



Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 16/11/2023

AUTORE: Andrea Pisaneschi*

L'ACCOUNTABILITY DELLE AUTORITÀ FINANZIARIE EUROPEE**

ACCOUNTABILITY OF EUROPEAN FINANCIAL AUTHORITIES

Sommario: 1. Premessa. – 2. Un cenno storico. – 3. Indipendenza funzionale e sistema di bilanciamenti. – 4. L'accountability della BCE nella politica monetaria: mercati e istituzioni. – 5. L'accountability nel Meccanismo Unico di vigilanza. – 6. L'accountability nel Meccanismo di Risoluzione Unico. – 7. L'accountability nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria. - 8. Una breve conclusione.

1. Premessa

La questione della *accountability* della BCE è un tema che ha avuto, nel dibattito costituzionalistico, una forte espansione in tempi relativamente recenti¹. Le ragioni sono piuttosto semplici: con la crisi finanziaria del 2008-2012, la Banca centrale si è eretta a tutore della tenuta della zona euro e della stabilità dei paesi che vi aderiscono con strumenti assai più efficaci di quelli che le altre istituzioni europee di natura rappresentativa e i singoli governi potevano mettere in campo (programma OMT, programma Q.E.)². Inoltre, sono state trasferite alla Banca Centrale Europea ulteriori funzioni precedentemente esercitate a livello nazionale come la vigilanza sulle banche di dimensioni rilevanti (c.d. *significant*) sottoposte al Meccanismo Unico di Vigilanza (*Single Supervisory Mechanism*); è stato anche trasferito a livello

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Siena.

** Il saggio costituisce la rielaborazione di una relazione tenuta al convegno organizzato dalla Fondazione CESIFIN in data 22 maggio 2023 dal titolo "Parlamento e Banche centrali: separazione o interazione".

¹ Si veda recentemente A.C. VISCONTI, *Banca Centrale Europea e sovranità economica finanziaria*, Bologna 2023, ed *ivi* compiuta bibliografia.

² A. PISANESCHI, *Il programma OMT al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Federalismi.it*, 25 febbraio 2015, p. 15 ss.

europeo il meccanismo per la risoluzione delle crisi bancarie attraverso il *Single Resolution Board*; in generale, la regolazione del sistema finanziario è stata accentrata sul Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF) composto da tre autorità che esercitano la vigilanza microeconomica (ESMA, EBA e EIOPA) ed una incaricata di valutare a livello macroeconomico il rischio sistemico (CERS). Se a questo si aggiunge il c.d. *fiscal compact* e – almeno sino alla crisi pandemica – i conseguenti limiti all’indebitamento degli Stati, si coglie facilmente come la gran parte della sovranità economica degli Stati sia stata trasferita a livello europeo e, in gran parte, ad autorità finanziarie indipendenti.

Questo trasferimento è poi avvenuto in pochi anni (si pensi che la costituzione del SEVIF è avvenuta con vari regolamenti a partire dal 2010; il *Single Resolution Board* nel 2014, così come il Meccanismo Unico di Vigilanza è stato costituito nel 2014; la politica monetaria straordinaria della BCE, inaugurata con il famoso *whatever it takes* di Draghi è riconducibile al luglio 2012) e per quanto concerne alcuni paesi – tra i quali l’Italia – in un contesto nel quale la crisi economica non poteva dirsi terminata specialmente in relazione al sistema bancario.

Infine, tale trasferimento è anche avvenuto nei confronti di autorità con base giuridica diversa: la BCE, infatti, gode di una copertura costituzionale nel Trattato sia in ordine alle funzioni sia in ordine alle garanzie, mentre le altre sono state istituite con fonti regolamentari.

In questo contesto è parso legittimo chiedersi se i principi di *accountability* previsti in capo a queste autorità (ed in particolare alla BCE, titolare dei poteri di politica monetaria) fossero idonei a mantenere un ragionevole equilibrio tra poteri sia all’interno delle istituzioni politiche dell’Unione Europea, sia in relazione ai singoli Stati membri.

La questione presenta vari profili di complessità, legati sia ad aspetti di teoria generale sia ad aspetti specifici connessi con la disciplina della BCE posta nel Trattato.

In primo luogo, è la stessa definizione di *accountability* ad essere sfuggente. I termini più frequentemente usati (nelle lingue neolatine e nord-europee) per la traduzione del concetto di *accountability* sono responsabilità e rendicontazione (ed infatti tale espressione è tradotta anche nei documenti con il termine responsabilità), ma nessuna delle due accezioni è corretta. Da un punto di vista squisitamente lessicale il termine “*accountability*” è una parola composta: il verbo “*to account*” è traducibile in italiano come *dar conto* mentre il sostantivo “*ability*” può essere inteso come *essere in grado di*. Letteralmente “*accountability*” sarebbe, allora, l’attitudine a dar conto³; in questo modo essa non implica certo una responsabilità, cioè il fatto di essere chiamati a dar conto di certi atti e di doverne subire le conseguenze, né tantomeno su può parlare di rendicontazione, che può indicare l’atto ma non certo l’attitudine⁴.

³ Interessante è la prospettiva nel contesto della globalizzazione economica, come esplorata dal premio Nobel J.E. STIGLIZ in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, no. 1, 2003, pp. 111-139. Come sottolinea l’autore, nel mondo della globalizzazione economica l’*accountability* significa: indicare con precisione determinati obiettivi; dotarsi di un efficace sistema che valuti la misura in cui questi obiettivi siano stati soddisfatti; predisporre un dispositivo di conseguenze rispetto ad entrambe le possibilità, ovvero al fatto che gli obiettivi iniziali siano stati o meno raggiunti. È chiaro che nel caso di istituzioni multilaterali che perseguono una pluralità di obiettivi la questione si complica sensibilmente, dal momento che risulta difficile valutare l’efficacia dell’azione ed individuare eventuali profili di responsabilità.

⁴ Sul problema della definizione del concetto di “*accountability*”, cfr. R. MULGAN, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

Nel suo significato originario – attitudine a dare conto – l'*accountability* può allora ben coniugarsi con l'altro concetto di indipendenza, al quale normalmente è legata. L'attitudine a dare conto, infatti, non si sostanzia in nessun modello relazionale che postuli la subordinazione o la responsabilità – giuridica o politica – di un'autorità rispetto ad un'altra. Nondimeno, non è semplice stabilire sino a dove si deve – e si può – chiedere di dar conto, senza ledere l'indipendenza⁵. I confini sono labili sia perché il concetto giuridico è indeterminato, sia perché la sua pratica attuazione dipende da numerose altre variabili che riguardano le dinamiche politiche delle altre istituzioni ed i contesti economici nei quali l'*accountability* è esercitata.

In secondo luogo, l'*accountability* può avere vari referenti: si può dare conto a più organi con modalità differenti. Normalmente si parla di *accountability* democratica quando l'attitudine a dare conto è indirizzata all'organo direttamente rappresentativo della sovranità popolare (il Parlamento europeo, ma anche in certi casi i Parlamenti nazionali) ma, dato che le Autorità finanziarie hanno anche altri interlocutori (ad esempio e principalmente i mercati), per valutare l'attitudine a dare conto di una determinata autorità non è sufficiente analizzare i soli meccanismi di *accountability* democratica, ma occorre considerare *tutti* i meccanismi di *accountability*. Del pari, non sempre per questa tipologia di autorità i meccanismi di *accountability* più efficaci sono quelli che hanno come referenti le istituzioni rappresentative. Spesso sono le risposte dei mercati a bilanciare e correggere le scelte della Banca centrale e non è affatto da escludersi, in certi casi, il verificarsi di allineamenti e di reciproco supporto tra mercati e autorità rappresentative (si pensi ad esempio alle politiche di innalzamento dei tassi, spesso malvolute ad un tempo dai mercati finanziari e dai governi).

In terzo luogo, è normale concentrare la propria attenzione sull'*accountability* della BCE in relazione alle funzioni di politica monetaria da quest'ultima svolte: le decisioni sulle masse monetarie, compito tipico della BCE, si collocano a monte della catena di trasmissione della liquidità monetaria. Tuttavia, deve considerarsi che i sistemi finanziari sono interconnessi sia da un punto di vista macroeconomico che da un punto di vista microeconomico (le politiche sui tassi di interesse non incidono solo sull'inflazione, ma impattano sulla redditività delle banche, sui loro *business model* e conseguentemente sulla regolazione, sulla vigilanza ecc.). La interconnessione del sistema macro e micro necessiterebbe quindi di una valutazione complessiva del modello di *accountability*, per cogliere se l'attitudine a dare conto, da parte di *tutte* le autorità finanziarie, sia complessivamente sufficiente.

Vi è infine un problema di metodo: la letteratura recente di matrice costituzionalistica, in generale, tende a valutare positivamente l'incremento della responsabilità democratica delle autorità finanziarie, poiché questo riequilibrerebbe lo iato tra il deficit democratico di queste e le decisioni – ritenute sostanzialmente politiche – che esse stesse sarebbero chiamate ad

⁵ Sottolinea ancora l'economista J.E. STIGLIZ in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* cit., prendendo come riferimento i modelli di *accountability* della Banca mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, come la presenza di una responsabilità diffusa e collettiva nell'ambito delle organizzazioni depotenzia, di fatto, l'efficacia e il peso dell'*accountability* ed erode completamente il concetto di responsabilità individuale.

assumere⁶. Per quanto in astratto possa comprendersi questa posizione, è anche vero che il problema è molto complesso ed è tanto più complesso all'interno di una architettura ancora "incompiuta" come quella europea, dove, spesso, gli interessi dei singoli Stati possono essere politicamente contrapposti (e quindi potrebbe essere teoricamente utile tentare di neutralizzare certe decisioni). In ogni caso, le forti contrapposizioni su questi temi di dottrine economiche e giuridiche (a seconda delle correnti pensiero) sconsigliano approcci basati su opinioni o sul 'dover essere', ma inducono a preferire la utilizzazione, relativamente oggettiva, della mera coerenza dei modelli e della loro intrinseca logicità o illogicità rispetto agli obiettivi attuali del Trattato.

