

8 MARZO 2017

Il controllo democratico
della politica monetaria:
equilibri costituzionali e integrazione
europea dopo le sentenze OMT

di Renato Ibrido

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma

Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*

di Renato Ibrido

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma

Sommario: **1.** Il problema della parlamentarizzazione della politica monetaria alla luce della giurisprudenza OMT. - **2.** Il Dialogo monetario nei Trattati e nella prassi. - **3.** Le ulteriori procedure di interazione fra Parlamento europeo e BCE. - **4.** Oltre il Dialogo monetario: un confronto con le altre procedure dialogiche di accountability democratica nell'UE. - **5.** L'esigenza di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel Dialogo monetario. - **6.** Verso una conclusione

1. Il problema della parlamentarizzazione della politica monetaria alla luce della giurisprudenza OMT

Nel quadro dell'approccio di contenimento degli effetti della crisi del debito sovrano, la BCE ha svolto un ruolo decisivo nel sostegno ai paesi dell'Eurozona, in particolare attraverso la messa a punto di operazioni di politica monetaria non convenzionale consistenti nell'acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario (*Securities market programme, Outright monetary transaction, quantitative easing*)¹.

Peraltro, l'operato della Banca centrale europea è stato in più occasioni oggetto di contestazioni, specialmente in relazione alle lettere con le quali la BCE ha condizionato l'acquisto dei suddetti titoli all'accettazione di specifiche raccomandazioni in materia di politiche economiche².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A queste si aggiungono le *Long term refinancing operations* (LTRO), vale a dire un programma di finanziamento di termine triennale degli istituti di credito europei a un tasso definito, accompagnato dal deposito, in garanzia, di *assets* di diversa natura detenuti in portafoglio dai soggetti beneficiari. Nelle seconda parte del 2014 sono state poi varate le *Targeted LTRO*, ossia operazioni trimestrali di rifinanziamento con un orizzonte quadriennale anziché triennale. Per un quadro sulle operazioni non convenzionali della BCE, cfr. E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche delle separazione*, in DPCE, 1, 2015, 221 ss. Per la tesi secondo la quale le operazioni non convenzionali decise della BCE rappresenterebbero un caso "critico", "eccezionale", "decisivo", in senso schmittiano, cfr. L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

² Il 4 agosto 2011, il Consiglio direttivo della BCE discuteva la situazione nei mercati dei titoli di stato italiani. A seguito di tale riunione, il Presidente uscente della BCE, Trichet, indirizzava al Governo italiano una lettera controfirmata dal Governatore della Banca d'Italia e Presidente della BCE *incoming*, Mario Draghi. Sollecitando l'adozione di puntuali misure volte a ristabilire con urgenza la fiducia nei titoli italiani, la lettera – di fatto – introduceva una forma di condizionalità «parallela e ulteriore rispetto a quella prevista e regolata nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria» (G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID. (cur.), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012,

Più in generale, è stato contestato alla BCE di aver “bypassato” le norme dei Trattati che vietano aiuti finanziari agli stati membri (art. 123-125 TFUE) nonché di aver adottato misure di politica economica, materia ancora rientrante nelle attribuzioni degli stati membri. Sul punto è intervenuta la sentenza del 16 giugno 2015 con la quale la Corte di giustizia – a seguito del primo rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco (c.d. sentenza OMT I³) – ha escluso una incompatibilità delle *Outright monetary transaction* con il diritto dell’Unione europea⁴. Come è stato osservato, la decisione dei giudici di Lussemburgo chiarisce che la esclusività della politica monetaria deve considerarsi unidirezionale: «nel senso che, mentre vi è un campo di azione riservato per tecnica e finalità, alla BCE, questa potrà invece, con mezzi non convenzionali, perseguire obiettivi economici quando questi sono determinati dalla necessità di evitare il collasso dell’Eurozona, cioè quando sia minacciata la stessa esistenza dell’Unione monetaria»⁵.

