

22 GIUGNO 2018

Tra necessità e democrazia.
La nuova BCE

di Anna Camilla Visconti

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara



Tra necessità e democrazia. La nuova BCE*

di Anna Camilla Visconti

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti-Pescara

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'Unione bancaria europea come “spinta emergenziale”; 3. La BCE come *banking supervisor*; 4. Indipendenza vs. *accountability*?; 5. La BCE al crocevia tra *téchnē* e *politiké*; 6. Conclusioni aperte.

1. Introduzione

L'Unione bancaria europea, e con essa l'implementazione dell'integrazione europea, richiede di essere contestualizzata e riguardata nel contesto della perdurante situazione di crisi economico-finanziaria, la quale ha palesato l'inadeguatezza e le inefficienze di una vigilanza, sì coordinata, ma sostanzialmente nazionale. La crisi scoppiata nel 2007 ha, difatti, impresso una forte accelerazione al processo di integrazione fra gli Stati appartenenti all'Eurozona in una rafforzata ottica federalista, di cui l'adozione della moneta unica e il conferimento alla Banca Centrale Europea delle funzioni di politica monetaria hanno rappresentato una prima embrionale manifestazione¹.

Proprio l'insorgere della crisi, che sul fronte dell'attività degli istituti bancari ha palesato le più forti criticità, ha richiesto un ripensamento dell'intero impianto di regolazione e vigilanza del mercato unico del credito, fino al progetto di edificazione dell'Unione bancaria europea².

Lo stesso regolamento istitutivo del Meccanismo unico di vigilanza, il reg.(UE) n. 1024/2013, sottolinea come il coordinamento tra autorità di vigilanza, sebbene essenziale, non sia sufficiente, dovendosi ammettere l'opportunità di un maggior livello di integrazione delle competenze di vigilanza³.

Il contesto di crisi transnazionale, la quale – per definizione – richiede interventi che trascendono i confini delle singole realtà statuali, ha rappresentato, dunque, un fattore determinante nell'attribuzione alla BCE

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

¹ Sulle linee evolutive della politica economica e monetaria, v. S. ORTINO, *La Banca centrale nella costituzione europea*, in *Quad. Cost.*, 1993, pp. 33 ss.; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1-2/1997, pp. 89 ss.; A. PREDIERI, *Non di solo euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Dir. Un. eur.*, n. 1/1998, vol. 3, pp. 7 ss.; O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in ID. (a cura di), *Europa e banche centrali*, Napoli, 2004, pp. 15 ss.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2014, pp. 811 ss.

² G. DI PLINIO, *Il risparmio nella costituzione economica europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2009, pp. 1236 ss.

³ Cfr. Reg. (UE) n. 1024/2013, considerando 5.

di un nuovo ruolo strategico, aggiuntivo rispetto a quello già esercitato nell'ambito della politica monetaria⁴.

Due le ragioni, di natura sia strutturale che contingente.

Da un lato, la difficoltà di conseguire la stabilità di sistemi finanziari fortemente integrati, tramite l'attribuzione, a livello nazionale, delle competenze di vigilanza e la definizione, a livello di Unione europea, di meccanismi di mero coordinamento. Dall'altro, l'esigenza di evitare il contagio tra settore bancario e settore sovrano⁵. Come constatato da Luciano Gallino⁶, l'origine della crisi degli anni 2007-2008⁷ andrebbe, non a caso, ravvisata nel malfunzionamento delle banche e delle istituzioni finanziarie in genere. In tal senso, la crisi sarebbe stata il risultato di una risposta sbagliata – in sé di ordine finanziario, ma fondata su una larga piattaforma legislativa – che la politica ha dato al rallentamento dell'economia reale già in corso da lungo tempo.

La risposta è stata un percorso di revisione istituzionale volto ad un'integrazione per accentramento, che prende vita nell'Unione bancaria europea, a partire dalla creazione di un Meccanismo unico di vigilanza. Si è, in tal modo, venuto a delineare un sistema a due livelli (*two tiers system*), sviluppato sull'asse verticale della distribuzione di poteri improntati alla co-amministrazione ed all'integrazione procedimentale tra Banca centrale europea e Autorità nazionali competenti. Si è al riguardo parlato in dottrina di una forma

⁴ Cfr. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale Europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2013, pp. 975 ss.; S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2014, pp. 79 ss., p. 79, ove l'A. definisce il nuovo modello di vigilanza bancaria come «una pietra miliare nella costruzione europea, non meno importante della moneta unica e del vincolo del pareggio di bilancio».

⁵ R. D'AMBROSIO, *Meccanismo di vigilanza unico*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016, pp. 589 ss., p. 590.

⁶ Cfr. L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi*, Torino, 2013, pp. 3 ss.

⁷ Per una ricognizione delle ipotesi avanzate circa le cause dello scoppio della crisi economico-finanziaria, v. G. M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3/2012, pp. 433 ss., spec. pp. 434 – 435, ove l'A. illustra alcune cause così sintetizzabili: a) Eccesso di credito erogato dal sistema bancario senza adeguate garanzie; b) Eccessiva ipertrofia della finanza mondiale e crisi quale conseguenza inevitabile della struttura finanziaria contemporanea; c) Eccessivo squilibrio sia tra Nord e Sud del mondo, sia tra paesi più o meno industrializzati; d) Inefficacia della regolamentazione dei mercati e assenza di forme di coordinamento internazionale in materia finanziaria; F. W. SCHARPF, *Europa. La democrazia sospesa. L'unione monetaria, la crisi economica e il blocco della politica*, trad. it., Firenze, 2016; A. PETTIFOR, *How Globalisation Dies*, in *opendemocracy.net*, 15 agosto 2007, ove l'A., con espressione di indubbia forza evocativa, usa il termine “debttonation” per descrivere lo scoppio della crisi finanziaria negli Stati Uniti; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011; L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011; P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009; G. NAPOLITANO – A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2009; M. ONADO, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Bari, 2009; A. PETRETTO, *La Grande Depressione del 1929 e la Grande Recessione del 2008. Analogie e differenziazioni*, in *cesifnalbertopredieri.it*; R. POSNER, *A failure of capitalism: The crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard, 2010; J. STIGLITZ, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking in the World Economy*, London, 2010. Per un approccio alternativo circa la natura “endogena” della crisi economico-finanziaria, lo scoppio della stessa e la sua evoluzione, si rinvia agli studi di G. BERTOCCO, *La crisi e la responsabilità degli economisti*, Milano, 2015 e A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012.

inedita di “cogestione”⁸ e di “dinamica cooperativa”⁹, entro la quale le autorità nazionali sono, altresì, chiamate a svolgere un ruolo attivo, in quanto “componenti costitutive”¹⁰ del SSM.