2. Un cenno storico

Non è inutile ricordare che la questione della relazione tra indipendenza e *accountability* è un tema vecchissimo quanto le stesse Banche centrali⁷. Da una parte, infatti, i governi sempre hanno interesse a poter utilizzare la leva monetaria per sostenere le politiche fiscali, mentre dall'altra parte l'asservimento della politica monetaria alle politiche fiscali, oltre a generare inflazione, rende inefficiente l'economia del paese, rinviando i problemi strutturali e le loro soluzioni⁸. Per queste ragioni, in generale in tutto il mondo, le Banche centrali sono da una parte indipendenti dal potere politico, mentre dall'altra parte perseguono fini sufficientemente determinati attraverso la legge o le norme superiori, tanto che i loro atti non possono essere definiti come liberi nel fine (e quindi politici). La predeterminazione normativa dei fini giustifica – teoricamente – la loro indipendenza e la loro sottrazione, come si dice, al circuito della responsabilità politica.

Nondimeno, la storia e l'evoluzione delle teorie economiche hanno mostrato come questi principi possono essere interpretati in maniera flessibile: di fatto non sono mancati periodi nei quali è stato privilegiato il collegamento tra politiche monetarie e fiscali con una parallela "relativa" indipendenza della Banca centrale, e al contrario, fasi nelle quali le Banche centrali sono state più indipendenti dai rispettivi governi.

In verità, il problema si pose già nei primi dell'Ottocento a proposito della Banca d'Inghilterra, quando l'economista Ricardo, ne criticò l'assetto istituzionale considerato troppo dipendente dalle politiche del governo. Secondo Ricardo, l'indipendenza di una Banca centrale

⁶ Si veda ad esempio F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca Centrale Europea*, Pisa, 2014, 84 ss., R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017 ed ivi ulteriori riferimenti di dottrina; E.C. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca Centrale Europea*, in A. MORRONE, *La costituzione finanziaria, La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino 2015, 215 ss. E.C. RAFFIOTTA, *La Banca Centrale Europea: istituzione tecnica a vocazione politica*, in A.P. MIRAS, *Sovranità e rappresentatività nell'era della globalizzazione*, Napoli, 2021, 305 ss.

⁷ Sul problema dell'indipendenza delle Banche centrali si vedano, *ex multis*, 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*, Federal Reserve Bank of Boston Conference Series n. 38, North Falmouth, Massachusetts, 1994; A. CUKIERMAN, *Central bank independence and monetary policymaking institutions – Past, present and future*, in *European Journal of Political Economy*, 4/2008.

⁸ Per il caso della Banca d'Italia, cfr. E. GAIOTTI-A. SECCHI, *Monetary policy and fiscal dominance in Italy from the early 1970s to the adoption of the euro*, in *Banca d'Italia, questioni di economia e finanza*, 2013, n. 141.

dovrebbe essere legata quantomeno a tre pilastri: la separazione istituzionale tra chi ha il potere di creare denaro e chi ha il potere di spenderlo, il divieto di finanziamento monetario del bilancio, e l'obbligo di rendere conto (*accountability*)⁹.

Le tesi di Ricardo, che vedeva le Banche centrali autonome e indipendenti specialmente dal potere esecutivo, allo scopo di garantire la non influenza del governo sull'ampliamento della base monetaria, ebbero buona fortuna fino alla crisi del 1929, ma divennero recessive dopo la Seconda guerra mondiale, quando si iniziò a pensare che un certo livello di inflazione fosse necessario per sostenere occupazione e crescita. Si ritenne allora accettabile un certo grado di dominanza fiscale e parimenti non contrario ai principi generali che la politica monetaria potesse supportare le esigenze di bilancio, con la conseguenza che le Banche centrali, tra l'altro, divennero compratori di titoli di Stato sul mercato primario, contribuendo a finanziare in deficit la spesa pubblica.

Negli anni Settanta la stagflazione legata all'abbandono dei cambi fissi, alla crisi petrolifera e quindi all'aumentato costo delle materie prime, alla indicizzazione dei salari all'inflazione e al finanziamento monetario della spesa pubblica, produsse però come conseguenza il ritorno alla considerazione della stabilità dei prezzi come un valore e conseguentemente a rinforzare la indipendenza delle Banche centrali per sottrarle alla dominanza fiscale dei governi.¹⁰

L'indipendenza non si coniuga bene però con l'esercizio di funzioni ampiamente discrezionali, cosicché le dottrine monetariste ritennero di poter superare tale contraddizione, collegando l'attività delle Banche centrali ad un obiettivo ben preciso, quello della stabilità dei prezzi. Se l'ampliamento o la riduzione della massa monetaria fossero stati collegati ad un obiettivo tecnico, le modalità per raggiungere tale obiettivo sarebbero state allora conseguenza di decisioni di natura tecnica (discrezionalità tecnica) e, pertanto, non in contraddizione con i principi sull'indipendenza dell'ente. La coerenza nel tempo dei comportamenti della Banca centrale, e la presenza di obiettivi precisi, avrebbero poi rafforzato l'indipendenza delle Banche centrali dai governi, non ponendosi del pari problemi di controlli politici in ragione del perseguimento di obiettivi tecnici determinati.

Questa corrente di pensiero certamente influenzò la nascita della BCE, che venne caratterizzata da una marcata indipendenza, formale e sostanziale¹¹.

⁹ D. RICARDO, *Plan for the establishment of a national bank*, J. Murray, London, 1824.

¹⁰ Fu principalmente la scuola monetarista a teorizzare la indipendenza della Banche centrali in correlazione con la previsione di obiettivi specifici previsti dalla legge. Cfr. M. FRIEDMAN, *Should there be an independent monetary Authority*, in L.B. YEAGER, *Search of a monetary constitution*, Cambridge, Harvard University Press, 1962. Friedman si chiedeva come si potesse creare un sistema monetario che sia stabile, libero da interferenze governative irresponsabili e che non potesse essere utilizzato come fonte di potere per minacciare la libertà economica e politica. La indipendenza pare essere la strada migliore, purché essa sia delimitata da obiettivi chiari e ben precisi. La politica monetaria, dato che gli agenti economici hanno aspettative razionali, deve essere coerente nel tempo (*time consistent*) per essere credibile.

¹¹ Sulla natura della Banca centrale la letteratura è molto vasta. Cfr. S. BARONCELLI, *La Banca Centrale Europea, profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal reserve*, 200, Firenze; M. PERASSI, *Banca Centrale Europea*, (voce) in *Enc. Diritto*, Annali IV, Milano 2011, p. 153 ss. A. MALATESTA, *Gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano 2003, 74 ss.; R. IBRIDO, *Banca Centrale Europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, (Agg. VII), Milano 2017, 90 ss.

Da un punto di vista formale, come noto, l'indipendenza è sancita con norme del Trattato, e ciò esclude la possibilità per gli organi politici di poterne modificare obiettivi ed assetto istituzionale se non attraverso la complessa procedura di modifica del Trattato. Da un punto di vista sostanziale l'indipendenza è caratterizzata da un obiettivo tecnico definito (il mandato di mantenere la stabilità dei prezzi, artt. 127 e 130), dall'obbligo di non influenza da parte delle istituzioni dell'Unione e dei governi degli Stati membri, nonché dalla separazione istituzionale tra i poteri pubblici di creazione e spendita del denaro (art. 128), sancito ulteriormente dal divieto di finanziamento monetario dello Stato (art. 128). La non presenza di altri obiettivi nel mandato (come l'occupazione) contribuisce ad escludere in capo alla BCE la capacità di ponderare interessi differenti, e quindi a ricondurre le sue funzioni all'interno della categoria della discrezionalità tecnica.

Questa scelta, che certamente fu influenzata politicamente dalla Germania e teoricamente dalle teorie monetariste, presenta vari elementi di razionalità, in connessione da un lato con l'architettura europea e dall'altro con le situazioni contingenti degli Stati.

In relazione al primo profilo, una certa predominanza del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri (unitamente al metodo c.d. intergovernativo) nella distribuzione dei poteri avrebbe rischiato condizionamenti derivanti da tale organo, e pertanto, nella sostanza, direttamente da parte degli Stati membri. In relazione al secondo profilo, come si sa, gli Stati europei sono caratterizzati da parametri macroeconomici assai differenti gli uni dagli altri, il che avrebbe potuto produrre una marcata inclinazione ad utilizzare la politica monetaria per fini di politica economica connessa con le esigenze dei singoli Stati. L'assenza di una marcata indipendenza dell'organo avrebbe potuto creare squilibri all'interno dell'Unione, con politiche monetarie oscillanti a seconda degli interessi degli Stati, e con la difficoltà di perseguire un interesse complessivamente europeo.

