



I principi del Trattato CE in materia di politica monetaria

(Versione del 10 ottobre 2005)

di Carlo Malinconico - Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 17 del 2005

Il Trattato CE affronta il tema della “politica monetaria” negli articoli 105 e seguenti e nel protocollo del SEBC allegato al Trattato medesimo.

Obiettivi del SEBC sono la stabilità dei prezzi e, sempre che questa sia garantita, il sostegno alle politiche economiche generali nella Comunità (paragrafo 1).

Dei due obiettivi, il primo è senz’altro prevalente: la stabilità dei prezzi è alla base del sistema nella considerazione, maturata anche guardando a significative esperienze europee, quale quella tedesca del secondo dopoguerra mondiale, che lo sviluppo economico tragga il massimo beneficio da un’inflazione non superiore al 2%.

Il secondo, e pur rilevante obiettivo, è allo stato condizionato dalla mancanza di una vera e propria politica economica della Comunità.

In questo quadro, il paragrafo 2 fissa i compiti fondamentali del SEBC: definire e attuare la politica monetaria della Comunità, svolgere le operazioni sui cambi, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri (articolo 111), promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

È rimasta, invece, alle Banche centrali degli Stati membri la vigilanza sul sistema bancario. È prevalsa tale impostazione, nonostante qualche rilevante critica, sia per evitare il completo svuotamento delle competenze delle Banche centrali, che comunque venivano ad essere significativamente ridimensionate nelle attribuzioni; sia per la diversità dei sistemi europei, in alcuni dei quali - come in quello italiano - la competenza sulla vigilanza è condivisa tra organi governativi e banca centrale.

In tale contesto, e per la soluzione prudenziale che ne è derivata, il SEBC *contribuisce* (paragrafo 5 dell’articolo 105) alla “buona conduzione” delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la “vigilanza prudenziale degli enti crediti” e “la stabilità del sistema finanziario”. V’è, però, una norma di chiusura che consente in futuro di

rivedere l'assetto delle competenze in materia di vigilanza, attribuendo alla BCE compiti specifici in materia, con un procedimento deliberativo che coinvolge tutti gli organi fondamentali della Comunità.

Il SBCE

Il SEBC è espressamente definito dal Trattato come “composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali” (articolo 107). Il Sistema non è organo della Comunità. Organo è la BCE, che ha – per ulteriore garanzia – la personalità giuridica e una serie di garanzie cui si accennerà.

La BCE è preposta al SBCE: ne ha la *governance* per mezzo dei suoi organi direttivi (consiglio direttivo – in cui siedono anche i governatori delle Banche centrali – e comitato esecutivo).

Sulla base di queste caratteristiche, il SBCE può, sinteticamente, definirsi come un ordinamento sezionale, con la BCE che esercita il ruolo di indirizzo e di normazione del sistema. La BCE ha, infatti, il potere di adottare tutti gli atti più rilevanti del diritto comunitario a livello legislativo e amministrativo (regolamenti, decisioni, raccomandazioni e pareri). È opinione comune che, nonostante viga per la BCE, come per tutte le istituzioni comunitarie, il principio di attribuzione, detta istituzione vanta poteri molto estesi per il raggiungimento delle finalità e delle competenze assegnatele.

La BCE ha come organo di vertice il Consiglio direttivo, nel quale siedono i membri del Comitato esecutivo e i Governatori delle banche centrali. Ogni membro ha un voto e si decide a maggioranza – di regola - semplice, con la conseguenza che la maggioranza stessa è detenuta dai Governatori delle banche centrali: la dottrina considera tale soluzione un'evidente denazionalizzazione delle banche centrali nel SEBC, considerato che l'espressione del voto non può essere condizionata da istruzioni o influenze nazionali.

L'indipendenza

La delicatezza delle funzioni del SEBC comporta una particolare attenzione del Trattato in merito all'indipendenza, sia degli organi sia dei loro componenti, dalle istituzioni comunitarie e dai governi dei Paesi membri. Va osservato che, data la caratteristica “sezionale” dell'ordinamento comunitario del credito e la stretta interrelazione, negli organi della BCE, tra membri della Banca stessa e governatori delle Banche centrali, le garanzie del sistema si riferiscono a tutte le componenti dell'ordinamento medesimo

In particolare, da un lato, “né la BCE né una banca centrale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi comunitari, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo”; dall’altro, “le istituzioni e gli organi comunitari nonché i governi degli stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare d’influenzare i membri degli organi decisionali della BCE o delle banche centrali nazionali nell’assolvimento dei loro compiti”.