Nel quadro della nuova articolazione dei rapporti centro-periferia, le Autorità nazionali si vedono riconosciute il ruolo di apparati nazionali “federati” chiamati ad operare non più in funzione statale, ma “come soggetti portatori di interessi sovranazionali”¹¹. Ciascuna delle autorità statali diviene, così, parte integrante di un nuovo, articolato, “meccanismo”, del quale si fa “ingranaggio”¹².

Ne è derivata un’ulteriore evoluzione dell’integrazione, la quale fornisce il più cospicuo esempio di “federalismo” europeo sinora sviluppato¹³, all’obiettivo dichiarato di «rafforzare l’Unione, ripristinare la stabilità finanziaria e gettare le basi per la ripresa economica»¹⁴.

Chiaro come una simile *governance* sovranazionale non debba comportare né una completa estromissione degli Stati, né un sovvertimento delle garanzie costituzionali.

Sotto questo versante svariati sono gli interrogativi circa il rispetto del principio democratico con riguardo al ruolo materiale assunto dalla BCE; interrogativi, questi, che tangono il difficile rapporto tra tecnica e politica, posta la scelta di fondo di affidare l’unificazione economica, monetaria e bancaria ad autorità settoriali ad elevata competenza tecnica, dotate di ampia indipendenza e discrezionalità.

Se da un lato, la tecnica può certamente ridimensionare il ruolo del puro potere politico, dall’altro, potrebbe anche rafforzarlo *ab externo*, aggiungendo alla *voluntas* di quest’ultimo il plusvalore della propria *ratio*. D’altronde, le ragioni a fondamento dell’indipendenza del *central banking* risiedono precipuamente nell’incompetenza tecnica e nella debolezza della politica, la quale, si trova a muoversi e ad agire entro l’orizzonte del breve periodo¹⁵.

Cruciali, dunque, le questioni che l’Unione bancaria europea, quale nuovo ordinamento giuridico sezionale, pone in termini di *accountability* e legittimazione democratica.

⁸ M. CLARICH, *I poteri di vigilanza*, cit., p. 986.

⁹ A. MAGLIARI, *I procedimenti amministrativi di vigilanza bancaria nel quadro del Single Supervisory Mechanism. Il caso dell’applicazione dei diritti nazionali da parte della BCE*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 11/2015, pp. 1 ss., p. 8.

¹⁰ S. CASSESE, *La nuova architettura*, cit., p. 83.

¹¹ M. MACCHIA, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2016, pp. 367 ss., p. 399.

¹² V. D. SORACE, *I “pilastri” dell’Unione bancaria*, in M. P. CHITI – V. SANTORO (a cura di), *L’Unione bancaria europea*, Pisa, 2016, p. 108.

¹³ M. P. CHITI – V. SANTORO (a cura di), *L’Unione bancaria europea*, op. cit., p. 14.

¹⁴ Cfr. Reg. (UE) n. 1024/2013, Considerando 2.

¹⁵ Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, pp. 289-295; A. ODDENINO, *Sovranità monetaria, ruolo della BCE e principio democratico nell’UE*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell’Unione, rapporti con l’ordinamento internazionale e ricadute nell’ordinamento interno*, Napoli, p. 86; C. BUZZACCHI (a cura di), *La banca centrale europea. Il custode della Costituzione economica*, Milano, 2017.

Pertanto, ciò che si deve indagare è se – a livello sovranazionale – regole, procedimenti e principi di *accountability* siano sufficienti a condurre il sistema bancario europeo e l’istituzione che ne è l’indubbio vertice – la BCE – in uno schema logico e coerente con il plesso di norme poste a tutela del principio democratico.

Sono, dunque, sostanzialmente tre i punti salienti che reggono l’intelaiatura dei ragionamenti che qui si intende svolgere: l’edificazione dell’Unione bancaria europea come “spinta emergenziale”, il conseguente (necessitato, forse) ruolo assunto dalla BCE e, da ultimo, le questioni problematiche (e aperte) in tema di *accountability* e legittimazione democratica.

2. L’Unione bancaria europea come “spinta emergenziale”

Come dichiarato in apertura, l’edificazione dell’Unione bancaria europea rappresenta la fase culminante di un processo *in fieri* innescato dalla crisi (transnazionale) scoppiata negli anni 2007-2008 e acuitasi a cavallo degli anni 2011-2012. Nonostante la crescente integrazione dei sistemi finanziari, e la crisi stessa, avesse mostrato le pericolose conseguenze dell’assenza di un’autorità unica europea, solo nel 2012 si è registrato un radicale cambio di passo. In particolare, l’avanzamento del processo di integrazione bancaria è stato scandito da tre tappe fondamentali, da ravvisarsi nel c.d. sistema *Lamfalussy*, nell’attuazione del progetto *De Larosière* e, da ultimo, nell’accentramento e nella condivisione delle funzioni di supervisione e risoluzione nell’ambito dell’Unione bancaria europea. In via di estrema sintesi, il 17 luglio 2000, il Consiglio ECOFIN istituiva un comitato di saggi (*The Committee of Wise Men’s recommendations*), presieduto dal Presidente emerito dell’Istituto monetario europeo, Alexander Lamfalussy, con il compito di correggere le lacune della regolamentazione dei mercati finanziari¹⁶. Nel suo rapporto finale il Comitato dei saggi¹⁷ proponeva il passaggio da un approccio di “armonizzazione minima” a uno di “armonizzazione massima”. In tal senso si esprime il capitolo III: *«the current EU legislative framework for securities markets (...) is based on minimum harmonization and mutual recognition. There is no single template for supervision. Cooperation between securities regulators for dealing with cross-border practices and trading is only lightly covered. The investigative powers of national authorities and sanctions are not defined at EU level»*.

Venendo alla seconda tappa, nel novembre 2008, la Commissione europea incaricava il gruppo di lavoro presieduto da Jacques De Larosière di elaborare un parere sulle prospettive di regolamentazione e vigilanza europea in materia finanziaria.

¹⁶ Conseil/00/263, 2283^a sessione del Consiglio ECOFIN, Bruxelles, 17 luglio 2000.

¹⁷ *Final Report of The Committee of Wise Men’s on the Regulation of European Securities Markets*, Brussels, 15 February 2001.

I lavori si concludevano, il 25 febbraio 2009, con un rapporto finale, c.d. rapporto De Larosière¹⁸, contenente una serie di proposte volte a rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza, tramite la creazione di un'architettura di vigilanza integrata costruita su due componenti fondamentali: un organismo di vigilanza macroprudenziale e un sistema di autorità di vigilanza microprudenziale, composto da tre autorità competenti rispettivamente, per i settori bancario, assicurativo e dei valori mobiliari.