In sostanza, il mandato chiaro e sufficientemente stretto – il mantenimento della stabilità dei prezzi – unito ad una elevata indipendenza funzionale al mantenimento di tale obiettivo, delineava, secondo la visione dei monetaristi, un organo di elevata natura tecnica, le cui decisioni avrebbero dovuto essere guidate da un solo obiettivo predefinito (senza, pertanto, obiettivi primari o secondari da bilanciare come in altri ordinamenti). E questo modello, basato sulla discrezionalità tecnica, legittimava la forte indipendenza dell'organo dalle istituzioni politiche e il non inserimento di questo in un circuito di responsabilità politica.

3. Indipendenza funzionale e sistema di bilanciamenti

Per quanto la BCE nasca come organo tecnico, con un obiettivo predeterminato e con forti garanzie di indipendenza finalizzate ad evitare influenze politiche degli Stati nell'esercizio delle sue funzioni, strutturalmente essa è tutt'affatto priva di bilanciamenti e controlli. L'indipendenza della BCE è infatti un'indipendenza eminentemente funzionale – nel senso che le sue decisioni non debbono essere influenzate dai governi e debbono aver l'obiettivo della stabilità dei prezzi – mentre da un punto di vista strutturale e relativamente al sistema dei controlli essa risulta pienamente inserita nel sistema delle istituzioni europee e, come tutte le

istituzioni europee, frutto di sintesi politiche tra gli interessi dei vari Stati¹². Per quanto essa sia astrattamente un organo tecnico – per obiettivi e tipologia di decisioni – la sua composizione è però conseguenza di mediazioni effettuate dagli organi politici europei. Il sistema europeo delle Banche centrali (SEBC) contribuisce inoltre a mediare tra l’Autorità centrale e le autorità dei differenti Stati aderenti¹³.

I membri del Comitato esecutivo della BCE, infatti, sono “nominati tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea” (art. 238). Il processo di nomina, effettuato da organi politici, bilancia intrinsecamente la natura tecnica dell’organo.

Al contrario, il sistema del SEBC produce una sorta di controllo informale estrinseco. Le Banche centrali nazionali, infatti, sono da un lato chiamate ad eseguire le decisioni della Banca centrale, ma dall’altro lato sono immesse negli organi di governo e nei meccanismi decisionali della medesima BCE, realizzando così un modello ad un tempo *top down* e *bottom up* che consente rappresentazione e mediazione – tecnica – degli interessi dei vari paesi appartenenti al SEBC. Ancorché si tratti di una partecipazione asimmetrica, poiché la decisione finale spetta all’organo centrale, le istanze provenienti dai paesi membri sono, attraverso questo sistema, ponderate e valutate dall’autorità centrale.

Da un punto di vista dei controlli formali e sostanziali estrinseci, la Banca Centrale Europea è sottoposta al controllo sulla efficienza operativa da parte della Corte dei conti e alla verifica da parte di revisori esterni, nonché, come tutte le istituzioni dell’Unione Europea, sottoposta ai principi dello Stato di diritto e quindi alla giurisdizione da parte della Corte di Giustizia.

Si è invero in passato ritenuto che il controllo della Corte di Giustizia sugli atti della BCE sia più teorico che pratico, in ragione del fatto che le decisioni di tale autorità sono caratterizzate da elevata discrezionalità tecnica, difficilmente sindacabile all’interno di un modello giurisdizionale. Rispetto a tale profilo, peraltro, se un qualche livello di *deference* è certamente riscontrabile nella giurisprudenza relativa alla politica monetaria, che ricorda peraltro gli schemi consolidati del c.d. “controllo debole” sugli atti delle autorità indipendenti di natura tecnica, non è riscontrabile analoga *deference* rispetto agli atti relativi alla vigilanza bancaria¹⁴.

¹² L’indipendenza funzionale è cosa diversa dall’indipendenza istituzionale, che pone in relazione la banca centrale con gli altri attori politici dello scenario democratico. L’indipendenza istituzionale, in via generale può essere definita come “*the overall independence of the institution within the constellation of the various organs of government*”. Si veda, per un’indagine più approfondita, L. BINI SMAGHI, *Central bank independence: from theory to practice*, in *European Law Journal*, 4/2008.

¹³ Come noto il SEBC è stato figurativamente assimilato ad un asteroide, il cui nucleo è costituito dalla BCE e intorno al quale ruotano le BCN, secondo il modello delle reti. Per la citazione cfr. A.C. VISCONTI, *Banca Centrale Europea e sovranità economica finanziaria*, cit., 150 ed *ivi* ulteriori riferimenti di dottrina.

¹⁴ Cfr. ad esempio, Corte di Giustizia EU, 28 settembre 2022 – Case T-552/19 OP e 29 giugno 2022- Case T-501/19. relativa al diniego di accesso agli atti nel caso di Banca Carige. La Corte ha rilevato che non esiste una presunzione generale di riservatezza rispetto agli atti della BCE, e che l’eventuale provvedimento di diniego all’accesso deve essere motivato espressamente sulle ragioni in base alle quali la divulgazione dei documenti possa ledere l’interesse alla riservatezza. Inoltre, il rischio di ledere tali interessi deve essere “ragionevolmente

Si può anche rilevare che, in verità, la Banca d'Italia gode di garanzie di indipendenza strutturali maggiori rispetto alla BCE (si pensi ai procedimenti di nomina, alla non previsione del controllo da parte della Corte dei conti, alla non presenza di soggetti esterni alla medesima Banca d'Italia nel Direttorio).

D'altra parte, è pur vero che le funzioni della BCE sono stabilite nei trattati e ciò sostanzialmente sottrae alla politica – salvo l'improbabile modifica del trattato – la possibilità di una loro modifica. Tale aspetto, secondo alcune correnti di pensiero, attribuirebbe alla BCE un'autonomia eccessiva perché ciò escluderebbe anche il potere sanzionatorio di ultima istanza: la possibilità per il potere legislativo, in ipotesi di malfunzionamento dell'istituzione, di poter modificare struttura e funzioni della medesima¹⁵.

Questo argomento, tuttavia, si presta ad almeno due considerazioni in senso contrario. In primo luogo, nei meccanismi decisionali europei il peso del Consiglio è ancora molto elevato ed è difficile, poi, non rilevare che all'interno del Consiglio vi sono alcuni Stati che, storicamente, svolgono un ruolo trainante.

Di fatto la possibilità di attribuire alla "politica" la possibilità di modificare lo *status* della Banca centrale rischierebbe di porre la BCE in mano agli Stati economicamente più forti.

In secondo luogo, però, è proprio lo *status* costituzionale della BCE a far sì che essa sia inserita all'interno dell'organizzazione europea e ne sia da essa limitata.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia è ampiamente sottolineato come sia proprio la natura sostanzialmente costituzionale della BCE a porre quest'organo allo stesso livello delle altre istituzioni dell'Unione Europea, tanto che l'elevato grado di indipendenza non «implica un completo isolamento rispetto alle istituzioni e ad altri organi comunitari o una totale mancanza di cooperazione con gli stessi». In sostanza, l'indipendenza dell'organo è una indipendenza "funzionale", finalizzata al raggiungimento degli obiettivi determinati dal Trattato, ma tali obiettivi non possono essere completamente disgiunti da quelli perseguiti dall'Unione Europea¹⁶.

Questa linea interpretativa – che si basa proprio sulla previsione, all'interno del Trattato, delle norme di garanzia – è dunque assai importante perché individua, accanto

prevedibile" e non puramente ipotetico". In sostanza l'organo giurisdizionale non rifugge affatto da un controllo sulla ragionevolezza e la logicità della decisione della BCE. Come rilevato da S. ANTONIAZZI, in *La tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria europea: riparto di giurisdizione e molteplici questioni critiche*, in S. ANTONIAZZI, *Forme di tutela nell'Unione bancaria europea*, p.25, "La Corte di Giustizia ha affrontato un significativo contenzioso con rilevanti profili di interpretazione di complesse questioni, circa la qualificazione della significatività degli istituti creditizi, la revoca dell'autorizzazione bancaria, la corporate governance e la verifica dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione, il sistema di vigilanza consolidata secondo il quadro di cooperazione tra la BCE e le Autorità nazionali". Certamente una maggiore *deference* si rinviene nella giurisprudenza relativa alla politica monetaria straordinaria della BCE. Si veda, in relazione alla vicenda OMT, Corte Giust. 16 giugno 2015, C-62/14. In tema A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di giustizia il piano di allentamento monetario OMT della Corte di Giustizia. Una decisione importante anche per il caso greco.*, in *Federalismi.it*, 1.07.2015, p. 8 ss.; E. CREMONA, *Principio della stabilità dei prezzi e sistema delle competenze UE: la distinzione fra politica monetaria e politica economica nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1505-1530.

¹⁵ Per una sintesi di questi argomenti si veda P. FUSARO, *Banche centrali. Indipendenza e questione democratica: il caso della BCE*, in *Il Politico*, 2016, n. 1, p. 83 ss.

