

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

**Rivista**  
**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

2017

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE SCIENTIFICA**

FILIPPO SARTORI, STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO,  
FILIPPO ANNUNZIATA, SIDO BONFATTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE,  
ALFONSO CASTIELLO D'ANTONIO, PAOLOEFISIO CORRIAS, FULVIO  
CORTESE, MATTEO DE POLI, RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO  
DOLMETTA, ALBERTO GALLARATI, UGO PATRONI GRIFFI, BRUNO  
INZITARI, MARCO LAMANDINI, RAFFAELE LENER, PAOLA  
LUCANTONI, ALBERTO LUPOI, DANIELE MAFFEIS, LUCA  
MANDRIOLI, RAINER MASERA , ALESSANDRO MELCHIONDA,  
ROBERTO NATOLI, ELISABETTA PIRAS, MADDALENA RABITTI,  
GIUSEPPE SANTONI, MADDALENA SEMERARO, ANTONELLA  
SCIARRONE ALIBRANDI, FRANCESCO TESAURO

## **DIREZIONE ESECUTIVA**

ALBERTO GALLARATI, PAOLA LUCANTONI, LUCA MANDRIOLI,  
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, MADDALENA  
SEMERARO

## **COMITATO EDITORIALE**

FRANCESCO ALBERTINI, FRANCESCO AUTELITANO, STEFANO DAPRÀ,  
EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, MASSIMO MAZZOLA,  
MANILA ORLANDO, CARLO MIGNONE, EDOARDO RULLI, STEFANIA  
STANCA

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

**Il ruolo politico della BCE. A proposito di un recente volume curato da Camilla Buzzacchi. Recensione a C. Buzzacchi (cur.), *La Banca centrale europea. Il custode della Costituzione economica* (Giuffrè, 2017)**

A seguito della recente crisi finanziaria e dei debiti sovrani, la dottrina pubblicistica ha segnalato con sempre maggiore intensità l’*“enlargement of functions”* della Banca centrale europea (*ex multis*, NAPOLITANO, 2012), la quale avrebbe operato al limite delle competenze attribuitele dai Trattati, esibendo inoltre tutta la propria “vocazione politica” (RAFFIOTTA, 2015).

Discordanti sono state ovviamente le valutazioni rispetto a questo processo di trasformazione: secondo un primo tornante di ricerca, la BCE avrebbe fatto «prevalere, sulla lettera delle norme, l’unitarietà di scopo sostanziale del suo mandato fondativo», così introducendo un rimedio giuridicamente necessario dinanzi ai *deficit* “di efficienza” e “di connessione” determinati dall’isolamento della politica monetaria (MANZELLA, 2014); altra dottrina – al contrario – ha ravvisato in alcune iniziative della BCE, e in particolare nel programma OMT, un caso “critico”, “eccezionale”, “decisivo”, in senso schmittiano (BUFFONI, 2016). Peraltro – anche al netto di qualsiasi considerazione sulla legittimità (e la legittimazione) delle politiche monetarie non convenzionali – non sono mancati studiosi che hanno individuato nell’esperienza della BCE gli elementi costitutivi della dottrina della *central bank independence* (CBI), considerata peraltro lesiva dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale italiano (CHESSA, 2016).

È all’interno di questo complesso e variegato dibattito che tenta di inserirsi il pregevole lavoro collettaneo curato da Camilla Buzzacchi su *“La Banca centrale europea. Il custode della Costituzione economica”* (Milano, Giuffrè, 2017). Nel meritorio sforzo di indagare le implicazioni giuridiche (e soprattutto costituzionali) della dilatazione del ruolo della BCE, il volume si sviluppa su diversi piani di analisi: il problema della democrazia e degli assetti istituzionali nell’UE (Bonini, cap. II), anche alla luce dell’incerto equilibrio fra tecnica e politica (Costa, cap. III) nonché della crisi di fiducia verso il progetto europeo (D’Andrea, cap. 7); i riflessi dei cambiamenti in atto sull’ordinamento italiano (Buzzacchi, cap. 1), esperienza che aveva già subito una mu-

