



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 ottobre 2012 (05.11)  
(OR. en)**

**15517/12**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2011/0386 (COD)**

---

**LIMITE**

**JUR 551  
ECOFIN 885  
UEM 301  
CODEC 2494**

**PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO\***

---

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro

= Compatibilità del "Fondo europeo di rimborso del debito" con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE

---

**I. INTRODUZIONE**

1. Il 23 novembre 2011 la Commissione ha trasmesso una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (la proposta)<sup>1</sup>. Un orientamento generale sulla proposta è stato convenuto dal Consiglio ECOFIN il 21 febbraio 2012<sup>2</sup>.

---

\* **Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea.**

<sup>1</sup> COM(2011) 821 definitivo (doc. 17231/11).

<sup>2</sup> Si veda il doc. 6565/12.

2. In una fase precedente della procedura, il Parlamento europeo ha proposto di introdurre nella proposta un nuovo articolo 6 quinquies sull'istituzione di un Fondo europeo di rimborso del debito (ERF). Tale articolo recita:
- "1. Quale elemento della prima fase della tabella di marcia di cui all'articolo 6 bis, è istituito un Fondo europeo di rimborso del debito (European redemption fund - ERF), basato sulla responsabilità solidale e su una rigorosa disciplina di bilancio, al fine di ridurre il debito eccessivo nell'arco di un periodo di 25 anni da ridefinire in funzione dei dati reali relativi alla crescita. Trascorso suddetto periodo, l'ERF è liquidato*
- 2. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro e che non sono soggetti a un programma di assistenza o di aggiustamento:*
- a) trasferiscono gli importi debitori superiori al 60% del PIL all'ERF nell'arco di un periodo di avviamento di cinque anni;*
- b) dispongono di norme di bilancio numeriche che attuino nei processi nazionali di bilancio l'obiettivo di bilancio a medio termine descritto all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97;*
- c) attuano una strategia di consolidamento di bilancio e un'agenda di riforme strutturali;*
- d) costituiscono garanzie per coprire adeguatamente i prestiti concessi dall'ERF;*
- e) riducono i rispettivi disavanzi strutturali durante il periodo di avviamento per rispettare le norme di bilancio di cui alla lettera b) (...)."*
3. Nel corso della riunione del Coreper del 25 luglio 2012, è stato chiesto al Servizio giuridico del Consiglio di esaminare la compatibilità della suddetta disposizione sull'ERF con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE - la clausola di non salvataggio. Il Servizio giuridico del Consiglio ha già formulato, il 6 luglio 2012, un parere nel quale ha esaminato se sia giuridicamente ammissibile istituire l'ERF a norma della base giuridica della proposta, vale a dire l'articolo 136, paragrafo 1 del TFUE. Ha concluso che l'articolo 136, paragrafo 1 del TFUE non autorizza l'Unione a istituire l'ERF.
4. In assenza di una base giuridica adeguata per l'approvazione dell'ERF, qualsiasi esame della sua compatibilità con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE avviene su un piano puramente teorico.

5. Il progetto di disposizione che istituisce l'ERF è stato redatto dal Parlamento in termini piuttosto generici, che non consentono di condurre un'analisi approfondita della sua compatibilità con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE. In particolare, la disposizione in questione non contiene alcune specificazioni essenziali circa le modalità di funzionamento dell'ERF. La disposizione in questione andrebbe dunque ulteriormente specificata affinché tale analisi possa essere svolta in modo adeguato.

## II. ANALISI GIURIDICA

6. L'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE recita: *"L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico"*.
7. L'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE impedisce all'Unione e agli Stati membri di *"risponde[re]"* e di *"[farsi] carico degli impegni"* di altri Stati membri. Né l'articolo 125 del TFUE né il diritto derivato contengono definizioni del significato di questi termini, un'interpretazione dei quali non è stata ancora fornita neppure dalla Corte di giustizia dell'UE.

