

**Luiss**

School of European Political Economy

# **Debito comune: NextGeneration non è il primo**

**Gian Luigi Tosato**

Policy Brief 7/2021

**LUISS**



12 aprile 2021

## Debito comune: NextGeneration non è il primo

**Gian Luigi Tosato**

I temuti giudici di Karlsruhe dovranno pronunciarsi a breve circa la costituzionalità in Germania della prevista emissione di *eurobond* per finanziare il NGEU. Le contestazioni sono quelle classiche e ricorrenti: la misura in questione sarebbe ad un tempo *ultra vires* e lesiva dell'identità costituzionale tedesca.

Senza entrare qui nel merito di questi temi, pare non inopportuno ricordare che il ricorso a titoli di debito pubblico europeo non costituisce una novità. Un primo caso ci riporta addirittura indietro alla metà degli anni settanta del secolo scorso.

Imperversava in quegli anni la crisi petrolifera, con devastanti effetti in Europa. Fu varato allora un programma di aiuti agli Stati in difficoltà (Community Loan Mechanism - CLM), finanziato dalla Comunità con l'assunzione di prestiti sul mercato fino a 3 miliardi di dollari. Al rimborso di questi prestiti doveva provvedere il bilancio comunitario, con garanzia sussidiaria dei singoli Stati secondo percentuali prefissate. L'operazione fu attuata con regolamento (397/75 CEE), adottato all'unanimità dal Consiglio in base alla competenza residuale dell'art. 235 CEE (corrispondente all'attuale 352 TFUE).

Per un secondo caso, bisogna passare al regolamento (CE) 332/2002 del febbraio 2002, deciso con delibera unanime del Consiglio ai sensi dell'art. 308 CE (subentrato al precedente art. 235 CEE). Questo regolamento ha istituito un meccanismo di sostegno finanziario (MSF) a beneficio solo di Stati non appartenenti all'area euro, con un massimale di esborsi di 16 miliardi di euro. Anche questa volta la Comunità è stata autorizzata ad indebitarsi sul mercato; ma a rispondere degli obblighi assunti doveva provvedere esclusivamente la Comunità, senza previsione di garanzie sussidiarie degli Stati membri.

Un terzo caso è concomitante con la grave crisi economica e finanziaria degli anni 2008-2013. Con regolamento (UE) 407/2010 del maggio 2010 viene istituito il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), destinato a fornire prestiti agli Stati euro in difficoltà. Il regolamento è adottato dal Consiglio a maggioranza qualificata in base all'art. 122.2 TFUE. Per finanziare il meccanismo, la Commissione è autorizzata a indebitarsi sul mercato dei capitali (fino a un massimo di 60 miliardi di euro); e di questi debiti risponde l'Unione con il proprio patrimonio, senza preventive garanzie degli Stati membri. Solo una volta esaurite tutte le risorse di bilancio, è prevista la possibilità per la Commissione di sollecitare contributi addizionali dagli Stati membri (regolamento 2015/1360), da intendersi in proporzione ai rispettivi apporti al bilancio dell'Unione.

La crisi degli anni 2008-2013, appena citata, ha rinvigorito la c.d. macro-assistenza finanziaria (MAF) a favore degli Stati del vicinato dell'Unione. Questo programma, avviato fin dal 1990, e proseguito negli anni con alterne vicende, è tuttora in essere. Si concretizza nella concessione di prestiti (più di rado sovvenzioni), co-decisi caso per caso dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione. Un regolamento elaborato dalla Commissione nel 2011, volto a introdurre un'apposita disciplina per la MAF, non è andato a buon fine. A partire dal Trattato di Lisbona il programma si basa sugli articoli 212-213 TFUE. Per reperire le risorse necessarie, l'Unione si è generalmente rivolta ai mercati finanziari, che hanno potuto fare affidamento solo sul bilancio dell'Unione e non su un'eventuale responsabilità sussidiaria degli Stati membri. Stando alla relazione della Commissione per il 2019, gli esborsi agli Stati beneficiari in quell'anno sono stati pari a 430 milioni di euro.