tazione genetica a seguito della separazione tra Tesoro e Banca d'Italia (Corriero, cap. 8); la comparazione con altre banche centrali, specialmente con riferimento agli obiettivi da esse perseguite e il ruolo del principio della “*price stability*” (Mattassoglio, cap. 4). Alcuni temi di carattere più specifico sono poi sviluppati nel capitolo di Pizzanelli sui rimedi giustiziali nell'ambito dell'Unione bancaria e in quello di Canepa sulle strategie di comunicazione della BCE.

Volendo individuare un filo rosso all'interno del volume, questo può essere rintracciato nella constatazione che la BCE – «nell'interpretare in maniera “innovativa” le proprie prerogative» – avrebbe assunto «una connotazione ulteriore oltre a quella di vertice della politica monetaria», così assurgendo «a garante di un modello di rapporti economici e di produzione – la c.d. “costituzione economica” degli Stati e dell'Unione – che la crisi sta mettendo in pericolo e che le istituzioni europee non si mostrano così capaci di salvaguardare» (Buzzacchi, pag. VIII).

Occorre osservare che l'accostamento della BCE con l'immagine del “custode della Costituzione economica” – proposta nel volume in commento fin dal titolo – non è nuovo nella letteratura italiana. In un recente volume, Francesco Morosini (*Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea (BCE)*, Pisa, Edizioni ETS, 2014) ha identificato il valore della *price stability* (e la conseguente lotta all'inflazione e alla deflazione) con il fulcro della “costituzione economica” europea, e quindi con uno strumento indiretto ma essenziale di tutela di alcune fondamentali libertà economiche, *in primis* l'equità fiscale e la proprietà.

Peraltro, ciò che interessa rilevare in questa sede è come la stessa immagine – quella della BCE come “custode della costituzione economica” – sia stata utilizzata con finalità opposte: nel lavoro di Francesco Morosini, la metafora del “custode” è funzionale allo sviluppo di uno stretto parallelismo fra banca centrale e corti costituzionali. La BCE diviene così lo strumento *counter-majoritarian* volto a presidiare le libertà economiche rispetto alle ingerenze degli organi democratico-rappresentativi. Al contrario, nel libro curato da Camilla Buzzacchi, l'immagine del “custode” intende evidenziare – in chiave problematica – la tendenza alla crescente politicizzazione della BCE, non certo la trasformazione di quest'ultima in una sorta di organo paragiurisdizionale. Mentre dunque l'obiettivo polemico di Morosini è il

rischio della “mercificazione” del consenso politico attraverso la leva monetaria, il nodo problematico al centro del volume in commento rimane il pericolo di una eccessiva estensione delle funzioni della BCE (anche con riferimento alla unificazione della “giurisdizione monetaria” con quella relativa alla vigilanza bancaria, la quale è oggetto di forti riserve nel contributo di Camilla Buzzacchi).

Da questo punto di vista, non si manca di sottolineare l’esigenza di fondare l’autorità della BCE «su una forma di legittimazione legata al consenso ed alla manifestazione democratica della volontà generale», la quale, al momento sarebbe del tutto assente. In altre parole, tanto più le decisioni della Banca centrale europea assumeranno «un certo grado di politicità» quanto più allora apparirà indispensabile la costruzione di una cornice istituzionale di «controllo e responsabilità» (Buzzacchi, pag. 56).

A questa prima interpretazione del processo di evoluzione istituzionale della BCE si sovrappone una seconda chiave di lettura, sviluppata nello stimolante contributo di Monica Bonini. Rovesciando l’usuale ragionamento sul problema di legittimazione della BCE, l’autrice si domanda se «il “vero” problema» vada realmente rintracciato nel *deficit* democratico a livello europeo. A ben riflettere, infatti, il quadro dei rapporti fra politica economica e politica monetaria «apre la porta a una riflessione rinnovata sul circuito democratico nazionale, non sovranazionale» (p. 105-106), sicché occorre innanzitutto interrogarsi sullo stato di salute della democrazia rappresentativa negli stati membri. Ciò non toglie che – anche per Monica Bonini – possano suscitare perplessità alcune regole operative della Banca centrale europea, a partire dall’ancora inadeguato livello di pubblicità delle riunioni degli organi del SEBC (malgrado la BCE negli ultimi anni abbia incrementato il proprio livello di trasparenza, come si rileva nel capitolo di Canepa).