Con una decisione del 21 giugno 2016⁶, il *Bundesverfassungsgericht* ha confermato che il programma OMT – nella interpretazione elaborata dalla Corte di giustizia – non costituisce uno sconfinamento manifesto delle competenze attribuite dai Trattati (c.d. sentenza OMT II). Nella decisione della corte tedesca non mancano tuttavia osservazioni critiche rispetto alla linea di ragionamento sviluppata dai giudici di Lussemburgo, specialmente in relazione alla presunzione che le OMT siano provvedimenti di politica monetaria. Da qui l’individuazione di un “*vademecum*” di condizioni che la Corte di Karlsruhe si è riservata di applicare in futuro al fine di valutare la legittimità delle misure non convenzionali poste in essere dalla BCE⁷.

383 ss., spec. 406). Ritiene che la lettera presentasse «toni ultimativi, nei confronti di uno stato pur sempre sovrano, che poco si addicono a una banca centrale» M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica: la prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno annuale AIC 2011*, Napoli, Jovene, 2014, 3 ss., spec. 80 ss. Di «anomala lettera» adottata secondo «un metodo inaccettabile» e dal merito «assai discutibile» parla G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 4 e 82 ss.

³ Sul rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale federale tedesco in occasione della decisione OMT I, cfr. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVERFG*, in *Federalismi*, 1, 2014; F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, 322 ss., nonché il numero speciale di *German Law Journal*, 2, 2014.

⁴ Cfr. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi*, 13, 2015; P. FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l’occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, 798 ss.

⁵ È questa l’interpretazione della sentenza della Corte di giustizia proposta da A. MANZELLA – C. PINELLI – L. GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell’Unione europea*, in *Astrid*, 2016, 3.

⁶ Vale a dire due giorni prima del referendum su *Brexit*.

⁷ Cfr. A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi*, 13, 2016; P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati working papers*, 2016; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa tra istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo*, 2017.

Nel complesso, la crisi finanziaria e dei debiti sovrani sembrerebbe aver segnalato un mutamento del ruolo della BCE, non solo per via dell'impegno di questa istituzione nell'ambito delle operazioni straordinarie di natura non convenzionale, ma anche a causa della funzione consultiva di fatto svolta nella definizione dei piani di salvataggio degli stati debitori.

Questo “*enlargement of functions*” della BCE ha riproposto con forza il problema della legittimazione democratica della Banca centrale europea. Come è noto – fin dalla sua istituzione – sono state avanzate riserve circa la legittimazione di una autorità monetaria sovranazionale la quale è chiamata a operare a una certa distanza dall'ordinario processo democratico⁸: l'esigenza di tutelare il valore della stabilità di una moneta di natura fiduciaria⁹ aveva reso necessaria infatti la sottrazione delle decisioni di politica monetaria all'arena politica per devolverle a un soggetto indipendente schermato dal principio della rappresentanza. Vero è che lo speciale *status* di autonomia della BCE è stato consacrato nel diritto primario dell'Unione nel rispetto delle procedure di revisione dei Trattati e secondo procedure pienamente democratiche anche a livello nazionale. In effetti, è difficile sostenere che un siffatto processo di trasformazione istituzionale «sia avvenuto senza che i cittadini europei potessero accorgersene»¹⁰. Per altro verso, tuttavia, proprio la circostanza che questa “deroga” alle normali dinamiche democratiche sia stata irrigidita nei Trattati ha ulteriormente indebolito la posizione dei Parlamenti. Questi ultimi sono stati infatti privati del tradizionale potere che avevano esercitato nei confronti del titolare della politica monetaria – e che altri Parlamenti (*in primis* il Congresso statunitense) – continuano a esercitare, vale a dire la possibilità di far valere eventuali responsabilità attraverso la modifica del quadro legislativo di riferimento.