Con le comunicazioni del 4 marzo¹⁹ e del 27 maggio 2009²⁰, la Commissione europea ha accolto favorevolmente e avallato l'impostazione di base delle raccomandazioni del rapporto De Larosière, recependola in un piano di azione finalizzato alla riforma del quadro di vigilanza per l'Unione europea. Seguivano i Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio UE nn. 1092, 1093, 1094 e 1095 del novembre 2010, che istituivano, rispettivamente, il Comitato europeo per il rischio sistemico (Cers), l'Autorità bancaria europea (EBA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (Aeap) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Aesfem)²¹, tutte facenti parte del nuovo Sistema europeo di vigilanza finanziaria (Sevif).

L'approccio seguito dal legislatore europeo con l'istituzione del SEVIF si è rivelato, tuttavia, troppo timido e complessivamente inidoneo ad assicurare quell'accentramento del sistema dei controlli, che era stato ritenuto necessario per ovviare alle ragioni della crisi.

La fase culminante del processo così brevemente delineato si apre con la Relazione finale del Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, del 26 giugno 2012²², in cui è dato rinvenire la genesi dell'Unione bancaria europea. La relazione evidenzia l'indifferibile esigenza di superare e correggere le carenze strutturali che il processo di integrazione bancaria e finanziaria europea recava con sé. A tal fine, viene segnalata l'opportunità (se non la necessità) di creare un quadro finanziario integrato fondato su due elementi centrali: un sistema unico europeo di vigilanza bancaria e un quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione. In tale prospettiva, una vigilanza integrata è ritenuta «indispensabile per garantire l'efficace applicazione delle norme prudenziali, del controllo dei rischi e della prevenzione delle

¹⁸ Cfr. *Report Jacques De Larosière, The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Brussels, 25 February 2009.

¹⁹ Comunicazione della Commissione del 4 marzo 2009 per il Consiglio europeo di primavera “Guidare la ripresa in Europa”, COM (2009) 114 definitivo.

²⁰ Comunicazione della Commissione del 27 marzo 2009 “Vigilanza finanziaria europea”, COM (2009) 252 definitivo.

²¹ Cfr. Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010; Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010; Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010; Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento e del Consiglio del 24 novembre 2010.

²² Relazione del Presidente del Consiglio europeo “Verso un'autentica unione economica e monetaria”, Bruxelles, 26 giugno 2012.

crisi in tutta l'UE». Occorre «che l'attuale architettura si evolva il prima possibile in direzione di un sistema unico europeo di vigilanza bancaria, dotato di un livello europeo e di un livello nazionale», nel cui ambito la responsabilità finale spetterebbe al livello europeo.

Evidente, dunque, il ruolo chiave giocato dalla crisi economico-finanziaria, quale fattore propulsivo nella direzione di un rafforzamento della spinta federalista.

Sotto quest'angolo visuale, la crisi andrebbe riguardata come opportunità di cambiamento e “motore” di una riforma nel senso del superamento del modello di vigilanza nazionale armonizzata sino alla realizzazione di una vera e propria *Banking Union*, caratterizzata da una vigilanza pienamente integrata²³.

Questa la strada indicata dal Rapporto redatto dagli esperti del “gruppo De Larosière”²⁴ e, successivamente, dalla Relazione finale del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, quale possibile soluzione alle deficienze del modello della vigilanza nazionale armonizzata²⁵. Come affermato dal Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia, infatti, «il progetto di unione bancaria è nato dall'esigenza, resa acuta dalla crisi finanziaria, di accelerare il processo di unificazione europea. Esso persegue una molteplicità di obiettivi: spezzare il nesso tra rischio sovrano e bancario; mitigare la frammentazione e la disomogeneità del mercato bancario in Europa; adeguare la vigilanza ai mutamenti del sistema bancario, che nell'ultimo ventennio, per effetto della creazione del mercato unico dei servizi bancari e finanziari, ha visto la comparsa di intermediari genuinamente europei per dimensioni e raggio d'azione»²⁶.

²³ Per una ricostruzione del processo di integrazione bancaria in Europa, v. A. BAGLIONI – P. BONGINI – M. LOSSANI – L. NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *Banca Impresa Società*, n. 3/2012, pp. 313 ss.; S. ANTONIAZZI, *La banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, pp. 145 ss.; O. CAPOLINO – L. DONATO – R. GRASSO, *Road Map dell'unione bancaria europea. Il Single Supervisory Mechanism e le implicazioni per le banche*, in G. BRACCHI – D. MASCIADARO, *Banche e ciclo economico: redditività, stabilità e nuova vigilanza*, Roma, 2013, pp. 199 ss.; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, pp. 180 – 220; M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Banca d'Italia – Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale*, n. 73/2013; A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 397 ss.; ID., *L'Unione europea verso l'Unione bancaria: indicazioni e dilemmi derivanti dal confronto con il modello di vigilanza sui mercati creditizi degli Stati Uniti d'America*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2017, pp. 173 ss.

²⁴ La soluzione prospettata dal Gruppo presieduto da J. de Larosière, nel propugnare un rafforzamento della scelta federalista, si pone in linea con la teoria del c.d. “trilemma finanziario” elaborata da D. SCHOENMAKER, *Il trilemma finanziario*, in *Economic Letters*, 2011, n. 111, pp. 57 ss., ove l'A. sostiene che l'integrazione e la stabilità finanziaria non sarebbero compatibili con il contestuale mantenimento di una vigilanza strutturata su base nazionale, per cui il rafforzamento della spinta federalista sarebbe la sola possibile risposta all'odierna crisi finanziaria.

²⁵ Sulla necessità di superare il precedente modello della vigilanza nazionale armonizzata e del principio dell'*home country control* (Direttive 77/780/CEE e 89/646/CEE), v. V. SANTORO – E. TONELLI, *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, vol. I e II, Milano, 2012 e 2013.

²⁶ C. BARBAGALLO, *Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, intervento al convegno “Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici”, Roma, 26 febbraio 2014, p. 4.

3. La BCE quale *banking supervisor*

Nel contesto delineato nei paragrafi precedenti, si inserisce il Regolamento (UE) n. 1024/2013²⁷ istitutivo del Meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism - SSM*)²⁸ quale primo pilastro dell'Unione bancaria europea, insieme con il Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism - SRM*)²⁹ e uno schema unitario di garanzia dei depositi³⁰. L'accentramento, in una evidente tendenza verso la centralizzazione, delle funzioni di vigilanza a livello europeo così realizzato non si configura come una «mera devoluzione di poteri», ma come «un nuovo sistema di esercizio congiunto dei poteri di vigilanza»³¹, ripartito tra Banca centrale europea (BCE) e Autorità nazionali competenti (ANC) che involge gli Stati membri dell'Eurozona ma, ad ogni modo, aperto anche ai Paesi che, pur non avendo adottato la moneta unica, intendano aderirvi con accordi di cooperazione rafforzata (*opt-in*)³². A seguito delle profonde riforme operate dal Regolamento, la vigilanza europea assume, così, quella che è stata definita una fisionomia «a due cerchi concentrici»³³, nella misura in cui per i Paesi appartenenti all'area Euro è stata realizzata una più marcata centralizzazione delle funzioni di supervisione del mercato del credito, mentre per gli altri paesi dell'Unione resta operativo il SEVIF.