¹⁶ Si fa riferimento al famoso caso OLAF, Corte Giust., 10 luglio 2003 C-11/00, Commissione c. Banca Centrale Europea. Cfr. a commento F. SPAGNUOLO-G. PIZZANELLI, *La Corte di Giustizia nel caso Olaf precisa che l'indipendenza della BCE e della Bei non determina il loro isolamento dal contesto giuridico comunitario*, in *Riv. Italiana Dir. Pubbl. Com.*, I, 2005, p. 233.

all'obiettivo primario dell'azione della BCE, consistente nel raggiungimento della stabilità dei prezzi, ulteriori obiettivi che potremmo qualificare non tanto come secondari (perché ciò implicherebbe una ponderazione di interessi che il Trattato sembra escludere) ma come limiti negativi dell'azione. Il raggiungimento della stabilità dei prezzi, cioè, incontrerebbe il limite degli altri obiettivi dell'Unione che non possono essere violati allo scopo di raggiungere il primo. E tale aspetto, come si dirà, pare particolarmente rilevante per valutare la funzione svolta dall'*accountability* democratica e i suoi limiti.

4. L'*accountability* della BCE nella politica monetaria: mercati e istituzioni

Al di là dei vincoli e dei controlli strettamente giuridici, nessuna autorità è veramente indipendente se non è in grado di legittimare le proprie decisioni. Tanto più un'autorità indipendente è svincolata dalla legittimazione politica, quanto più essa deve avere attitudine a dare conto – con varie modalità a seconda delle caratteristiche dell'autorità – delle proprie decisioni, che le rendono accettabili in una comunità giuridica, indipendentemente dalla sussistenza di una sua legittimazione politica. Se le decisioni non sono convincenti ed efficaci viene meno la fiducia da parte di tutti gli *stakeholders* nei confronti della autorità, e ciò mina la stessa ragion d'essere dell'indipendenza. Quando questo dovesse verificarsi, è facile allora porre in dubbio l'autonomia dell'istituzione, che può rischiare di essere catturata dal governo o da una sua corrente politica, con conseguente perdita di legittimazione.

Inoltre, lo Stato di diritto non consente che vi siano poteri pubblici svincolati dall'ordinamento giuridico ed è assolutamente pacifico che decisioni suppostamente tecniche possono avere effetti politici (nel caso delle decisioni delle Banche centrali questo è del tutto evidente). La capacità di legittimare le proprie decisioni, eventualmente in contrasto con i *desiderata* dei governi e della politica, costituisce un obiettivo fondamentale per una Banca centrale ed è anche l'obiettivo principale dell'*accountability*: dare conto non affinché l'organo o gli organi ai quali si dà conto possano esercitare un controllo di merito sulle scelte effettuate – che sarebbe in contrasto con l'indipendenza –, ma per spingere l'autorità indipendente ad assumere decisioni sulla base del principio di coerenza e consentire, dall'altra parte, alle autorità rappresentative di valutare, per quanto di competenza, gli effetti politici delle decisioni assunte.

Legittimare la decisione da una parte e consentire una valutazione – che, come si dirà, deve però essere determinata nell'oggetto – dall'altra, costituiscono i due poli dell'*accountability* per una Banca centrale.

Nel caso delle Banche centrali, il primo principio per legittimare le proprie decisioni è la coerenza delle decisioni stesse con le previsioni macroeconomiche e l'attitudine a raggiungere gli obiettivi che la stessa Autorità si prefigge di raggiungere (principio di efficienza). Ed i primi interlocutori per valutare efficacia e coerenza delle scelte sono i mercati.

Gli strumenti di comunicazione ai mercati, interlocutori naturali della BCE, trovano il loro fondamento giuridico negli artt. 284, par 3, e 132, par. 2, TFUE e nell'art. 15 dello Statuto del Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC) nonché nell'art. 22 del regolamento interno della stessa BCE. La comunicazione ai mercati svolge infatti la funzione essenziale di

influenzare le aspettative, agendo sui tassi di interesse a breve termine che a loro volta influenzano i tassi di interesse a lungo termine ed altre variabili del mercato finanziario che a loro volta ne condizionano altre, come inflazione e produzione. Il mercato valuta l'affidabilità della Banca centrale intesa come capacità di mantenere coerenza tra quanto annunciato e quanto realizzato; in relazione a questo profilo, lo strumento comunicativo è molto articolato ed ha per contenuto gli obiettivi, le decisioni di *policy* e i dati economici. Gli strumenti sono vari e vanno dalla pubblicazione del Bollettino economico, che viene pubblicato due settimane dopo ciascuna delle riunioni di politica monetaria del Consiglio direttivo, il rapporto annuale, le conferenze. Rispetto alle decisioni di *policy* lo strumento più utilizzato è tuttavia il canale delle conferenze stampa successive alle riunioni del Consiglio direttivo. Ad essi si è aggiunta la tecnica delle c.d. *forward guidance* (indicazioni prospettiche) con le quali la BCE fornisce informazioni riguardo alle future intenzioni di politica monetaria, in coerenza con le valutazioni del Consiglio direttivo riguardo alla situazione economica corrente e alle prospettive per il futuro¹⁷.

Evidentemente, tanto più la Banca centrale sarà coerente ed efficace, tanto più essa sarà in grado di influenzare le aspettative sui tassi e, di conseguenza, i comportamenti degli operatori. L'*accountability* rispetto ai mercati è, pertanto, una sorta di corollario della politica monetaria, tanto da poter essere considerato, a sua volta, uno strumento aggiuntivo di politica monetaria¹⁸.

Differente è invece la funzione dell'*accountability* c.d. "democratica", intendendosi con essa il "dare conto" ad organi rappresentativi, a posteriori, delle scelte effettuate¹⁹. Mentre gli altri strumenti di *accountability* svolgono la funzione di legittimare la stessa BCE davanti ai mercati, allo scopo di rendere più efficiente la politica monetaria, l'*accountability* democratica, come vedremo, svolge il diverso ruolo di rendere edotto il Parlamento delle scelte effettuate dalla Banca centrale (legittimandole davanti alla politica)²⁰.

Al di là della legittimazione dell'organo, la c.d. *accountability* democratica svolge però nella prassi un ulteriore fine – particolarmente sottolineato dalla dottrina costituzionalistica –

¹⁷ Cfr. sul tema P. FUSARO, *Banca Centrale Europea e comunicazione, un'analisi. Con alcune deduzioni sull'Esecutivo guidato da Mario Draghi*, in *Ceridap*, 2021, 30 ss.

¹⁸ In relazione a questo aspetto alcune considerazioni potrebbero essere svolte, però, sulle modalità di determinazione delle proiezioni macroeconomiche che costituiscono i *driver* fondamentali rispetto alle decisioni sui tassi. Mentre infatti a dicembre e a giugno esse sono fatte sulla base degli input delle Banche centrali nazionali, a marzo e settembre esse sono elaborate dallo staff BCE. Si possono verificare pertanto alcune difformità nelle previsioni che creano una carenza di prevedibilità, ad esempio, sulla persistenza o meno dell'inflazione. Secondo molti commentatori nel giugno del 2003 le previsioni sull'inflazione sono state molto condizionate dalle Banche centrali del nord Europa, tanto che gli economisti delle principali banche di investimento si sono di mostrati sorpresi dalle previsioni. In particolare, la Bundesbank ha indicato una previsione dell'inflazione tedesca al 6% (contro il 5,4% indicato dalla BCE per l'eurozona e al 2,7% nel 2005, contro il 2,2%). Cfr. MF, 17 giugno 2003.

¹⁹ Cfr. R. MULGAN, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Palgrave, Basingstoke, 2003. L'autore evidenzia l'attualità del tema, laddove afferma che «"Accountability" and "accountable" are buzzwords of our era», p. 1.

²⁰ Per un approfondimento sul concetto di *accountability* democratica e sulla sua natura di strumento per prevenire e sanare abusi di potere, si veda A. SCHEDLER, *Conceptualizing Accountability* in A. SCHEDLER – L. DIAMOND – M.F. PLATTNER (a cura di), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londra; P. MAIR, *Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy*, in *New Left Review*, 42/2006; C.A.E. GOODHART – R.M. LASTRA, *Populism and Central Bank Independence*, in *Open Economics Review*, 29/2017.

consistente nel poter inserire – in astratto e con la forma della *moral suasion* – nelle decisioni della BCE interessi ulteriori e diversi emersi attraverso quello che viene chiamato – con una certa enfasi – *monetary dialogue* con il Parlamento. Quest'ultimo aspetto può porre alcuni problemi con l'indipendenza funzionale della BCE sancita nei Trattati, e pertanto, sia pure in termini generali, dovranno esserne chiariti i limiti.

Gli strumenti di *accountability* democratica rispetto alla politica monetaria trovano le loro basi nel Trattato e consistono in una serie di interazioni tra la Banca centrale e il Parlamento europeo.

In questo ambito è in primo luogo da ricordare che Presidente del Consiglio e un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE. Si tratta di una previsione che ha come fine quello di consentire, nei confronti delle altre istituzioni, una rilevante *disclosure* e che, pertanto, può essere collocata a buon diritto nell'ambito degli strumenti di *accountability*.

Inoltre, l'art. 284 TFUE prevede che la BCE debba trasmettere al Parlamento europeo (ma anche al Consiglio, alla Commissione e al Consiglio europeo) una relazione annuale. La relazione è presentata dal Presidente al Parlamento europeo, che procede ad un dibattito che si conclude con una risoluzione. Il medesimo articolo prevede poi che, su richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa il Presidente o altri membri del comitato esecutivo possono essere ascoltati dalla competente commissione parlamentare (Commissione affari economici). A queste norme di natura costituzionale si sono aggiunti ulteriori strumenti di interlocuzione previsti da norme del regolamento interno del Parlamento europeo (si potrebbe discutere sulla legittimità di queste norme e soprattutto sulla loro attitudine a creare obblighi nei confronti di una autorità indipendente. Come si vedrà, infatti, questa tecnica di normazione è stata poi superata, per quanto concerne le funzioni di vigilanza, con accordi interistituzionali, maggiormente rispettosi dell'autonomia)²¹. Tali norme prevedono l'audizione in commissione del Presidente della BCE per almeno quattro volte all'anno per dichiarazioni o rispondere a domande, oltre alla possibilità, per ciascun membro del parlamento, di proporre sino a sei interrogazioni al mese con richiesta di risposta scritta.