A tale tipo di obiezioni, il Trattato di Maastricht ha cercato di rispondere attraverso la predisposizione di un quadro di obblighi di rendicontazione e strumenti di controllo in materia di politiche monetarie dinanzi al Parlamento europeo, il quale trova il proprio fulcro nelle procedure del “*Monetary Dialogue*” (par. 2). Da questo punto di vista, può apparire sorprendente che l'analisi delle interazioni fra BCE e Parlamento

8 Cfr. L. GORMLEY – J. DE HAAN, *The democratic deficit of the European Central Bank*, in *European Law Review*, 21, 1996, 95 ss.; F. AMTENBRINK, *On the Legitimacy and Democratic Accountability of the European Central Bank*, in A. ARNULL – D. WINCOTT (cur.), *Accountability and Legitimacy in the European Union: Legal Arrangements and practical experience*, Oxford, OUP, 2002, 147 ss.; ID., *The Democratic Accountability of Central Banks. A comparative study of the European Central Bank*, Portland, Hart, 1999. Sulla compatibilità del modello della *central bank independence* (CBI) con i principi del costituzionalismo, cfr., da ultimo, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, 265 ss.

9 L'Euro aggancia infatti il proprio valore non già ad un dato reale, quale ad esempio le riserve auree di uno stato, bensì alla fiducia che i mercati ripongono nella moneta unica. Per un itinerario storico della “*fiat money*”, cfr. M. AMATO, *Le radici di una fede. Per una storia del rapporto fra moneta e credito in Occidente*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.

10 Cfr. C. ZILIOLI – M. SELMAR, *The law of the European Central Bank*, Oxford, Hart, 2001, tr. it.: *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2007, 102-103.

europeo nell'ambito del Dialogo monetario sia stata quasi esclusivamente condotta da scienziati politici¹¹. Infatti, il tema della “parlamentarizzazione della politica monetaria” costituisce innanzitutto un problema di diritto costituzionale, il quale finisce per incidere sui rami alti del processo di integrazione costituzionale in Europa¹².

In questo senso, una delle maggiori obiezioni che può essere rivolta all'itinerario argomentativo della decisione OMT II è quella di aver ignorato la questione del controllo parlamentare sulla BCE. Tale scelta appare tanto più sorprendente se si considera che il problema della legittimazione democratica della Banca centrale europea aveva costituito uno dei profili cruciali del rinvio pregiudiziale e che proprio su questo specifico punto i giudici di Karlsruhe si erano dichiarati insoddisfatti della risposta della Corte di giustizia. Eppure è proprio la decisione del *Bundesverfassungsgericht* ad aver sviluppato una prospettiva quanto meno parziale del problema della legittimazione democratica della BCE, trascurando del tutto l'esistenza di procedimenti di interazione continua fra la Banca centrale e il Parlamento europeo.

Anticipando fin da subito la tesi che in questa sede si intende sostenere, occorre osservare che politica monetaria e politica economica non possono essere considerate come due grandezze certe, predeterminabili in astratto e una volta per tutte. Si tratta, semmai, di concetti “a fisarmonica”, sicché il limite oltre il quale l'azione della BCE non può spingersi deve essere dinamicamente ricostruito alla luce di una serie di variabili giuridicamente rilevanti. Una di queste variabili può essere rintracciata nella quantità e soprattutto nella qualità delle interazioni fra istituzioni rappresentative e Banca centrale europea. In altre parole, eventuali sconfinamenti della BCE dalle proprie competenze, per così dire, “ordinarie” potrebbero risultare difficilmente ammissibili in assenza di meccanismi di controllo parlamentare. Al contrario, il problema della legittimazione e della legittimità delle politiche monetarie

11 Cfr. F. AMTENBRINK – K. VAN DUIN, *The European Central Bank before the European Parliament: theory and practice after 10 years of monetary dialogue*, in *European Law Review*, 2009, 561 ss.; S.C.W. EIJFFINGER – E. MUJAGIC, *An Assessment of the Effectiveness of the Monetary Dialogue on the ECB's Accountability and Transparency: A Qualitative Approach*, in *Intereconomics*, 2004, 190 ss.; S. COLLIGNON, *Central Bank Accountability in Times of Crisis. The Monetary Dialogue: 2009-2014*, 2014, www.europarl.europa.eu.