Nell'ambito del SSM si sono posti due ordini di problemi, relativi, il primo, all'individuazione dell'autorità a cui devolvere le funzioni di *banking supervisor* e, il secondo, all'estensione del perimetro dei soggetti vigilati.

²⁷ Cfr. Reg. (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 «che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi». Quasi contestualmente, il 22 ottobre 2013, veniva varato il Regolamento (UE) n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio «recante modifica del Regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013».

²⁸ In tema di *Single Supervisory Mechanism*, v. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale europea*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2013, pp. 975 ss.; E. GUALANDRI, *Single Supervisory Mechanism e politiche macro-prudenziali nell'Unione europea*, in *Banca Impresa Società*, n. 1/2015, pp. 91 ss.; C. B. MORRA, *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca Impresa Società*, 1/2015, pp. 73 ss.; R. D'AMBROSIO, *Meccanismo di vigilanza unico*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016, pp. 589 ss.

²⁹ Sul *Single Resolution Mechanism*, v. M. HAENTJENS, *Bank Recovery and Resolution: An Overview of International Initiatives*, in *International Insolvency Law Review*, n. 3/2014, pp. 255 ss.; A. DE ALDISIO, *La gestione delle crisi nell'Unione bancaria*, in *Banca Impresa Società*, 3/2015, pp. 391 ss.; M. DI PIETROPAOLO, *Meccanismo Unico di risoluzione*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016, pp. 556 ss.

³⁰ Per un approfondimento, v. D. MESSINEO, *Sistema di garanzia dei depositi nell'Unione europea*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 2016, pp. 960 ss.

³¹ C. BARBAGALLO, *La vigilanza bancaria tra presente e futuro*, intervento al seminario «Vigilanza bancaria e correttezza nelle relazioni con la clientela», Roma, 23 gennaio 2014, p. 10.

³² Cfr. Reg. (UE) n. 1024/2013, considerando 11 e art. 7.

³³ Immagine utilizzata da M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata*, cit., p. 5. Sul tema, v. G. L. TOSATO, *The Governance of the Banking Sector in the EU – A dual system*, in E. BARUCCI – M. MESSORI (a cura di), *Towards the European Banking Union*, Firenze, 2014, pp. 23 ss.

La scelta di attribuire i compiti di supervisione alla BCE, piuttosto che all’Autorità bancaria europea è stata condizionata, oltretutto da una logica di «*pragmatism and realpolitik*»³⁴, da ragioni di natura tecnica, date dai vincoli posti dai principi di proporzionalità e sussidiarietà, da un lato, e dalla c.d. dottrina “Meroni”³⁵, in virtù della quale non sarebbe ammesso il conferimento di poteri implicanti l’esercizio di discrezionalità a organismi non previsti dal diritto primario dell’Unione europea. Di qui il ricorso all’*enabling clause* contenuta all’art. 127, § 6 TFUE, ai sensi del quale il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca Centrale Europea, può «affidare alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione». Proprio il dato letterale della disposizione, ove parla di *compiti specifici*, ha rappresentato la “chiave di volta” per la soluzione della seconda questione sollevata in sede di definizione del SSM, vale a dire la portata dell’accentramento dei poteri di vigilanza in capo alla BCE. Le opzioni erano sostanzialmente due: un completo trasferimento dei compiti di vigilanza su tutte le banche europee, da un lato, e un trasferimento solo “parziale”, in quanto limitato ai soli intermediari a maggiore rilevanza sistemica.

Nella proposta iniziale del regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico – in linea con la prima ipotesi prospettata – si era previsto di attribuire alla Banca centrale europea la vigilanza prudenziale su tutte le banche dell’area dell’euro, a prescindere dalla loro dimensione, sulla base della considerazione «che anche banche più piccole possono minacciare la stabilità finanziaria»³⁶.

Tuttavia, tale opzione non pareva del tutto praticabile per più di una ragione, di ordine sia tecnico, sia politico. Da un lato, l’art. 127, § 6 TFUE che, nel prevedere la devoluzione di *compiti specifici* in materia di vigilanza prudenziale, mal si concilia con un integrale trasferimento della vigilanza prudenziale; dall’altro, le resistenze opposte da alcuni Stati Membri all’idea di rinunciare alle funzioni di vigilanza sulle banche a rilevanza locale.

³⁴ E. FERRAN – V. S. G. BABIS, *The European Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, n. 13/2013, 2, pp. 255 ss., p. 256.

³⁵ La dottrina “Meroni” trae origine dal caso *Meroni* (CGUE, sentenza 13 giugno 1958, casi riuniti C-6/56 e C-10/56), in cui la Corte aveva individuato i presupposti che rendono la delega di compiti compatibile con il diritto dell’Unione. La delega, oltretutto avere carattere esplicito ed essere compatibile con il principio di attribuzione delle competenze, non deve comportare il trasferimento di responsabilità in capo a soggetti diversi dalle istituzioni europee (in senso analogo, si veda C-301/02 e C-154-155/04). Tale giurisprudenza ha, peraltro, subito un processo di erosione in occasione del caso *ESMA* (CGUE, sent. 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*), ove la Corte ha riconosciuto la legittimità della delega di poteri a organi non previsti dai Trattati a condizione che i loro poteri siano analiticamente determinati, circoscritti *ex ante* e ne sia possibile la revisione in sede giurisdizionale.

³⁶ Cfr. Proposta di Regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, COM (2012) 511 final, del 12 settembre 2012, art. 4.2 e Considerando 13.

Il regolamento istitutivo del SSM si è, pertanto, orientato nel senso di un accentramento delle funzioni di vigilanza subordinato al congiunto operare di due criteri di allocazione delle competenze fra BCE e Autorità di vigilanza nazionali, uno di tipo materiale, basato su un criterio di stretta attribuzione³⁷, e l'altro fondato sulla significatività degli intermediari vigilati³⁸.

Elemento cruciale nella definizione dei rapporti tra BCE e Autorità di vigilanza nazionali è, dunque, quello della significatività, la quale viene determinata sulla base di criteri prevalentemente, sebbene non esclusivamente, quantitativi, individuati dall'art. 6 del Regolamento in: *i*) soglia dimensionale; *ii*) importanza per l'economia dell'Unione o di qualsiasi Stato membro partecipante; *iii*) significatività delle attività transfrontaliere (attività *cross border*). In aggiunta alle banche ritenute *of significant relevance* sulla base dei criteri appena menzionati, la vigilanza della BCE si estende anche alle banche che abbiano ricevuto assistenza finanziaria dal Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e, ad ogni modo, alle tre istituzioni bancarie più rilevanti di ogni paese.