Veniamo ora alle iniziative dell'Unione in tempo di Covid, a partire dal programma SURE. Si tratta, come noto, di uno strumento diretto a fornire sostegno finanziario agli Stati membri per alleviare i problemi occupazionali creati dall'epidemia. La sua base giuridica è costituita da un regolamento (2020/672 del 19 maggio 2020) adottato dal Consiglio ai sensi dell'art. 122 TFUE. E' prevista l'erogazione di prestiti agli Stati membri per un importo massimo di 100 miliardi di euro, da finanziarsi con l'emissione sul mercato di un corrispondente importo di obbligazioni. Il che è puntualmente avvenuto con il lancio con successo di obbligazioni qualificate sotto il profilo sociale del loro utilizzo (SURE Social Bonds). I debiti assunti dall'Unione sono contro-garantiti dagli Stati membri, su base volontaria, ciascuno in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione al reddito nazionale lordo dell'Unione. Se uno Stato garante non onora il suo impegno, la Commissione può rivalersi sugli altri, che in ogni caso non sono obbligati al di là della garanzia inizialmente sottoscritta.

Resta da dire dell'altra e più importante iniziativa dell'Unione per far fronte alla crisi pandemica, quella ora allo scrutinio del *Bundesverfassungsgericht*. Con decisione del Consiglio (2020/2053) del 14 dicembre 2020, la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti sul mercato dei capitali per un importo di 750 miliardi di euro, destinati a finanziare il Next Generation EU e la sua componente essenziale, la Recovery and Resilience Facility. La decisione è basata sull'art. 311 TFUE, che richiede un voto unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e la successiva approvazione di tutti gli Stati membri secondo le rispettive regole costituzionali. La Commissione opera sul mercato per conto dell'Unione; i debiti che ne derivano sono dunque debiti dell'Unione, non degli Stati membri. Questi non sono chiamati a fornire all'Unione una formale controgaranzia, come nel caso SURE; ma la Commissione può chiedere contribuzioni aggiuntive agli Stati qualora gli attivi di bilancio dell'Unione dovessero risultare insufficienti. L'eventuale inadempienza di uno Stato, a far fronte alla richiesta della Commissione, si riversa sugli altri, con un incremento proporzionale delle rispettive contribuzioni. L'importo annuale che la Commissione può richiedere a uno Stato membro non può comunque eccedere una certa soglia, da determinarsi in base a complessi parametri.

Uno sguardo comparativo ai casi fin qui ricordati consente di formulare qualche osservazione finale:

- a) in più occasioni l'Unione (o la Comunità) si sono indebitate sul mercato dei capitali, anche prima dell'attuale programma NGEU;
- b) le risorse così raccolte sono servite a prestare assistenza finanziaria vuoi alla generalità degli Stati membri (CLM, SURE, NGEU), vuoi ai soli Stati euro (MESF) o a quelli non euro (MSF), vuoi anche a Stati non membri (MAF);

- c) ad autorizzare queste operazioni ha sempre provveduto il Consiglio, su proposta della Commissione, con delibera talora all'unanimità (artt. 235 CEE, 308 CE, 311TFUE), talora a maggioranza qualificata (art. 122 TFUE); normalmente il Parlamento è solo consultato, salvo il caso di co-decisione di cui agli artt. 212-213 TFUE e quello di approvazione ai sensi degli artt. 235 CEE e 308 CE;
- d) la procedura richiesta dall'art. 311.3 TFUE, sul quale si fonda il ricorso al mercato dei capitali per finanziare il NGEU, è particolarmente aggravata in quanto richiede anche la ratifica di tutti gli Stati membri, non diversamente dalla procedura semplificata di revisione dei Trattati (art. 48.3 TUE); si parla pertanto di una procedura quasi costituzionale;
- e) l'autorizzazione a contrarre prestiti sui mercati finanziari è sempre soggetta a massimali, da ultimo 100 milioni di euro per il SURE e 750 milioni per il NGEU;
- f) i prestiti sono contratti in nome e per conto dell'Unione, che ne risponde con le proprie attività: talora in modo esclusivo (MSF, MAF), più generalmente con il concorso sussidiario degli Stati membri ove le risorse dell'Unione risultino insufficienti;
- g) il concorso degli Stati membri ha assunto la forma di una controgaranzia dei debiti assunti dall'Unione (CLM, SURE), oppure di contribuzioni addizionali al bilancio di quest'ultima (MESF, NGEU); garanzie e contribuzioni devono intendersi prestate in solido, per cui l'eventuale inadempienza di uno Stato è assorbita dagli altri; in ogni caso, tuttavia, la responsabilità di un singolo Stato non può eccedere un limite prestabilito.