L’indipendenza della BCE è perseguita, inoltre, col riconoscimento dell’autonomia dalle altre istituzioni, sottolineata dall’attribuzione della personalità giuridica e dal regime finanziario. Ma essa è assicurata, altresì, dall’indipendenza dei suoi componenti, rilevante soprattutto nelle modalità di nomina e di revoca.

Quanto ai singoli componenti, il Trattato e lo Statuto del SEBC delineano uno *status* particolare. Innanzitutto quanto alla nomina e alla revoca.

I membri del Comitato esecutivo della BCE sono *nominati* per otto anni e non sono rinnovabili (articolo 112 del Trattato CE). Gli statuti delle banche centrali nazionali devono prevedere, in particolare, che la durata del mandato del *governatore della banca centrale* non sia inferiore a cinque anni (articolo 14 dello Statuto). Tali disposizioni sono evidentemente rivolte ad assicurare la stabilità e l’indipendenza dei nominati. Per i membri della BCE vige, inoltre, l’avvicendamento dell’incarico.

Quanto alla revoca, l’articolo 11.4 dello Statuto stabilisce che “Qualora un membro del Comitato esecutivo non risponda più alle condizioni necessarie all’esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave, può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia su istanza del Consiglio direttivo o del Comitato esecutivo”.

L’articolo 14.2 prevede che “Un governatore può essere sollevato dall’incarico solo se non soddisfa più alle condizioni richieste per l’espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze, Una decisione in questo senso può essere portata dinanzi alla Corte di giustizia dal governatore interessato o dal Consiglio direttivo, per violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa all’applicazione del medesimo”.

Ogni Stato membro è tenuto ad assicurare che la propria legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale sia compatibile col trattato e con lo statuto medesimo (articoli 109 del Trattato e 14.1 dello Statuto).

L’Italia ha adeguato il suo ordinamento con la legge delega 17 dicembre 1997, n. 433, e coi conseguenti decreti legislativi 10 marzo 1998, n. 43, e 24 giugno 1998, n. 213.

Rapporti tra SBCE e ordinamento interno

L'analisi delle disposizioni in tema d'indipendenza di organi e singoli componenti consente alcune riflessioni.

L'impatto del SEBC sul sistema dei singoli Stati membri e di quello italiano in particolare è stato di grande rilievo. La Banca centrale ha visto grandemente ridimensionati i suoi poteri, anche se - dal punto organizzativo - non se ne sono tratte tutte le conseguenze. Ma è anche vero che essa, in quanto inserita in un sistema volto all'esercizio di competenze comunitarie e connotato dalle connesse garanzie, vede rafforzato lo statuto d'indipendenza del governatore, in quanto membro del Consiglio direttivo della BCE.

Si comprende agevolmente che, l'indipendenza di quest'ultima si riflette sulle guarentigie dei membri dei suoi organi, ivi compresi i governatori delle banche centrali quali componenti dell'organo comunitario. Al punto che la rimozione degli stessi, anche se trae origine da vicende interne, è sottoposta alle garanzie dell'ordinamento comunitario, proprio perché suscettibile d'influire sull'ordinamento comunitario, e non nazionale, della moneta.

E così, la revoca del singolo governatore è ammessa solo se egli non soddisfa più le condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze.

Aggiunge lo Statuto che l'atto di revoca è sindacabile, dallo stesso e dalla BCE, davanti alla Corte di giustizia per violazione del Trattato e delle disposizioni attuative dello stesso. Conseguenza che, anche in termini di giurisdizione, si spiega con la natura comunitaria delle norme giuridiche violate.

Le possibilità e i limiti di riforma dell'ordinamento nazionale della banca centrale

La disciplina così impostata porta a dire che nel caso italiano tale previsione, sommata alla soluzione dell'incarico a vita del Governatore della Banca d'Italia, lo rende sostanzialmente, inamovibile.

C'è da chiedersi, però, quali limiti reali le norme comunitarie e la stessa previsione della giurisdizione comunitaria pongano alla possibilità d'intervento del legislatore nazionale nella riforma della Banca d'Italia.

Viene qui in rilievo il limite ordinario di *competenza* dell'ordinamento comunitario. È evidente, in altri termini, che limiti ci sono e derivano dalla necessità di evitare che le modalità di nomina o la revocabilità del governatore indeboliscano la garanzia d'indipendenza dello stesso quale componente della BCE. Ma è anche bene sottolineare che l'ordinamento comunitario non pone limiti alla revisione delle disposizioni in materia di nomina e di durata

dell'incarico, purché questo non sia inferiore a cinque anni e le modalità stesse non inficino la sua autonomia dal potere politico. In tale contesto, ad esempio, la circostanza che anche per altre autorità indipendenti si preveda la non rinnovabilità dell'incarico allo scopo di evitare la *captatio benevolentiae* rende coerente e legittima, comunitariamente prima ancora che costituzionalmente, un'eventuale previsione in tal senso.