La lettura di insieme di questi criteri dà la misura del nuovo, centrale, ruolo assunto dalla BCE nell'ambito del SSM. Ciò è tanto più vero quanto più si consideri che tale (già ampio) perimetro è suscettibile di essere ulteriormente esteso, allorché la BCE decida di avocare a sé la vigilanza su banche meno significative³⁹.

4. Indipendenza vs. *accountability*?

Un nuovo, inedito, ruolo, dunque, quello della BCE; un ruolo che riporta in auge, in modo quanto mai attuale, i dibattiti dottrinali intorno al tema della banca centrale e della sua legittimità democratica⁴⁰. Riemerge l'interrogativo su dove si ponga l'ago della bilancia tra esigenze di indipendenza, da un lato, e di responsabilità, sindacabilità o, con una parola, di *accountability*, dall'altro. Un ago eccessivamente spostato a favore della prima rischierebbe, infatti, di trasformare la suddetta indipendenza in una autoreferenzialità tale da sfociare (almeno potenzialmente) in arbitrio; *a contrario*, un eccessivo

³⁷ V. Reg. (UE) n. 1024/2013, art. 4.

³⁸ Cfr. Reg. (UE) n. 468/2014 della Banca Centrale Europea.

³⁹ Cfr. Reg. (UE) n. 1024/2013, art. 6, § 5, lett. b).

⁴⁰ Sul tema, v. D. MASCIANDARO – S. RISTUCCIA, *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988; A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1996; A. S. BLINDER, *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, 1998; D. A. LEVY, *Does an Independent Central Bank Violate Democracy?*, in *Journal of Post-Keynesian Economics*, n. 18/1995, pp. 189 ss.; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica*, Pisa, 2014; P. PASQUINI, *Le autorità non elettive nelle democrazie*, Bologna, 2001; C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, Bologna, 2004; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006; J. STIGLITZ, *Central banking in a democratic society*, in *De Economist*, 146 (2), pp. 1996 ss.; C. ZILIOLI – M. SELMAYR, *La banca centrale europea*, Milano, 2007; G. B. PITTALUGA – G. CAMA, *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, 2008.



sbilanciamento a favore della seconda potrebbe svuotare di contenuto la necessaria indipendenza della BCE, con conseguente “cattura politica” della stessa⁴¹.

Con riferimento all’indipendenza va, in primo luogo, osservato come essa costituisca un concetto scalare che può presentare livelli diversi di intensità, da parametrarsi sulla base di due indici fondamentali: la previsione di un mandato circoscritto e il rapporto con l’esecutivo e, in generale, con gli organi costituzionali di direzione politica⁴². La BCE, già quale autorità di politica monetaria, esprimeva al sommo grado i principi della *Central Banking Independence*, in quanto all’indipendenza politica nei confronti dell’esecutivo e del legislativo si affiancava la previsione di un mandato circoscritto consistente nel mantenimento della stabilità dei prezzi⁴³. Gli artt. 127 e 130 TFUE individuano, infatti, «l’obiettivo principale del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) [nel] mantenimento della stabilità dei prezzi» e escludono che nell’assolvimento dei compiti istituzionali la Banca centrale europea, una banca centrale nazionale o un membro dei rispettivi organi decisionali possano «sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell’Unione, dai governi degli Stati membri [o] da qualsiasi altro organismo». A tale indipendenza si aggiunge la nuova indipendenza della BCE, nella sua veste di autorità di vigilanza. Con previsioni speculari (sebbene contenute a livello di legislazione secondaria) a quelle contenute nei su riportati articoli del TFUE, il Considerando 30 e l’art. 1 ed il Considerando 75 e l’art. 19 del Regolamento SSM, individuano e prevedono, rispettivamente, le finalità della vigilanza e l’indipendenza funzionale⁴⁴ di cui la BCE deve godere nell’assolvimento di dette funzioni.

Le prime due disposizioni, le quali configurano quella che può definirsi l’*a priori accountability*, identificano (con formulazioni, invero, non del tutto coincidenti) le finalità della vigilanza nella solidità delle banche, nella stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, nella parità di trattamento delle banche e nell’integrità del mercato interno, oltretutto (ai soli sensi del considerando 30) nella tutela dei depositanti. Il Considerando 75 e l’art. 19 prevedono, rispettivamente, che per un efficace assolvimento del suo mandato istituzionale «la BCE dovrebbe esercitare i compiti di vigilanza attribuitele in piena indipendenza, in particolare libera da indebite influenze politiche e da qualsiasi ingerenza degli operatori del settore, che potrebbero comprometterne l’indipendenza operativa» e che «i membri del consiglio di

⁴¹ Cfr. G. PASTORI, *Poteri delle banche centrali e principio democratico*, in AA.VV., *Banche centrali e principio democratico*, Napoli, 2007, p. 6.

⁴² O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., p. 270.

⁴³ O. CHESSA, *op. cit.*, p. 284.

⁴⁴ Sulla distinzione tra *goal independence* e *operational (or functional and instrumental) independence*, consistenti, rispettivamente, nell’indipendenza nella determinazione dei fini e nell’indipendenza nella scelta dei mezzi, v. G. DEBELLE – S. FISCHER, *How Independent Should a Central Bank Be?*, in J. C. FUHRER (a cura di), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Conference Series No. 38, Boston, 1995, pp. 195 – 221; S. FISCHER, *Central-Bank Independence Revisited*, in *The American Economic Review*, vol. 85, 2/1995, pp. 201 ss.; S. C. W. EIJJFINGER – J. DE HAAN, *The Political Economy of Central-Bank Independence*, in *Special Papers in International Economics*, n. 19/1996.



vigilanza e il comitato direttivo agiscono in piena indipendenza e obiettività nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, senza chiedere né ricevere istruzioni da parte di istituzioni od organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati».

L'ampliamento del grado di indipendenza di una banca centrale non può non accompagnarsi ad un aumento della sua *accountability*. Questa posizione è espressa sinteticamente da Blinder⁴⁵, laddove afferma che «indipendenza e *accountability* sono simbiotiche, non in conflitto. In un sistema politico democratico la seconda dà legittimità alla prima».

è evidente come le innovazioni recentemente intervenute nel settore bancario abbiano virato verso un rafforzamento del ruolo e dell'indipendenza della BCE; con ciò, si è fatta sempre più pressante l'esigenza – nella logica di quanto affermato da Blinder – di individuare rimedi e modalità adeguate di controllo democratico.

Non stupisce, pertanto, come a ciascun profilo di indipendenza, sia essa funzionale o personale, corrispondano speculari meccanismi di controllo. La stessa Banca Centrale Europea considera il controllo democratico quale indispensabile contrappeso dell'indipendenza, rilevando come la proposta di regolamento SSM faccia insorgere obblighi di responsabilità e di rendicontazione analoghi a quelli già previsti per le funzioni di politica monetaria⁴⁶. L'*accountability* è, altresì, un obbligo inserito tra i *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria (Principi fondamentali di Basilea)* del 2012⁴⁷ e, specificamente, tra i criteri essenziali individuati dal Principio 2 su «indipendenza, *accountability*, risorse e tutela giuridica delle autorità di vigilanza».