Vi è dunque la possibilità di una interlocuzione assai stretta tra Parlamento e Banca centrale che non si limita alla presentazione di una relazione finale nella propria sede (pensiamo alle considerazioni finali della Banca d'Italia) ma che implica un assoggettamento della stessa Banca centrale alle regole e alle procedure dell'organo parlamentare. Interrogazioni e risoluzioni, infatti, sono strumenti giuridicamente tipizzati, normalmente utilizzati dall'organo titolare della funzione di indirizzo e controllo (Parlamento) nei confronti dell'organo che ha con esso un rapporto fiduciario (il Governo). Il che, in astratto, come si diceva, può apparire contrastante con le norme del Trattato che, nel garantire la indipendenza della BCE, determinano esse stesse le regole relazionali con il Parlamento e stabiliscono espressamente che la BCE deve essere sottratta all'influenza politica del Parlamento e delle istituzioni politiche.

²¹ Sul punto, in senso invece favorevole ad una disciplina della materia attraverso la fonte del regolamento, cfr. R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, cit., p. 11 ss.

Questa sorta di corto circuito tra indipendenza e responsabilità può in verità risolversi solo se si esclude che tali strumenti abbiano come scopo quello di inserire in qualche modo la Banca centrale nei circuiti della responsabilità politica o che essi servirebbero a compensare il *deficit* democratico della BCE attraverso un'interlocuzione parlamentare che, inserendo obiettivi differenti rispetto a quelli normativamente previsti, ne legittimasse politicamente le decisioni. Come si diceva, se così fosse, il corto circuito con le garanzie di indipendenza previste dal trattato sarebbe inevitabile. Del pari, non potrebbe più parlarsi di *accountability* ma del diverso concetto di responsabilità politica.

L'attitudine a dare conto all'organo parlamentare, anche attraverso interrogazioni, pare svolgere, in verità, una diversa funzione. Non v'è dubbio che il Parlamento deve essere edotto circa di decisioni di politica monetaria che, pur essendo al di fuori della sua sfera di influenza, in quanto attribuite dal trattato ad un organo indipendente, possono costituire la necessaria base per lo svolgimento di ulteriori valutazioni che rientrano nella competenza dell'organo Parlamento, e che, pertanto, possono essere legittimamente svolte senza intaccare la indipendenza della Banca centrale.

Il supporto giuridico per non considerare *legibus soluta* la BCE, del resto, sta nella già citata giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo la quale la BCE è un organo costituzionale e pertanto non sfugge alle regole alle quali sono sottoposti gli altri organi costituzionali europei²². Essi da una parte debbono perseguire gli obiettivi previsti nel mandato, esercitando le competenze che gli sono proprie, ma dall'altra debbono rispettare *anche* gli altri obiettivi che sono previsti nel Trattato ma che non è compito specifico dell'organo perseguire²³.

Il dare conto al Parlamento dovrebbe allora servire a quest'ultimo per verificare le ricadute delle politiche monetarie sugli obiettivi generali dell'Unione e sugli interessi che le istituzioni europee sono tenute a perseguire, ma non per valutare, *ex se*, gli atti stessi di politica monetaria. Anche a voler prescindere dalle rilevanti asimmetrie informative tra i due organi, cosa che nella sostanza impedisce al Parlamento di esercitare una funzione critica basata su di una parità di informazione, la eventuale critica puntuale circa la capacità dell'atto di raggiungere le sue specifiche finalità (la stabilità dei prezzi) costituirebbe una violazione dell'indipendenza e del riparto di competenze previste nel trattato. Al contrario, non solo è legittimo ma è anche doveroso che il Parlamento comprenda e valuti *gli effetti* della politica monetaria rispetto agli altri obiettivi previsti nel Trattato che sono di sua propria competenza. Si spiega allora lo strumento della risoluzione: non sarebbe infatti la Banca centrale – che non può farlo – a

²² Si fa riferimento al citato caso OLAF, Corte Giust., 10 luglio 2003 C-11\00, Commissione c. Banca Centrale Europea.

²³ È discutibile se questi altri obiettivi debbano essere considerati come obiettivi secondari o come limiti negativi esterni. La seconda tesi, come si è già detto e al di là di ogni valutazione di merito, sembra più consona allo statuto costituzionale dell'organo che, nel precisarne tassativamente il mandato, ha del pari previsto garanzie di indipendenza che rischierebbero di essere incompatibili con decisioni basate sistematicamente sulla ponderazione degli obiettivi. Per le ragioni espresse nel primo paragrafo il Trattato ha delineato un organo le cui decisioni sono qualificare come tecniche perché non caratterizzate dalla ponderazione degli interessi. È certamente coerente con tale assetto la presenza di limiti negativi esterni, mentre maggiori problemi deriverebbero all'assetto istituzionale se si dovesse considerare la presenza di obiettivi secondari che la stessa BCE dovesse scegliere e bilanciare. La previsione in capo alla Bce di un mandato da perseguire senza violare altri obiettivi previsti nel Trattato consente allora di determinare in maniera più chiara le funzioni svolte dall'*accountability* democratica.

valutare gli altri effetti della politica monetaria rispetto al perseguimento di fini ulteriori quanto il Parlamento. E sarebbe lo stesso Parlamento a richiamare eventualmente l'attenzione della Banca centrale, con una sorta di *moral suasion*, su tali effetti.

5. L'*accountability* nel Meccanismo di Vigilanza Unico

Le funzioni della BCE non si limitano all'esercizio della politica monetaria, ma sono state estese, sia pure con un sistema di separazione interna, alla vigilanza bancaria²⁴.

Come noto, con il Regolamento del Consiglio del 15 ottobre 2014 n. 1024 è stato introdotto il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) che prevede l'attribuzione alla Banca Centrale Europea di funzioni di vigilanza sugli istituti di credito europei di maggiori dimensioni (c.d. *significant*). Il Regolamento istituisce un sistema inedito di cogestione di poteri regolatori e amministrativi tra Banca Centrale Europea e Banche centrali nazionali²⁵. Tra i vari aspetti inediti, che svolgono un rilievo per le considerazioni che seguiranno, vi è il fatto che alla Banca Centrale Europea spetta applicare non solo il diritto europeo, ma anche le normative nazionali di recepimento di direttive e di regolamenti europei; che la Banca Centrale Europea nell'esercizio di poteri di vigilanza richiede una collaborazione funzionale e organizzativa stretta con le autorità nazionali secondo il modello del decentramento organico; che tale cooperazione può avvenire anche per quanto concerne i poteri sanzionatori, dato che la Banca centrale può chiedere alle autorità nazionali competenti di avviare procedimenti sanzionatori nel caso di violazione di disposizioni nazionali di recepimento di direttive e di altre disposizioni legislative nazionali. Dall'altra parte, in questo con una qualche similitudine rispetto al modello del SEBC, ciascuna autorità nazionale può designare un proprio rappresentante nel consiglio di vigilanza. Si tratta pertanto di un sistema complesso, all'interno del quale collaborano, con schemi differenti, la Banca Centrale Europea e le autorità nazionali.

In conseguenza di questa diversità di schemi collaborativi, che coinvolge le autorità nazionali e anche l'applicazione del diritto nazionale da parte della BCE, il sistema di *accountability* è più articolato di quello relativo alla politica monetaria e coinvolge non solo il Parlamento europeo ma anche i Parlamenti nazionali, sia pure, in questo ultimo caso, con schemi particolari (artt. 20 e 21 del regolamento, e poi l'accordo interistituzionale tra BCE e Parlamento europeo, del quale si dirà in seguito). Del resto, il trasferimento della vigilanza dalle singole Banche centrali nazionali alla BCE (avvenuto per mano del Regolamento 1024/2013) ha inevitabilmente comportato una perdita di sovranità degli Stati rispetto al controllo del

²⁴ M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale Europea*, in *Diritto Pubblico*, 2013, p. 975 ss.

²⁵ Su questo tema la dottrina è molto vasta. Si veda M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'Unione bancaria tra tecnica e politica*, cit., 203 ss.; C. BRESCIA MORRA, *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca, impresa, società*, 2015, 73 ss.; S. AMOROSINO, *La governance delle banche tra Banca Centrale Europea e Banche centrali nazionali*, in *Bancaria*, 2005, p. 55; S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014 p. 80 ss.; A. PISANESCHI, *Banca Centrale Europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *Federalismi.it.*, 2014, 2 ss.

proprio sistema economico, in qualche modo bilanciata, con la previsione di un sistema di *accountability* anche a livello nazionale.

L'art. 20 (responsabilità e relazioni) riguarda le interrelazioni della BCE con il Parlamento europeo, mentre l'art. 21 riguarda invece le interrelazioni della BCE con i parlamenti nazionali.

Per quanto concerne il primo profilo, il Presidente del consiglio di vigilanza della BCE deve presentare una relazione annuale al Parlamento europeo: il modello in questo caso è sostanzialmente identico a quello previsto per l'*accountability* in tema di politica monetaria.