Molti dei dubbi espressi dagli autori del volume in commento in relazione al problema della *accountability* democratica della Banca centrale europea appaiono comprensibili. Del resto – fin dalla sua istituzione – sono state avanzate riserve circa la legittimazione di una autorità monetaria sovranazionale la quale è chiamata a operare a una certa distanza dall’ordinario processo democratico (d’obbligo, in questo senso, è il riferimento al volume di F. AMTENBRINK, 1999). A tale tipo di obiezioni, il Trattato di Maastricht e il Regolamento interno del

Parlamento europeo hanno cercato di rispondere attraverso la predisposizione di un quadro di obblighi di rendicontazione e strumenti di controllo in materia di politiche monetarie dinanzi al Parlamento europeo, il quale trova il proprio fulcro nell'istituto del "*Monetary Dialogue*" (un rapido accenno è contenuto nel capitolo di Pizzanelli, pag. 189, nt. 58). Tale forme di controllo parlamentare sulla BCE sono state replicate dai Regolamenti istitutivi dell'Unione bancaria, i quali hanno anzi innovato il modello precedente attraverso il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'ambito del controllo democratico della BCE.

Alla luce di questa evoluzione, la linea di ricerca avviata con il volume in commento potrà essere integrata e arricchita in futuro da ulteriori approfondimenti circa l'effettivo rendimento delle procedure dialogiche di controllo parlamentare sulla Banca centrale europea, anche eventualmente per evidenziarne criticità e possibili rimedi. A meno che, invece, non si condivida l'impianto della sentenza OMT II del Tribunale costituzionale federale tedesco (sulla quale, ampiamente, cfr. il capitolo di Monica Bonini), il quale ha consapevolmente ignorato l'esistenza dell'istituto del Dialogo monetario, non già per evidenziarne l'inutilità, quanto semmai per negare al Parlamento europeo il rango di autentica Assemblea rappresentativa (coerentemente alla propria ormai consolidata giurisprudenza). Invero, quella tedesca appare come una ricostruzione di retroguardia: la sottovalutazione del ruolo dell'unica istituzione europea eletta a suffragio universale diretto si accompagna infatti ad una sopravvalutazione delle virtualità della democrazia rappresentativa a livello nazionale, così trascurando le tante difficoltà segnalate oggi dai tradizionali canali della rappresentanza (difficoltà, fra l'altro, ben evidenziate nel contributo di Monica Bonini).

In ultima battuta, il volume in commento offre un ricco spaccato sulle contraddizioni che hanno accompagnato la trasformazione del ruolo della BCE all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione. Esso evidenzia, con molteplici riscontri, la crisi forse irreversibile del modello di rigida separazione fra politica monetaria e politica economica e la tendenza al loro ravvicinamento. Rimane da capire se e in che modo possa realizzarsi all'interno dell'UE il cambio di paradigma indicato dallo stesso Mario Draghi, il quale in più occasioni ha evocato lo scenario della creazione di un "contropotere" politico alla BCE

dotato di *fiscal capacity*. Sembrerebbe essere questa, ad avviso di chi scrive, la precondizione per un più stabile e maturo quadro di relazioni fra politica monetaria e politica economica.

### **Riferimenti bibliografici citati**

AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks. A comparative study of the European Central Bank*, Portland, 1999.

BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso “decisivo”*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.

MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*, in MANZELLA – LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, 1 ss.

MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea (BCE)*, Pisa, 2014.

NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 383 ss.

RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, 215 ss.