Ne consegue che alla nuova indipendenza riconosciuta alla BCE, quale autorità di vigilanza, dovranno affiancarsi nuovi e aggiuntivi obblighi atti a legittimarne il nuovo, rafforzato, ruolo.

Lo “strumentario” predisposto dal Regolamento SSM ai fini della legittimazione democratica della “nuova” BCE prevede un complesso di strumenti di informazione e controllo nei confronti sia delle istituzioni politiche di non diretta derivazione parlamentare, quali Consiglio e Commissione, sia del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, al precipuo scopo di bilanciare il trasferimento delle competenze in materia di vigilanza dal livello domestico a quello europeo attraverso adeguati obblighi in materia di trasparenza e responsabilità; così i Considerando 55 e 56 del Regolamento.

⁴⁵ A. BLINDER, *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, 1998, p. 69.

⁴⁶ Cfr. Parere della Banca Centrale Europea del 27 novembre 2012 sulla proposta di Regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) (CON/2012/96), p.to 1.11.

⁴⁷ *Core Principles for Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles)*, September 2012, principle 2, in www.bis.org.

Con specifico riguardo all'*accountability* nei confronti delle altre istituzioni dell'Unione e dei Parlamenti nazionali sono in primo luogo gli artt. 20 e 21 del Regolamento a disciplinare da un lato gli obblighi di *accountability* nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e dell'Eurogruppo e, dall'altro, dei Parlamenti nazionali. Più nel dettaglio, oltre all'obbligo di trasmissione della relazione annuale sul SSM – prevista dagli artt. 20, § 2 e 21, § 1 – la BCE partecipa ad *audizioni* riguardo all'esecuzione dei compiti di vigilanza, su richiesta del Parlamento europeo, e risponde alle *interrogazioni* o ai *quesiti* ad essa rivolti dal Parlamento europeo o dall'Eurogruppo. Quanto ai parlamenti nazionali – anch'essi destinatari della relazione annuale – questi possono inviare alla BCE le loro osservazioni motivate, chiedere alla BCE di rispondere a *osservazioni* e *quesiti* sui compiti di vigilanza e, altresì, invitare il presidente o un membro del Consiglio di vigilanza a partecipare a uno scambio di opinioni, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente.

Completano il quadro l'Accordo Interistituzionale tra Parlamento europeo e BCE «sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE nel quadro del meccanismo unico di vigilanza»⁴⁸, cui l'art. 20, § 9 del Regolamento fa espresso rinvio, ed il *Memorandum of Understanding* tra Consiglio e BCE⁴⁹.

Dalla breve ricognizione degli obblighi in materia di trasparenza e responsabilità previsti nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza emerge come essi siano configurati in termini di *accountability*, intesa come «ex post explanation and justification»⁵⁰, riconducibile ad una concezione di controllo come “verifica”, e non come “ingerenza” nella sfera del controllato⁵¹. Perché l'indipendenza della BCE non si risolva in arbitrio, è essenziale che la Banca centrale sia tenuta a rispondere del proprio operato dinanzi ad organi democraticamente eletti. È precipuamente in ciò che risiede quello che è stato definito essere il *core sense*

⁴⁸ V. Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea (2013/694/UE), il quale può essere suddiviso in quattro parti consistenti: (i) nella definizione di alcune specifiche procedure conoscitivo-ispettive; (ii) nella previa approvazione da parte del Parlamento europeo delle nomine del presidente e del vicepresidente del Consiglio di vigilanza; (iii) nell'assistenza della BCE alla commissione di inchiesta eventualmente istituita dal Parlamento europeo; (iv) nell'obbligo di preventiva informazione al Parlamento europeo in merito all'adozione del codice di condotta di cui all'art. 19, § 3 del Reg. SSM e di alcuni atti che, ai sensi del Reg. SSM, sono soggetti a consultazioni pubbliche.

⁴⁹ V. *Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank*, concluso l'11 dicembre 2013. Il *Memorandum* precisa i contenuti delle relazioni del *Supervisory Board*, il termine massimo per rispondere a interrogazioni e quesiti e il numero di scambi di opinioni da tenersi ogni anno. Con riferimento alla procedura di nomina del presidente del Consiglio di vigilanza, prevede, inoltre, il diritto del Consiglio di essere tempestivamente informato dalla BCE circa le fasi principali del processo di selezione.

⁵⁰ *The Accountability of the ECB*, in Bollettino mensile della BCE del novembre 2002, in bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html, p. 48.

⁵¹ R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*. cit., p. 223.

dell'*accountability*: il «process of being called “to account” to some authority for one’s actions»⁵². L'*accountability* della BCE, da intendersi «as an obligation vis-a-vis the “political order” prevailing within the EU», rappresenta «a crucial cornerstone of the legitimacy of the ECB and its policies»⁵³. Sotto questo angolo visuale, la responsabilità democratica della BCE si sostanzia in una «particular emphasis placed on the ECB’s relations with elected bodies, most importantly the European Parliament as the EU institution composed of directly elected representatives of the European citizens»⁵⁴.

Rispetto alle due opzioni più radicali – subordinare l'autorità europea di supervisione alla direzione del circuito democratico-rappresentativo o sottrarla a qualsivoglia ingerenza delle istituzioni politiche – il Regolamento SSM sembra essersi indirizzato verso una “terza via”, accogliendo una concezione *soft* di *accountability*, incentrata sulle interazioni dialogiche tra autorità di vigilanza e circuito democratico rappresentativo⁵⁵.

Ferma restando la difficoltà di valutare l'adeguatezza dei meccanismi di controllo democratico, è dato cogliere, quanto meno, l'intento di strutturare i rapporti tra il sub-sistema dell'Unione bancaria ed il sistema istituzionale dell'Unione europea in modo da contenere la “potenzialità espansiva” di una banca centrale indipendente quale la BCE, rendendo i processi decisionali in materia bancaria più trasparenti, partecipati e, in definitiva, anche più legittimati, senza con ciò determinare indebite ingerenze che andrebbero a detrimento della riconosciuta indipendenza della banca centrale.

5. La BCE al crocevia tra *téchnē* e *politiké*

I profili sin qui toccati permettono, a partire dall'individuazione delle ragioni poste a fondamento dell'indipendenza della banca centrale, di interrogarci sul rapporto tra tecnica e politica, nonché sul ruolo che andrebbe effettivamente riconosciuto alla Banca Centrale Europea.