Inoltre, il Parlamento può porre interrogazioni e quesiti alla BCE, nonché chiedere al Presidente del consiglio di vigilanza di partecipare ad audizioni davanti alle commissioni competenti del Parlamento europeo. Così come nel caso dell'*accountability* democratica in tema di politica monetaria, le forme giuridiche sono quelle tipiche del sindacato ispettivo; ne consegue che, come nelle interrogazioni relative alla politica monetaria, v'è da chiedersi quale possa essere l'oggetto di queste interrogazioni, quesiti ed audizioni. L'attività di vigilanza si estrinseca, infatti, *non solo, ma anche* in atti puntuali, ispettivi, sanzionatori, ecc., relativi a singole banche, rispetto alle quali parrebbe da escludersi un'*accountability* democratica propria in ragione della natura tipicamente provvedimentoale dell'attività svolta.

È vero, però, che la Banca Centrale Europea, nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico, svolge una rilevante funzione di vigilanza normativa, principalmente attraverso atti di *soft law* variamente denominati (aspettative di vigilanza, linee guida ecc.) attraverso i quali essa esercita un potere conformativo rispetto all'intero sistema bancario europeo. Trattandosi di una attività di natura generale, suscettibile di influire sulla circolazione della liquidità nell'eurozona e pertanto in grado di condizionare il raggiungimento di altri obiettivi previsti all'interno del Trattato e di competenza del Parlamento europeo, pare legittimo che il medesimo Parlamento debba conoscere le logiche sottostanti alla assunzione di tali decisioni, valutandone la coerenza rispetto agli altri obiettivi del Trattato.

Per quanto concerne poi la relazione con i Parlamenti nazionali, l'articolo 21 prevede che questi possano chiedere alla BCE di rispondere per iscritto a eventuali osservazioni o quesiti, e inoltre il Parlamento nazionale di uno Stato membro può invitare il presidente o un membro del consiglio di vigilanza a partecipare ad uno *scambio di opinioni* in relazione alla vigilanza degli enti creditizi operanti nello Stato membro, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente.

In questo caso è evidente che gli Stati nazionali hanno cercato di recuperare in qualche modo la perdita della vigilanza domestica introducendo una inedita relazione tra Parlamento nazionale e BCE. Pure rileva il fatto che accanto ad un membro del consiglio di vigilanza vi è anche un rappresentante dell'autorità nazionale competente, quasi a ratificare, anche sotto il profilo dell'*accountability*, il modello cooperativo tra l'autorità centrale e le autorità nazionali.

In questo caso, tuttavia, la relazione tra Parlamento nazionale e BCE è maggiormente flessibile, poiché non si utilizzano – di proposito – le categorie tipiche del sindacato ispettivo (interrogazioni, audizioni, risoluzioni).

L'espressione apparentemente curiosa di "scambio di opinioni" serve in verità a sciogliere un problema giuridico non irrilevante. La BCE è un organo costituzionale all'interno del

Trattato dell'Unione Europea ed è inserita nel sistema dei controlli e bilanciamenti all'interno della forma di governo prevista nel Trattato, ma è organo terzo nei confronti dei Parlamenti nazionali, rispetto ai quali il Trattato non prevede forme di interrelazione. L'utilizzazione di espressioni come interrogazioni o risoluzioni avrebbe collocato la BCE all'interno delle forme di governo nazionali, mentre l'espressione "scambio di opinioni", per quanto atipica, qualifica l'inesistenza di uno stabile rapporto relazionale tra i due organi.

A seguito della approvazione del regolamento sopra citato è stato poi stipulato un accordo interistituzionale in data 9 ottobre 2013 tra Parlamento europeo e BCE²⁶ che ha aggiunto almeno due ulteriori importanti momenti di interrelazione rispetto al procedimento di nomina del presidente del consiglio di vigilanza e rispetto al procedimento di adozione degli atti della BCE sottoposti a consultazione pubblica (regolamenti, decisioni, indirizzi e raccomandazioni). Rispetto al primo punto, vi sono vari momenti di collegamento tra BCE e Parlamento europeo che culminano con un'approvazione da parte del Parlamento della proposta della Commissione. I criteri di selezione sono infatti comunicati a una commissione del Parlamento prima della pubblicazione dell'avviso di selezione ed è comunicato alla medesima commissione l'elenco dei candidati; in questa fase la commissione parlamentare può presentare interrogazioni sui criteri e sull'elenco. In secondo luogo, la BCE comunica al Parlamento le proprie proposte di nomina, dopodiché la commissione competente procede ad un'audizione pubblica dei candidati e successivamente è il Parlamento a decidere se approvare la nomina proposta dalla BCE. Nel caso che la proposta non sia approvata, la BCE può o attingere alla lista dei candidati preesistenti oppure ripetere la procedura di selezione. Vi è quindi un intervento molto forte del Parlamento nella procedura di nomina del presidente.

Anche per l'adozione degli atti della BCE sottoposti a consultazione l'accordo interistituzionale prevede un'inedita procedura che coinvolge il Parlamento europeo. Prima dell'adozione della procedura di consultazione i progetti di atti vengono infatti trasmessi al Parlamento europeo che può presentare osservazioni. Tali osservazioni possono essere oggetto di uno scambio di opinioni di natura informale.

6. L'*accountability* nel Meccanismo di Risoluzione Unico

Con la Direttiva 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio (cd. BRRD, *Bank recovery e resolution directive* e con il Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 è stato introdotto il c.d. Meccanismo di Risoluzione Unico con la funzione di gestire le crisi degli istituti di crediti sottoposti al meccanismo unico di vigilanza (quelli, cioè, *significant*).

²⁶ Cfr. *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca Centrale Europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca Centrale Europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico* (2013/364UE).

La risoluzione delle crisi è affidata ad un meccanismo complesso che fa perno su di un'agenzia europea dotata di personalità giuridica – il Comitato di risoluzione –, che interagisce con la BCE, la Commissione ed il Consiglio.²⁷

Il meccanismo si basa sul principio che in caso di crisi bancaria un ente in dissesto dovrebbe essere liquidato secondo la procedura ordinaria di insolvenza vigente nel proprio paese, ponendo a carico degli azionisti e dei creditori le perdite che si fossero realizzate. Solo eccezionalmente è possibile, invece della liquidazione, la risoluzione, che ha come scopo la conservazione della continuità aziendale. È compito del Comitato di risoluzione adottare lo schema di risoluzione (art. 18, par. 1 Reg. UE n. 806/2014).

La risoluzione è possibile, tuttavia, in presenza di alcuni requisiti normativamente precisati:

- quando l'ente sia in dissesto o a rischio di dissesto (*fail o likely to fail*). Tale requisito deve però essere accertato dalla BCE che deve poi segnalarne la sussistenza al Comitato;
- non devono essere praticabili altre strade (come le misure di intervento precoce e/o la svalutazione degli strumenti di capitale, e la conversione degli strumenti ibridi di capitale);
- deve sussistere un interesse pubblico ad evitare la risoluzione.²⁸ La valutazione dell'interesse pubblico è a sua volta collegata ad ulteriori obiettivi che dovrebbero precisarne il significato: garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria prevenendo il rischio di contagio, ridurre al minimo il sostegno finanziario pubblico straordinario, tutelare i depositanti, i fondi e le attività dei clienti. Per quanto la normativa non indichi interessi primari e secondari, è certamente l'interesse alla stabilità finanziaria a costituire la ragione principale del processo di risoluzione.

L'approvazione dello schema di risoluzione da parte del Comitato non completa tuttavia il procedimento, poiché questo è sottoposto ad una sorta di condizione risolutiva che consiste nella possibilità, per la Commissione, di proporre al Consiglio di obiettare qualora si ritenga che esso non soddisfi il criterio dell'interesse pubblico. Il Consiglio, in tal caso, delibera a maggioranza semplice.

Inoltre, nella ipotesi il cui il programma di risoluzione preveda la possibilità di utilizzare il Fondo di risoluzione, tale intervento deve essere ritenuto compatibile con il mercato interno dalla Commissione prima dell'adozione del piano di risoluzione sulla base dei principi in tema di divieto di aiuti di Stato.²⁹ L'eventuale veto della Commissione è superabile solo dal

²⁷ Come rilevato da M. MACCHIA, *Il single resolution board*, in M. CHITI, V. SANTORO, *L'Unione Bancaria europea*, Pisa 2016, 335, si tratta di un'agenzia di nuovo conio, definibile come amministrazione di settore finalizzata al raggiungimento degli obiettivi preposti nella normativa. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Dalle Agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M. P. CHITI, A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, 10 ss.

²⁸ Cfr. M. P. CHITI, *The passage from banking supervision to banking resolution: players, competences, guarantees*, in *Riv. It. dir. pubbl. comun.*, 2014, 608; L. D BRINA, *Risoluzione delle banche e bail in*, in *Riv. Trim. dir. Ec.*, 2015, 206

²⁹ Cfr. I. MECATTI, *Crisi bancarie, aiuti di Stato e sistemi di garanzia dei depositi: dal caso Tercas alla riforma delle regole*, in *Le crisi bancarie, problemi e prospettive*, Torino 2023, p. 91 ss.

Consiglio con voto, in questo caso, all'unanimità. Il programma di risoluzione può entrare in vigore soltanto se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso obiezioni.

Il procedimento è, dunque, assai complesso, e tale complessità deriva dall'esigenza di coniugare insieme discrezionalità tecnica e discrezionalità politica, con il contemporaneo svolgimento di un ruolo arbitrale da parte della Commissione.

