Danimarca avevano notificato la loro intenzione di non partecipare alla terza fase dell'UEM e, dunque, di non adottare l'euro. Poiché il Regno Unito ha lasciato l'UE nel 2020, solo la Danimarca beneficia attualmente di un'esenzione per quanto riguarda la sua partecipazione alla terza fase dell'UEM, ma mantiene l'opzione di porre fine alla sua esenzione. Le modalità di esenzione sono precisate in un protocollo allegato ai trattati UE. Al momento della stesura della presente nota, 19 dei 27 Stati membri hanno adottato l'euro.

A seguito della crisi del debito sovrano in Europa, nel 2009-2010, i leader dell'UE si sono impegnati a rafforzare l'UEM, anche migliorandone il quadro di governance. Una modifica del trattato, riguardante l'[articolo 136 TFUE](#), consente la creazione di un meccanismo di sostegno permanente per gli Stati membri in difficoltà, a condizione che il meccanismo sia basato su un trattato intergovernativo, che sia minacciata la stabilità della zona euro nel suo complesso e che il sostegno finanziario sia legato a una rigorosa condizionalità. Ciò porta all'istituzione del meccanismo europeo di stabilità (MES) nell'ottobre 2012, che sostituisce diversi meccanismi ad hoc. Inoltre, il presidente della BCE Mario Draghi ha annunciato nel 2012 che "nell'ambito del nostro mandato, la BCE è pronta a fare [tutto il necessario](#) per preservare l'euro". A tal fine ha creato uno strumento per le [operazioni definitive monetarie \(OMT\)](#). L'OMT permette alla BCE di comprare le obbligazioni sovrane di uno Stato membro in difficoltà, a condizione che il paese firmi un memorandum d'intesa con il MES, subordinando indirettamente il sostegno della BCE a [condizioni rigorose](#). Per evitare il ripetersi di una crisi del debito sovrano, viene potenziata la legislazione secondaria dell'UEM. Viene istituito il semestre europeo, che rafforza il patto di stabilità e crescita (PSC), introduce la procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM) e mira a rafforzare ulteriormente il coordinamento delle politiche economiche. Il miglioramento del quadro di governance economica viene integrato da trattati intergovernativi, come il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria ("patto di bilancio") e il patto euro plus.

Un primo tentativo di elevare ulteriormente l'UEM viene proposto dalla Commissione nel suo [piano per un'UEM autentica e approfondita](#) nel 2012. L'obiettivo ultimo sarebbe l'istituzione di un'unione politica. Un'altra iniziativa del 2012, la meno ambiziosa "relazione dei quattro presidenti", non riesce ad avviare modifiche sostanziali al quadro di governance economica dell'UEM. Nel 2015, traendo ispirazione dal piano per un'UEM autentica e approfondita, i presidenti della Commissione, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della BCE e del Parlamento europeo pubblicano una relazione intitolata ["Completare l'Unione economica e monetaria in Europa"](#) (conosciuta come "relazione dei cinque presidenti"). La relazione delinea un piano di riforme volto a realizzare una reale unione economica, finanziaria, fiscale e politica in tre fasi (da portare a termine al più tardi entro il 2025). Tuttavia, per realizzare appieno i grandi progetti del piano o della "relazione dei cinque presidenti", sarebbe necessario modificare in modo sostanziale i trattati dell'UE. Poiché da allora non sono



state apportate modifiche ai trattati, i progetti più ambiziosi non hanno potuto essere realizzati.

La crisi economica indotta dalla pandemia di COVID-19 ha messo le finanze pubbliche sotto pressione considerevole. Nel marzo 2020 il Consiglio ha attivato la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per dare agli Stati membri un periodo di tempo limitato in cui possono aumentare il loro debito pubblico oltre i vincoli delle regole di bilancio. Lo stesso mese, la BCE ha iniziato il [programma di acquisto per l'emergenza pandemica \(PEPP\)](#), che comprende l'acquisto di grandi quantità di debito sovrano sui mercati secondari. Questo fornisce liquidità ai mercati ed è progettato per evitare l'emergere di ampi differenziali tra i Bund tedeschi e i titoli di Stato di una serie di Stati membri dell'UE altamente indebitati. Gli importi erogati sono ingenti ma il programma è limitato nel tempo.

Nell'autunno del 2021, alla luce di una ripresa economica più rapida del previsto e di un aumento inaspettatamente veloce dell'inflazione (anche se forse solo per un periodo limitato), all'interno dell'Eurosistema si è intensificata la discussione su una possibile attenta riduzione dell'allentamento quantitativo a partire dal 2022, nonché su possibili aumenti dei tassi di interesse nel medio periodo.

Nell'estate del 2021 la BCE ha condotto una [revisione strategica](#), la prima dal 2003, volta a conseguire un obiettivo di inflazione del 2 % nel medio termine, che consente un superamento temporaneo dell'obiettivo e la presa in considerazione dei cambiamenti climatici nelle decisioni dell'Eurosistema.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha partecipato, in qualità di colegislatore, alla definizione della maggior parte delle norme dettagliate che definiscono il quadro di governance economica (basate, tra l'altro, sugli articoli 121, 126 e 136 TFUE). Tuttavia, per alcuni fascicoli, comprendenti tra l'altro la parte preventiva del patto di stabilità e crescita nonché la sorveglianza macroeconomica, il trattato prevede solo un ruolo consultivo per il Parlamento. Inoltre, il Parlamento europeo è consultato sui seguenti temi:

- accordi sui tassi di cambio tra l'euro e le valute dei paesi terzi;
- paesi ammissibili all'adesione alla moneta unica;
- nomina del presidente, del vicepresidente e dei quattro membri del comitato esecutivo della BCE;
- parte della normativa che attua la procedura per i disavanzi eccessivi.

Ogni anno la BCE presenta la sua relazione annuale, che il presidente della BCE illustra poi in Aula. Il Parlamento di consuetudine risponde alla relazione approvando una relazione di iniziativa. Il Parlamento non dispone di poteri decisionali per le diverse fasi del semestre europeo, ma è regolarmente aggiornato dalla Commissione e dal Consiglio, che detengono i poteri esecutivi. Il ruolo del Parlamento nella governance economica dell'UE è stato in qualche modo rafforzato dal semestre europeo, in particolare attraverso l'istituzione di un "dialogo economico" che coinvolge



il Parlamento, le pertinenti formazioni del Consiglio e la Commissione. Il Parlamento può accompagnare il semestre adottando relazioni di iniziativa.

Per sua natura il Parlamento non è formalmente coinvolto nell'elaborazione di trattati intergovernativi (ad esempio il patto di bilancio), né nell'istituzione e nella gestione di meccanismi intergovernativi (ad esempio il MES), anche se comunque stabilisce una serie di contatti e partecipa a scambi di opinioni.

Christian Scheinert  
10/2021