⁵² R. MULGAN, *'Accountability': an ever-expanding concept?*, in *Public Administration*, n. 3/2000, vol. 78, pp. 555 ss., p. 555, ove P.A. definisce l'*accountability* come un «*complex and chameleon-like term*». Sul concetto di *accountability* e i suoi possibili significati, v. C. J. FRIEDRICH, *Public policy and the nature of administrative responsibility*, in C. J. FRIEDRICH – E. S. MASON (a cura di), *Public policy*, Cambridge, 1940, pp. 3 ss.; H. FINER, *Administrative responsibility and democratic government*, in *Public Administration Review*, n. 1/1941, pp. 335 ss.; P. DAY – R. KLEIN, *Accountabilities: five public services*, London, 1987; G. E. CAIDEN, *The problem of ensuring the public accountability of public officials*, in J. G. JABBRA – O. P. DWIVEDI (a cura di), *Public service accountability*, West Hartford, 1988, pp. 17 – 38; G. W. JONES, *The search for local accountability*, in S. LEACH (a cura di), *Strengthening local government in the 1990s*, London, 1992, pp. 49 – 78; J. UHR, *Redesigning accountability*, in *Australian Quarterly*, n. 65/1993, pp. 1 ss.; L. DELEON, *Accountability in a “reinvented” government*, in *Public Administration*, 76/1998, pp. 539 ss.

⁵³ *The Accountability of the ECB*, cit., p. 45.

⁵⁴ *The Accountability of the ECB*, op. cit., p. 45.

⁵⁵ R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 302.

Posta la scelta di fondo di affidare l'unificazione economica, monetaria e bancaria ad autorità settoriali ad elevata competenza tecnica, dotate di ampia indipendenza e discrezionalità, pare opportuno, quanto meno, riflettere sul senso e sulle ragioni di una simile scelta.

Gli assunti di partenza risiedono, sostanzialmente, nelle “mancanze” della politica, sotto il duplice versante della “incompetenza tecnica” (c.d. argomento tecnocratico) e della “debolezza” della stessa. Se il primo si incentra sull'inidoneità della politica a fronteggiare complesse questioni di politica economica, il secondo si fonda sulla debolezza della politica, la quale non assumerebbe alcune fondamentali decisioni non perché non saprebbe assumerle, ma perché non vorrebbe farlo, per ragioni di convenienza⁵⁶. I due profili non solo seguono *iter* argomentativi distinti, ma sembrano, altresì, evocare due concetti distinti di indipendenza, laddove il primo pare correlarsi all'indipendenza rispetto ai mezzi (*functional, instrumental or operational independence*), mentre il secondo all'indipendenza rispetto agli obiettivi (*goal independence*). L'argomento “tecnocratico” giustificerebbe, pertanto, la sola discrezionalità tecnica della Banca centrale nella scelta degli strumenti (tecnici, per l'appunto) idonei al soddisfacimento di obiettivi previamente individuati dalla politica. È qui, tuttavia, che si innesta il secondo argomento, il quale legittimerebbe un'attività suppletiva della Banca centrale (e della “tecnica”)⁵⁷.

D'altronde, volgendo lo sguardo all'analisi svolta da Wolfgang Streeck⁵⁸ sulle cause della crisi bancaria e debitoria, ci si avvede di come la crisi possa essere “raccontata” entro la “cornice” data dall'interazione di tre attori: lo Stato, l'economia e i cittadini. In questi termini, «il tema della narrazione è se, ed eventualmente, come, lo Stato possa bilanciare le richieste contrastanti delle altre due parti con intelligenti strategie di contrasto alla crisi»⁵⁹. Atteso che lo Stato trae la propria legittimazione dal voto e che i cittadini danno il proprio sostegno solo in cambio della soddisfazione dei propri interessi, la questione che ci interroga è se, nell'interazione tra Stato, economia e cittadini, sia davvero pensabile che il primo privilegi politiche economiche necessarie e apprezzabili nel lungo periodo, ma impopolari nell'oggi. Ecco il punto nodale che si lega a doppio filo con l'argomento rivelatore dei limiti del processo democratico in ordine all'individuazione del bene comune di lungo periodo.

Si coglie, così, come il fenomeno dei “poteri neutrali” – da intendersi quali “anticorpi” o “argini” al principio maggioritario – rappresenti una costante dei momenti di crisi della politica, «quando la razionalità [del suo agire] si offusca e stenta a realizzare sintesi durevoli e soddisfacenti dell'interesse

⁵⁶ Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., pp. 289 – 292.

⁵⁷ Cfr. P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, 2012.

⁵⁸ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinvitata del capitalismo democratico*, Berlino, 2013, come riportato in J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, 2014, pp. 51 ss.

⁵⁹ J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, op. cit., p. 58.

generale»⁶⁰. Sotto quest'angolo visuale, la “fuga dalla politica” si spiega alla luce dei limiti connaturati al processo democratico, confinato entro l'orizzonte del breve periodo e “imbrigliato” nelle normali dinamiche insite al processo elettorale.

Ciò legittimerebbe l'intervento (necessario) di un'istanza decisionale di tipo tecnocratico, quale la Banca centrale indipendente⁶¹, che si sostituisca alla decisione politico-partitica. In questo senso è dato parlare di neutralità della BCE, laddove tale neutralità mira ad impedire «un corto circuito inflazionistico/populista tra domanda di consenso per il voto del *demos* e offerta di moneta facile per conseguirlo»⁶².

Il rapporto “politica” - “tecnica” può, allora, declinarsi in termini di “utile” - “necessario”, laddove la prima agirebbe sulla base di calcoli di convenienza e opportunità (politica), mentre la seconda si farebbe portatrice dell'economicamente “necessario”. La neutralità della banca centrale assume, dunque, le sfumature di quella «spoliticizzazione» di cui parla Schmitt, da intendersi quale «superamento del politico-*di partito*»⁶³, e non della politica *tout court*.

Con ciò si coglie la fluidità della linea di demarcazione tra le categorie del “politico” e della “neutralità tecnica”, alla luce della quale è dato percepire la politicità insita nel concetto stesso di neutralità. La polisemia del concetto del “politico” è stata, tra l'altro, oggetto degli studi del giurista e sociologo Teubner, il quale ha approfondito le relazioni fra due sfere autonome di decisione politica pubblica: una di natura democratico-rappresentativa e l'altra, di natura tecnica, sganciata da una legittimazione di tipo elettorale⁶⁴.

Posta in questi termini, la “fuga dalla politica”, sopra richiamata, diventa fuga dalla «mancanza di obiettività di tutte le decisioni politiche [che] si manifesta nelle forme e negli orizzonti meschini della conquista dei posti e delle prebende in base alla politica di partito»⁶⁵.

Lo spostamento dei centri decisionali dalla politica di partito alla politica latamente intesa induce, pertanto, a ritenere l'attività della Banca centrale non come meramente “tecnica”, essendo, anzi, caratterizzata da una elevata caratura politica, in quanto le scelte della banca centrale, pur svincolate dalla

⁶⁰ M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, p. 9.