Quest'ultima è sostanzialmente sovrana in tema di aiuti di Stato (la decisione della Commissione può essere ribaltata solo all'unanimità dal Consiglio); il Consiglio, al contrario, ha un potere molto forte di controllo sull'interesse pubblico (voto a maggioranza). La ragione di questo meccanismo, come spiegato nei considerando del regolamento starebbe proprio nel fatto che la procedura di risoluzione di una banca *significant* può produrre effetti sulla stabilità dell'Unione e sui bilanci degli Stati membri. Per tale ragione «*dovrebbe pertanto essere il consiglio su proposta della commissione ad esercitare un controllo efficace sulla valutazione fatta dal comitato della sussistenza di un interesse pubblico*» (considerando n. 24).

In definitiva, mentre nella politica monetaria e nel Meccanismo di Vigilanza Unico gli organi politici non sono coinvolti nei procedimenti *ex ante*, ma solo *ex post* attraverso i meccanismi di *accountability* che si sono descritti, nel caso della risoluzione l'organo rappresentativo degli interessi politici degli Stati (il Consiglio) costituisce alla fine il decisore di ultima istanza. Ciò è indice, da un lato del recupero da parte degli Stati di porzioni rilevanti della propria sovranità nel momento della decisione sul salvataggio di una banca *significant*, e dall'altro lato della difficoltà di considerare come "tecnici" i differenti interessi che confluiscono nella nozione di interesse pubblico. Tanto che si è preferito attribuire questo potere direttamente all'organo politico.³⁰

Le norme sull'*accountability* rispecchiano la complessità del procedimento e i numerosi interessi in gioco che il medesimo procedimento intende sintetizzare. Le forme di *accountability* (previste dagli artt. 45 e 46 del regolamento istitutivo) sono, infatti, differenti rispetto al modello seguito dalla BCE sia in sede di politica monetaria che in sede di vigilanza bancaria, perché diversi sono gli attori che interagiscono nel procedimento di risoluzione.

Il Comitato, infatti, a norma del primo comma dell'art. 45, risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione dell'attuazione del regolamento. La previsione di una responsabilità nei confronti di Commissione e Consiglio può apparire in verità atipica, dato che questi due organi sono attori del medesimo procedimento. A ben vedere, tuttavia, essa pare confermare l'esistenza di una qualche gerarchia nella selezione degli interessi. Dato che la Commissione può proporre di obiettare al programma di risoluzione ed è il Consiglio ad avere il potere decisionale finale sulla sussistenza dell'interesse pubblico, è a questi due organi che effettivamente risponde il Comitato.³¹ Non essendo invece presente il Parlamento nel processo

³⁰ La mancanza di una gerarchia negli interessi che il Comitato deve tutelare di fatto porta ad una necessaria ponderazione di tutti gli interessi coinvolti. Arbitro finale di tale ponderazione risulta essere il Consiglio, al quale, pertanto, è attribuito il peso della decisione sull'ammissibilità della risoluzione.

³¹ È opportuno aggiungere, per completezza e per ulteriore supporto interpretativo, che l'art. 47 (titolo indipendenza), dopo aver precisato che il Comitato agisce in piena indipendenza e nell'interesse generale precisa che i membri del Comitato «*svolgono i rispettivi compiti in conformità delle decisioni del Comitato, del Consiglio e della Commissione*».

decisionale, esso è stato necessariamente inserito al momento di delineare le caratteristiche di *accountability* dell'organo.

Nondimeno, la presenza di organi differenti, dotati sia di funzioni istituzionali diverse all'interno dei Trattati, sia della tutela di interessi diversi all'interno del procedimento, può comportare alcuni distinguo in ordine ai temi che possono essere oggetto di discussione. Mentre Commissione e Consiglio, essendo interlocutori del Comitato nel procedimento di risoluzione, hanno competenza a discutere sui singoli casi, il Parlamento dovrebbe svolgere, attraverso l'interlocuzione con il Comitato, i compiti suoi propri che sono politici e di indirizzo.

Un riferimento in senso positivo in questo senso, del resto, lo si rinviene proprio nell'art. 45 comma sette che prevede che il Presidente del Comitato risponde per iscritto o oralmente alle interrogazioni o ai quesiti posti dal Parlamento europeo o dal Consiglio; partecipa a discussioni orali riservate con il Presidente o il vicepresidente delle commissioni competenti quando tali discussioni sono *necessarie all'esercizio dei poteri del Parlamento europeo ai sensi del TFUE*. Mentre un riferimento *a contrariis* lo si rinviene nell'art. 46 comma 3 che espressamente prevede, come si dirà a breve, che i Parlamenti nazionali possono discutere sui singoli casi.³²

Al di là di questo aspetto, gli strumenti di *accountability* si ripetono: il Comitato trasmette in primo luogo al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla BCE, per informazione, il programma di lavoro annuale del Comitato (art. 50 comma 1 lett. a); trasmette al Parlamento europeo, ai Parlamenti nazionali degli Stati membri, al Consiglio e alla Corte dei conti europea una relazione annuale sullo svolgimento dei compiti attribuiti; il Presidente presenta pubblicamente la relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio; il Presidente partecipa, su richiesta del Parlamento europeo ad audizioni delle Commissioni del Parlamento europeo. Le modalità operative e la tutela della riservatezza sono rinviate ad un successivo accordo interistituzionale tra il Comitato e il Parlamento, in analogia con il MVU.

La normativa prevede anche, come si accennava, una *accountability* rispetto ai parlamenti nazionali.

In primo luogo, il Comitato trasmette ad essi la relazione annuale. I Parlamenti possono, poi, rivolgere al Comitato le loro osservazioni motivate su tale relazione e il Comitato può rispondere oralmente o per iscritto. In generale, comunque, i parlamenti nazionali hanno un potere di chiedere al Comitato di rispondere su quesiti o osservazioni, e possono, in analogia con la BCE nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, invitare il Presidente insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale di risoluzione, a partecipare ad uno scambio di opinioni.

È opportuno, però, rilevare che a differenza dell'*accountability* disciplinata nel Meccanismo di Vigilanza Unico, in questo caso è precisato l'oggetto dello scambio di opinioni che espressamente deve essere connesso «*alla risoluzione delle entità di cui all'art. 2 in detto Stato membro*». Si tratta, cioè, di valutare specifici casi concreti di risoluzione – o di mancata risoluzione – degli istituti di credito sottoposti a tale procedura e relativi allo Stato il cui Parlamento ha attivato il meccanismo di interlocuzione.

³² La distinzione sembra avere senso: trattandosi di risoluzione di banche nazionali il Parlamento europeo è interessato ai riflessi della risoluzione rispetto ai compiti svolti dal Parlamento, mentre i Parlamenti nazionali sono interessati agli effetti della risoluzione nel mercato nazionale.

Il considerando n. 43 del regolamento specifica che «*tale ruolo dei parlamenti nazionali risulta opportuno alla luce del potenziale impatto delle azioni di risoluzione sulle finanze pubbliche sugli enti e i rispettivi clienti e dipendenti nonché sui mercati degli Stati membri partecipanti*». Il rationale di tale meccanismo è dunque chiaro: si tratta di recuperare a valle una modesta porzione di sovranità conoscitiva che il Meccanismo di Risoluzione Unico ha sottratto, spostando a livello europeo la problematica dei salvataggi bancari. Tale meccanismo, che coinvolge il Parlamento nazionale non in relazione a questioni di politica generale, ma in relazione ad un singolo caso, appare giustificato dalle problematiche insite nella valutazione preliminare sulla sussistenza dell'interesse pubblico come conseguenza di un bilanciamento di interessi diversi che, in definitiva, è affidato ad un organo politico (il Consiglio).

7. L'*accountability* nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria

Il sistema di regolazione finanziaria europea è completato dal Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF). Si tratta di un sistema multilivello di autorità micro e macroprudenziali con lo scopo di assicurare una vigilanza finanziaria coerente e uniforme all'interno dell'Unione Europea. Istituito anch'esso a seguito della crisi finanziaria del 2008 sulla base delle indicazioni della relazione de Larosière³³, è composto dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)³⁴ e dalle tre autorità europee di vigilanza, quali l'Autorità Bancaria Europea (ABE)³⁵, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA),³⁶ l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA).³⁷

Il CERS è incaricato della vigilanza macroprudenziale, con l'obiettivo di prevenire e attenuare i rischi sistemici per la stabilità finanziaria in relazione agli sviluppi macroeconomici. Le altre tre autorità sono invece incaricate della vigilanza microprudenziale: esse hanno l'obiettivo di sviluppare la stabilità e l'efficacia del sistema finanziario, stabilendo un sistema di regole comuni in materia finanziaria, attraverso norme tecniche di regolamentazione e di attuazione (adottate poi dalla Commissione) finalizzate alla realizzazione di un codice unico. Le autorità emanano anche orientamenti e raccomandazioni, ed in generale sviluppano e favoriscono le *best practices* nei relativi mercati di riferimento.³⁸

³³ Cfr. M. ONADO, *La supervisione finanziaria europea dopo il rapporto de Larosière: siamo sulla strada giusta?* in *Bancaria*, 2009, 16; A. PISANESCHI, *La regolazione bancaria multilivello e l'art. 47 della Costituzione*, in *L'Unione Bancaria europea*, cit., 154. Il rapporto de Larosière, dopo la crisi finanziaria 2008, sottopose alla Commissione una serie di raccomandazioni volte a rafforzare il sistema istituzionale europeo in materia finanziaria. Il rapporto de Larosière proponeva di trasformare gli ex comitati di livello tre secondo il modello Lanfalussy, in agenzie dell'Unione con competenze microprudenziali per poi coordinarne l'attività con un comitato di nuova istituzione competente per gli aspetti macroprudenziali e per il rischio sistemico.