8. Il significato letterale di tale formulazione è che ciascuno Stato membro deve sostenere in modo permanente le conseguenze finanziarie delle decisioni di tutti i suoi enti pubblici relativamente alla spesa e all'indebitamento. Lo scopo della disposizione, che è assicurare la disciplina di bilancio, comporta due divieti diversi e complementari<sup>3</sup>. Il primo impedisce all'Unione e agli altri Stati membri di assistere uno Stato membro annullando in tutto o in parte il debito pubblico che ha contratto. Il secondo esclude forme di assistenza diverse da quella sopra indicata, come prestiti o crediti, qualora essi abbiano l'effetto di azzerare l'esposizione al mercato dello Stato membro in questione senza che ciò sia a) giustificato dall'impossibilità di accedere al mercato a condizioni sostenibili, b) fatto in condizioni che non differiscono in modo sostanziale dalle condizioni di mercato in circostanze normali e c) accompagnato da una condizionalità rigorosa che garantisca la disciplina di bilancio dello Stato membro interessato.
9. Pertanto, in breve, il divieto non si applica a tipi di assistenza finanziaria, quali prestiti o crediti, non inclusi nel testo dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE, a condizione che tale assistenza non pregiudichi l'obiettivo della disciplina di bilancio che la disposizione intende assicurare<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Il Comitato monetario, nel corso dei lavori di preparazione del trattato di Maastricht nel 1990, ha affermato:  
*"La disciplina di bilancio è una condizione necessaria per la stabilità dei prezzi e della valuta. Deve dunque costituire uno dei fondamenti dell'UEM. Il trattato dovrebbe stabilire (...) (II) che né gli altri Stati membri né la Comunità si assumano la responsabilità dei debiti di uno Stato membro (...),  
Gli Stati membri seguiranno politiche di bilancio che rispettino i principi della disciplina di bilancio. Secondo il Comitato monetario, tali principi comprendono i seguenti (...).  
(II) Ciascuno Stato membro deve assumersi la responsabilità della gestione del proprio debito e garantire di essere in grado di onorare i suoi impegni. Deve essere chiaro che né la Comunità né gli altri Stati membri si assumono la responsabilità dei debiti di uno Stato membro. Tale norma di "non salvataggio" assicurerebbe che i mercati finanziari esercitino un certo grado di disciplina su uno Stato membro che attui politiche di bilancio inadeguate, imponendo condizioni differenziate sui suoi titoli, e infine negando i prestiti (...)". (sottolineature aggiunte).*

<sup>4</sup> A sostegno dell'interpretazione che i prestiti e i crediti non sono inclusi nella lettera dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE, si può osservare la differenza di formulazione tra l'articolo 123 del TFUE, che vieta *"la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia..."* da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri, e l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE, che vieta all'Unione o ai suoi Stati membri di *"risponde[re]"* o di *"[farsi] carico degli impegni..."*. Il divieto di finanziamento monetario a norma dell'articolo 123 del TFUE è dunque fatto in termini molto più rigorosi del divieto di finanziamento da parte dell'Unione o dei suoi Stati membri a norma dell'articolo 125 del TFUE.

10. Esso non si applica dunque, innanzitutto, all'assistenza fornita dal FESF o dal MES attraverso prestiti o crediti i) che sono forniti a Stati membri il cui accesso ai finanziamenti del mercato non è sostenibile o garantito, ii) se lo Stato membro beneficiario è tenuto a ripagare i suoi debiti nel quadro dell'assistenza a condizioni non agevolate che non si differenziano sostanzialmente dalle condizioni di mercato vigenti in circostanze normali e iii) se la concessione di un prestito o credito è accompagnata da norme sulla condizionalità intese a rafforzare la disciplina di bilancio dello Stato membro interessato<sup>5</sup>.
11. La questione se i meccanismi diversi dal FESF e dal MES e intesi a rimborsare parte del debito nazionale degli Stati membri siano conformi all'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE dovrebbe essere interpretata alla luce dei criteri di cui sopra.
12. Si può partire dall'ipotesi che l'ERF proposto dal Parlamento europeo opererebbe in base alle seguenti premesse<sup>6</sup>:
- i) l'ERF consisterebbe di uno strumento di diritto dell'Unione garantito in solido dai bilanci degli Stati membri partecipanti;
  - ii) la partecipazione all'ERF sarebbe subordinata al rispetto, da parte degli Stati membri, di misure di condizionalità macroeconomica;
  - iii) gli importi di debito eccedenti il valore di riferimento del 60% del PIL sarebbero trasferiti all'ERF. Gli Stati membri partecipanti sarebbero tenuti a rimborsare il debito trasferito all'ERF in un periodo di 25 anni;
  - iv) l'ERF emetterebbe obbligazioni, i cui proventi sarebbero usati dagli Stati membri partecipanti per coprire il loro fabbisogno di finanziamento per il rimborso delle obbligazioni in essere e i nuovi prestiti. Tali obbligazioni sarebbero garantite in solido dagli Stati membri partecipanti;

---

<sup>5</sup> Si veda la nota del Servizio giuridico del Consiglio del 24 febbraio 2011 all'attenzione della task force sull'azione coordinata, relativa alla compatibilità delle diverse opzioni di assistenza nell'ambito del MES con l'articolo 125 del TFUE.

<sup>6</sup> La disposizione sull'ERF presentata dal Parlamento appare ispirarsi ampiamente al patto europeo per il rimborso del debito proposto di recente dal Consiglio tedesco degli esperti economici. Si veda la relazione 2011/12 del Consiglio tedesco degli esperti economici pubblicata il 9 novembre 2011, punti 9-13 e 184-197. Le seguenti ipotesi di lavoro si basano pertanto sull'iniziativa descritta in tale documento.