⁶¹ Cfr. S. BERMAN – K. R. MCNAMARA, *Bank on Democracy. Why Central Banks Need Public Oversight*, in *Foreign Affairs*, 1999, p. 3.

⁶² F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea (BCE)*, Pisa, 2014, p. 31.

⁶³ C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, trad. it., Bologna, 2013, p. 115.

⁶⁴ Cfr. G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, trad. it., Milano-Torino, 2012, pp. 124 ss., ove l'A. sostiene come non si debba indulgere nella «contrapposizione tra “politico” e “tecnocratico” nei processi sociali», trascurando «la distinzione *la politique/ le politique*».

⁶⁵ C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, cit., p. 115.

politica istituzionalizzata, sono, pur sempre, scelte di indirizzo⁶⁶, che dalla regolazione del settore bancario trasmigrano, influenzandolo, nel settore extrabancario⁶⁷.

Le trasformazioni materiali in atto hanno, pertanto, determinato una rimodulazione e un'inversione dei rapporti tra politica ed economia, con il conseguente superamento della concezione in virtù della quale – in ossequio alle costituzioni di stampo novecentesco – sarebbe la politica a racchiudere l'economia; è, infatti, oggi, la dimensione economica a racchiudere, informandola di sé, la dimensione politica. Con ciò, l'emersione di un nuovo fenomeno indubbiamente problematico sotto il profilo della legittimazione democratica: «la tecnica come processo di secolarizzazione della politica»⁶⁸.

6. Conclusioni aperte

A fronte di un “potere politico”, un tempo in mano ad organi politicamente responsabili, esercitato da istituzioni ad elevata competenza tecnica non democraticamente legittimate, il nodo da sciogliere concerne, evidentemente, la legittimazione di quest'ultime a regolare ampi settori dell'esperienza sociale. L'operatività di tali istituzioni in settori di rilevanza cruciale per l'andamento dei mercati e dell'economia (finanziaria e reale) non dovrebbe trarre legittimazione da quello stesso sostrato sociale che ne è, in fin dei conti, ultimo destinatario?

Mantenimento della stabilità dei prezzi e vigilanza sul sistema bancario e creditizio, pur costituendo funzioni tipicamente “economiche”, sottendono decisioni di stampo “politico”, destinate ad incidere sul tessuto sociale ed economico.

Il ruolo sostanzialmente politico così ricoperto dalla BCE non è da intendersi in termini di *patologica* “deriva tecnocratica”, nel senso anzidetto di «secolarizzazione della politica»⁶⁹, quanto piuttosto, in termini di *fisiologica* conseguenza della stretta compenetrazione fra Stato e società, “pubblico” e “privato”, “politico” ed “economico”, in un rapporto di continua, inevitabile, osmosi⁷⁰.

La circostanza di essere un ente radicato nel subsistema non fa di una Banca centrale (o della stessa BCE) un ente di settore, le cui attività ed atti siano confinati al settore e al subsistema di riferimento; è, al

⁶⁶ Per una panoramica circa le misure “non convenzionali” adottate dalla BCE, v., per tutti, F. BASSAN, *Il parametro di legittimità delle misure non convenzionali della BCE*, in *Banca Impresa Società*, n. 2/2015, pp. 173 ss.

⁶⁷ Cfr. A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit., p. 252, ove l'A. sostiene che «la banca centrale regola il bancario e l'extrabancario e regola con scelte di indirizzo che non sono neutrali, perché l'indirizzo è scelta, né tecniche, perché non si tratta di scegliere le modalità tecniche più opportune per attuare un indirizzo fissato da altri».

⁶⁸ F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, p. 214, ove l'A. sostiene come la trasformazione del potere politico, tradizionalmente in mano ad organi politicamente responsabili, in competenza tecnica consacrata al perseguimento di risultati oggettivamente misurabili sottragga alla politica – alla rappresentanza – grandi settori dell'esperienza sociale la cui conduzione non potrà essere verificata con alcun parametro se non l'efficienza, in termini di produttività delle risorse impegnate.

⁶⁹ F. BILANCIA, *op. cit.*, p. 214.

⁷⁰ Cfr. A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit., p. 257

contrario, un'attività di indirizzo generale e di coordinamento, che investe competenze dei vertici di Governo e del Parlamento. Sotto questo angolo visuale, «analogamente ai parlamenti ed alle corti costituzionali che sono i custodi della costituzione politica, così le banche centrali lo sono di quella economica. E per la loro politica di costituzione economica è necessario che vi sia un più alto grado di autonomia»⁷¹.

In tale prospettiva, «la Banca centrale è un'“isola” di efficienza nell'arcipelago di organismi che compongono la complessa poliarchia che governa il nostro sistema socioeconomico»⁷².

Si noti come tra *input legitimacy* e *output legitimacy*, la prevalenza sia, evidentemente, attribuita alla seconda, laddove la BCE trarrebbe la propria legittimazione non tanto dalla volontà popolare (*government by the people*), quanto piuttosto dalla «succesfull performance of the tasks entrusted to it»⁷³. In quest'ottica, le decisioni della BCE sarebbero da considerarsi legittimate se e nella misura in cui incontrano le aspettative e i bisogni del popolo (*government for the people*); il potere (politico) – e l'indipendenza stessa – di una banca centrale che realizzi, efficientemente, il “bene pubblico” (di lungo periodo) godrebbe della piena legittimazione nonostante la sua distanza dal normale processo politico.

Ciò pone indubbi interrogativi circa la normale manifestazione del sistema rappresentativo, al punto da chiederci se il parametro (oggettivo?) dell'efficienza abbia occupato (stia occupando) gli spazi tradizionalmente riconducibili ai normali schemi della politica elettorale-rappresentativa.

Si potrebbe, per un verso, ragionare in termini di funzionalità e ritenere il ruolo materiale assunto dalla BCE – e i poteri funzionali al superamento della crisi da essa esercitati – coesistente al sistema e, per l'altro, ritenere un simile ruolo (estrinsecazione di una progressiva usurpazione del potere politico da parte della “tecnica”) in frizione con il concetto stesso di democrazia.

A fronte del cambio di paradigma in atto, il punto nodale su cui riflettere è sino a che punto la rappresentanza democratica elettiva possa retrocedere dinanzi all'efficientismo.

In tal senso, con indubbia lungimiranza, Predieri affermò che «quello che può apparire un deficit, un difetto di democrazia diventa coesistente al sistema, condizione e obiettivo di efficienza, facendo nascere più di un dubbio sulla democrazia globale di una soluzione che non ricerchi e non trovi correttivi di voluta e protetta non democraticità»⁷⁴.

⁷¹ G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., p. 133.

⁷² G. CAMA, *La Banca d'Italia*, Bologna, 2010, p. 341, nonché, nello stesso senso, A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit.

⁷³ *The Accountability of the ECB*, cit., p. 46.

⁷⁴ A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit., p. 237.