Certo la revoca dovrà essere limitata ai casi previsti dall'ordinamento comunitario: e quindi all'oggettiva inidoneità a permanere nell'incarico o a gravi mancanze. Con esclusione di margini troppo ampi di discrezionalità, ma anche con la possibilità che detti ostacoli alla permanenza nella carica non si riferiscano a situazioni sorte nell'ordinamento comunitario. L'ordinamento comunitario non pone limiti alla possibilità che la legge nazionale preveda la possibilità di revoca per le situazioni oggettive sopra richiamate, quando queste si verificano non con riguardo alle competenze comunitarie, bensì a quella parte di competenze che il governatore esplica nell'esercizio delle residue competenze "nazionali" della Banca d'Italia.

L'intervento legislativo potrebbe anzi utilmente chiarire che la giurisdizione della Corte di giustizia, in base alle richiamate norme comunitarie, riguarda il sindacato delle decisioni di rimozione del governatore sotto il profilo della violazione del trattato e delle disposizioni attuative dello stesso. Tale previsione, peraltro, mantiene comunque ferma la giurisdizione del giudice nazionale per eventuali vizi delle decisioni stesse derivanti dalla violazione delle norme nazionali. In altri termini, se il Trattato e lo Statuto hanno oggettivato le cause di revoca del governatore, tali disposizioni non hanno però limitato la possibilità che le cause oggettive di rimozione siano vagliate alla luce delle norme italiane e non solo comunitarie, almeno fino a quando una quota di competenze nazionali, ed in particolare quella sulla vigilanza prudenziale, resti affidata alla Banca centrale.

Criteri per una riforma desumibili dall'ordinamento comunitario

Detto ciò, occorre verificare se, oltre ai limiti negativi, altri spunti possano trarsi in materia dal diritto comunitario ed in senso propositivo.

Non v'è dubbio che il sistema comunitario si segnala per la *collegialità* delle determinazioni del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo della BCE (regola della maggioranza) e per la *procedimentalizzazione* formale degli interventi della Banca stessa.

Altri spunti possono prendersi anche con riguardo alla procedura di *nomina* e di *revoca*. Ma un dato appare certo. In caso di sopravvenuta carenza di requisiti o di gravi mancanze, proprio la mancata previsione di poteri d'intervento diretto della BCE nel Trattato e nello Statuto, che invece prevede la rimozione del componente del Comitato esecutivo della BCE,

comporta l'obbligo per la Banca centrale e per lo Stato membro di prevedere misure atte a reagire a tale situazione. In caso contrario, lo Stato potrebbe essere chiamato a rispondere dinanzi la Corte di Giustizia dalla Commissione UE e la Banca centrale dalla BCE, in entrambi i casi per inadempimento degli obblighi comunitari.

La rimozione del governatore, in altri termini, se è disciplinata e limitata dall'ordinamento comunitario con riferimento alla garanzia del SEBC, è pur sempre un rimedio che l'ordinamento comunitario stesso ritiene essere la corretta reazione a ipotesi oggettive di carenza dei presupposti di permanenza nella carica. In tali ipotesi essa è, o quanto meno potrebbe essere ritenuta, doverosa per la Banca centrale e per lo Stato membro, che ha assunto l'obbligo di conformare il suo ordinamento al Trattato e allo Statuto. Fermo, naturalmente, il sindacato della Corte di giustizia.

A maggior ragione tale rimedio appare indispensabile quando la nomina del governatore non ha un termine finale.

Non sembra necessario, e neppure opportuno, che nel procedimento di revoca sia coinvolta la BCE. Tanto più che questa, in caso di rimozione, sarebbe legittimata ad impugnare la rimozione stessa davanti alla Corte di giustizia.

Altro spunto è costituito dalla previsione di un codice di condotta per i propri membri e per il personale della BCE, adottato dalla stessa a norma dell'articolo 11.3 del regolamento interno della Banca medesima.

Infine, anche per l'ordinamento comunitario è rilevante il tema dell'*accountability*, che necessariamente comporta l'equilibrio tra responsabilità e autonomia, valori entrambi presenti in quell'ordinamento. Tra gli strumenti di composizione di quelle contrastanti esigenze, v'è – non solo il procedimento di nomina e l'apertura delle riunioni del Consiglio direttivo a rappresentanti delle istituzioni comunitarie (Consiglio e Commissione UE, articolo 3.1 del regolamento BCE) – ma anche il mandato a termine, che impone avvicendamento e quindi un più “ravvicinato” rapporto con l'istituzione che nomina.