- v) il trasferimento del debito verso l'ERF avverrebbe gradualmente nell'arco di un periodo di avviamento di circa cinque anni. Gli Stati membri partecipanti con un debito superiore al 60% del PIL non dovrebbero ricercare finanziamenti sul mercato durante la fase di avviamento;
- vi) gli Stati membri partecipanti avrebbero obblighi di pagamento nei confronti dell'ERF per i proventi ricevuti dall'emissione di obbligazioni ERF;
- vii) gli Stati membri partecipanti rimarrebbero singolarmente responsabili della parte del loro debito inferiore al 60% del PIL che sarebbe altrimenti soggetta all'introduzione di freni all'indebitamento - come la regola del pareggio di bilancio - nelle loro legislazioni nazionali.

13. Secondo questa descrizione, il Fondo di rimborso del debito avrebbe l'effetto che lo Stato membro beneficiario rimarrebbe tenuto a rimborsare un debito o un credito allo strumento e il suo diritto all'assistenza sarebbe subordinato al rispetto di una condizionalità rigorosa. Il Fondo di rimborso del debito non fungerebbe tuttavia da meccanismo di assistenza di ultima istanza qualora i mercati non fossero più una fonte accessibile di finanziamento, ma coprirebbe automaticamente una parte notevole del fabbisogno finanziario degli Stati membri partecipanti per un lungo periodo. Anche tenendo conto delle altre sue caratteristiche, comprese quelle di cui al punto iii), il meccanismo ha pertanto l'effetto di sottrarre, almeno in modo parziale e temporaneo, gli Stati membri partecipanti alla loro effettiva esposizione al mercato. Opererebbe al posto dei mercati, a prescindere dal grado di accessibilità al mercato di ciascuno Stato membro partecipante. Sarebbe una struttura intesa a migliorare il merito di credito degli Stati membri, a prima vista in contrasto con la *ratio* dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE precedentemente illustrata. Il fatto che il Fondo abbia lo scopo di facilitare il rispetto degli obblighi di bilancio degli Stati membri verso l'Unione non sarebbe sufficiente a modificare la precedente conclusione.

14. In ogni caso, come precedentemente ricordato, è possibile dare un responso definitivo sulla compatibilità del Fondo di rimborso del debito con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE soltanto in presenza di una proposta legislativa a pieno titolo. Talune circostanze particolari legate al suo funzionamento, quali la maggiore o minore durata del periodo nel quale è coperto il fabbisogno di finanziamento dello Stato membro partecipante, consentirebbero molto probabilmente di precisare la suddetta conclusione preliminare, secondo la quale l'ERF contrasta con la *ratio* dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE. Si ricorda inoltre che, qualora il Fondo di rimborso del debito fosse istituito in un contesto costituzionale nel quale gli Stati membri abbiano trasferito parte della loro sovranità economica e di bilancio all'Unione, consentendo a quest'ultima di esercitare un controllo effettivo sulle loro politiche economiche e di bilancio, la questione dell'applicabilità dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE andrebbe riconsiderata<sup>7</sup>.

### III. CONCLUSIONE

15. Il fatto che la base giuridica della proposta, vale a dire l'articolo 136, paragrafo 1 del TFUE, non è adeguata per l'istituzione dell'ERF rende la sua compatibilità con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE una questione puramente teorica.
16. Il progetto di disposizione che istituisce l'ERF è stato redatto dal Parlamento in termini piuttosto generici, che non consentono di condurre un'analisi seria della sua compatibilità con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE. Tuttavia, un ERF con determinate caratteristiche assunte come ipotesi di lavoro sarebbe contrario alla *ratio* dell'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE.
17. Qualsiasi risposta circa la compatibilità di meccanismi quali l'ERF con l'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE deve basarsi su un'analisi dei singoli casi, tenendo conto della loro struttura e configurazione specifiche, del modo in cui devono essere attuati, nonché del contesto giuridico e istituzionale in cui sarebbero introdotti, sviluppando i criteri illustrati nel punto 8 del presente parere.

---

<sup>7</sup> In questo caso, la *ratio* del divieto di cui all'articolo 125, paragrafo 1 del TFUE, basato sulla logica che gli Stati membri rimangono sovrani in merito ai propri bilanci, non esisterebbe più, dal momento che gli Stati membri della zona euro non sarebbero più singolarmente sovrani nelle loro decisioni di bilancio. Si ricorda che l'introduzione di un Fondo di rimborso del debito è stata evocata nella "relazione dei quattro presidenti" del 25 giugno 2012 quale elemento di un quadro integrato di bilancio nel quale i progressi nella condivisione delle decisioni sui bilanci siano accompagnati da passi commisurati verso la condivisione dei rischi ("Verso un'autentica Unione economica e monetaria", relazione pubblicata il 26 giugno 2012, pagina 5, EUCO 120/12).