³⁴ Istituita con regolamento (UE) 1092\2010

³⁵ Istituita con regolamento (UE) n. 1093\2010

³⁶ Istituita con regolamento (UE) n. 1095 del 2010

³⁷ Istituita con regolamento (UE) n. 1094 del 2010

³⁸ Per una visione complessiva, cfr. M DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, Milano 2012; A. GARELLA, *L'EBA e i rapporti con la BCE e con le altre autorità di supervisione e di regolamentazione*, in *L'Unione Bancaria Europea*, cit., p. 116

La normativa prevede strumenti di cooperazione orizzontale sia a livello UE, sia rispetto alle autorità dei singoli paesi membri, nonché strumenti di cooperazione verticale nei confronti di Organizzazioni internazionali. Il modello organizzativo, infatti, (eguale per le tre autorità) svolge anche la funzione di porre in essere un coordinamento strutturale tra le autorità di vigilanza europee, le autorità europee competenti (Commissione, BCE e CERS) e le autorità competenti di ciascuno Stato membro. Il Consiglio delle autorità di vigilanza – principale organo decisionale- è infatti composto oltre che dal Presidente dell’Autorità, dal capo dell’Autorità di vigilanza di ciascuno Stato membro e da un rappresentante della Commissione, della Banca Centrale Europea (BCE), del CERS e delle altre due autorità.³⁹

La normativa prevede, per le Autorità di vigilanza (CERS, ABE, ESMA, EIOPA) meccanismi di *accountability* sia nei confronti del Parlamento europeo sia nei confronti del Consiglio.

Un primo modello di *accountability* riguarda il momento informativo che si svolge sia nel continuo, con una maggior attenzione verso il Parlamento europeo, sia annualmente. In relazione al primo profilo, entro sei settimane da ogni riunione l’Autorità fornisce al Parlamento un resoconto dei lavori che tuttavia, non deve contenere la parte relativa alle discussioni su singoli partecipanti ai mercati finanziari. Questo meccanismo consente una informazione puntuale al Parlamento, al quale si legano altri strumenti riconducibili al modello del sindacato ispettivo. Le autorità, infatti, hanno l’obbligo di collaborare alle inchieste del Parlamento europeo; il Parlamento europeo può richiedere un’audizione del Presidente di una autorità, può essere richiesto di inviare una relazione scritta e ha obbligo di rispondere alle domande; vi è un generale obbligo di rispondere ai quesiti del Parlamento europeo oralmente o per iscritto. Inoltre, su richiesta, il presidente può svolgere discussioni orali riservate e a porte chiuse con il Presidente, i vicepresidenti e i coordinatori delle competenti commissioni parlamentari.

L’informazione annuale si basa, infatti, sulla “tradizionale” relazione annuale che il Consiglio di ogni Autorità di vigilanza deve inviare al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti e al Comitato economico e sociale europeo.

A parte questa comunicazione, il Consiglio può formulare – al pari del Parlamento – domande alle autorità, alle quali l’autorità può rispondere oralmente o per iscritto entro cinque settimane dal ricevimento.

Il modello di *accountability* rispetto a queste autorità è in parte differente da quello previsto per la BCE nonché per il Meccanismo di Risoluzione Unico. In primo luogo, non è prevista alcuna interlocuzione con i Parlamenti nazionali ma solo con istituzioni europee. Ciò dipende, si presume, dal fatto che nella vigilanza e nelle procedure di risoluzione, la BCE e il Comitato unico di risoluzione assumono decisioni relative a singole banche, che hanno pertanto rilievo diretto nei confronti degli Stati alle quali le banche appartengono. Al contrario, le autorità in

³⁹ E’ opportuno ricordare che sotto il profilo giuridico l’istituzione di tali agenzie poggia sull’art. 114 TFUE relativo al ravvicinamento delle legislazioni nazionali e si colloca nel solco di una giurisprudenza della Corte di Giustizia ormai consolidata che riconosce l’adeguatezza dell’art. 114 TFUE come base giuridica per l’istituzione di agenzie nella misura in cui gli obiettivi e i compiti ad essa conferiti sono strettamente collegati alla materia oggetto di riavvicinamento legislativo (cfr. CGE, 6 dicembre 2005, C-66\04, Regno Unito c. Parlamento e Consiglio).

questione svolgono principalmente funzioni di regolazione a livello europeo, cosicché non avrebbe significato la previsione di una *accountability* di livello nazionale.

In secondo luogo, non sono utilizzate le espressioni tecniche di interrogazioni e risoluzioni, quanto invece le diverse espressioni di domande e quesiti. Tale differenza, però non pare sostanzialmente rilevante, così come la mancata previsione di risoluzioni. Il dato sostanziale è che il Parlamento può chiedere informazioni e le autorità debbono rispondere. Il fatto che le norme non prevedano espressamente lo strumento della risoluzione non impedisce al Parlamento di assumere una posizione.

L'informazione nel continuo al Parlamento europeo (dopo ogni riunione), le possibilità di audizioni, le c.d. discussioni orali riservate, costituiscono strumenti che permettono al Parlamento non solo di avere un quadro conoscitivo assai completo delle politiche di regolazione, ma anche di poterne discutere – si tratta tra l'altro di autorità istituite e disciplinate non dal Trattato ma da fonti regolamentari, il cui potere normativo è proceduralmente fortemente condizionato dalla Commissione- con vincoli minori rispetto alla BCE.

8. Una breve conclusione

Per trarre alcune sintetiche conclusioni, è possibile affermare che gli strumenti di *accountability* previsti in capo alla BCE e alle altre autorità finanziarie permettono al Parlamento di dotarsi di un quadro conoscitivo completo nei vari rami di intervento dell'autorità. Tale aspetto è particolarmente rilevante data la stretta interconnessione della materia finanziaria: decisioni microeconomiche sulla vigilanza e sulla risoluzione delle banche hanno impatto sulla circolazione della liquidità, così come decisioni macroeconomiche sui tassi hanno impatto sulla situazione microeconomica dei singoli intermediari. La presenza di asimmetrie di *accountability* – e quindi anche informative – tra i sistemi di regolazione sarebbe pertanto dannosa, non consentendo all'autorità politica l'esercizio informato delle sue competenze.

Per questa ragione, l'*accountability* democratica sia in relazione alle funzioni monetarie che in relazione alle funzioni di vigilanza segue un modello unitario basato principalmente sull'informazione, che tuttavia non è solo unilaterale ma anche dialettica (incontri, scambi di opinioni, quesiti, risposte ecc.). Lo strumento dialettico, in quanto tendenzialmente non formalizzato, consente di richiamare l'attenzione, all'interno del dialogo, su quegli interessi che l'autorità non deve espressamente considerare nelle sue valutazioni tecniche (in quanto al di fuori del proprio mandato), ma che costituiscono però fini che le altre istituzioni ed in generale lo stesso trattato deve perseguire (si pensi ad esempio al principio di coesione, allo sviluppo economico, alla tutela dei diritti)⁴⁰. Tali richiami di attenzione sull'esistenza di limiti negativi al perseguimento del fine previsto nel trattato – il mantenimento della stabilità dei prezzi – può consentire al Parlamento di introdurre una qualche *moral suasion* qualora possa apparire che

⁴⁰ Secondo M. MANETTI, *Sull'autonomia e indipendenza delle autorità*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, p. 48: "va tenuto presente, infine, la nuova temperie determinata in rapida successione dalle crisi finanziarie, sanitarie, climatiche, belliche, all'interno della quale è maturato il nuovo interventismo dello Stato, facendo strada all'idea che tutti i soggetti pubblici siano tenuti a rispettare una gerarchia di interessi fissata a livello nazionale e/o europeo".

la decisione sulla liquidità monetaria possa andare in conflitto con altri obiettivi e interessi che il Trattato persegue. Per quanto la BCE, sulla base delle norme del trattato, non è chiamata a mediare con questi interessi, è pur vero che essi non possono essere travolti per perseguire il fine istituzionale del mantenimento della stabilità dei prezzi.

D'altro canto, però, l'architettura europea si basa su di un presupposto: la previsione che la Banca centrale debba perseguire un fine unico che è il mantenimento della stabilità dei prezzi. È l'unicità del fine che consente di qualificare l'attività della Banca centrale come tecnica – dato che non vi sono altri fini da bilanciare – ed è questa caratteristica che ne giustifica l'elevata indipendenza.

I vari piani (OMT, QE, PPE, LTROS, ecc.) hanno in verità dimostrato che la BCE, certamente in momenti di emergenza, ha però effettuato scelte non solo finalizzate al mantenimento della stabilità dei prezzi, ma anche tendenti al perseguimento di altri obiettivi. Sarà da vedere se questa flessibilità interpretativa verrà mantenuta al di là della situazione di emergenza (modificando pertanto attraverso una consuetudine costituzionale la rigida norma del trattato), il che porrebbe allora problemi maggiori di bilanciamento con altri organi, o se invece rimarrà confinata ad una sorta di potere di ultima istanza.