¹² Il concetto di “parlamentarizzazione” dell'Unione europea tende a essere utilizzato secondo sfumature diverse: mentre una parte della dottrina sembra evocare la trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, altri autori – in maniera assai più persuasiva – tendono a impiegare tale espressione al fine di indicare il processo di graduale rafforzamento del Parlamento europeo nell'ambito dell'assetto istituzionale della UE. In questa sede, il concetto di parlamentarizzazione sarà impiegato secondo quest'ultimo significato, con l'avvertenza tuttavia che la portata del concetto deve essere altresì estesa al coinvolgimento di altre istituzioni rappresentative (Parlamenti nazionali, Assemblee legislative regionali, etc.) nel processo decisionale europeo. Sul processo di progressivo *empowerment* del Parlamento europeo, nella vasta letteratura, cfr. almeno C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, 329 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 323 ss.

non convenzionali potrebbe essere in parte sdrammatizzato in presenza di adeguate procedure di interazione con le istituzioni rappresentative, sia pure nei limiti consentiti dal principio di indipendenza della BCE, il quale pare ammettere solo forme di “controllo-verifica” e non già di “controllo-ingerenza”¹³. Sembrerebbe deporre a favore della interpretazione qui proposta una lettura “forte” dell’art. 10, par. 1 TUE, il quale stabilisce che «il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa». Un principio generale che – come evidenziato da Andrea Manzella – appare in grado di illuminare i segreti della organizzazione istituzionale dell’Unione europea, a partire da una più corretta ricostruzione del principio di attribuzione¹⁴.

Certo, quello del *Bundesverfassungsgericht* è un approccio perfettamente coerente con la precedente giurisprudenza costituzionale tedesca, la quale ha finito per dubitare della stessa natura parlamentare del Parlamento europeo, escludendo l’identificazione di questa istituzione con un autentico strumento di democrazia rappresentativa¹⁵. E tuttavia, il fatto che una decisione sia coerente con i precedenti non esclude che questa giurisprudenza possa e debba essere oggetto di critica. Da questo punto di vista, il Tribunale costituzionale federale tedesco avrebbe dovuto quanto meno confrontarsi con l’esistenza di procedure dialogiche di controllo democratico sulla BCE a livello sovranazionale. Eventualmente, il *Bundesverfassungsgericht* avrebbe anche potuto evidenziare le ragioni della inidoneità delle suddette procedure rispetto all’obiettivo di assicurare una effettiva *accountability* della Banca centrale europea. L’unica cosa che ad avviso di chi scrive il Tribunale costituzionale tedesco non avrebbe potuto fare – e che invece ha fatto – è arroccarsi nella difesa di un astratto e “statualistico” concetto di *Demokratie* che tende a ignorare il contributo democratico in concreto offerto dall’unica istituzione eletta a suffragio universale diretto dai cittadini dell’Unione.

¹³ Sulla tradizionale distinzione nella dottrina italiana fra “controllo-verifica” e “controllo-ingerenza”, si perdoni il rinvio a J. GARCÍA ROCA – R. IBRIDO, *El control parlamentario en Italia: un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas*, in F. PAU I VALL (cur.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, 105 ss.

¹⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

¹⁵ Secondo itinerari argomentativi che a partire dal *Maastricht-Urteil* tendono a intrecciarsi con – o meglio a essere funzionali a – la negazione della qualificazione dell’UE nei termini di una federazione di stati (*Bundesstaat*). Per il Tribunale costituzionale tedesco, l’UE integrerebbe piuttosto una ipotesi di *Staatenverbund*, ossia una associazione o una unione di stati, i quali rimangono peraltro pienamente sovrani e “signori dei Trattati” (*Herren der Verträge*). Emblematico è un passaggio della sentenza sul trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, nel quale si legge che «Il Parlamento europeo, anche dopo la riformulazione dell’art. 14 par. 2 TUE e contrariamente a quanto la lettera dell’art. 10 par. 1 TUE sembra pretendere, non è un organo che rappresenta un popolo europeo sovrano. Il suo disegno istituzionale è quello di una rappresentanza dei popoli attraverso i contingenti nazionali dei deputati assegnati, non invece di una rappresentanza dei cittadini dell’Unione in quanto unità indistinta secondo il principio dell’eguaglianza del voto».

2. Il Dialogo monetario nei Trattati e nella prassi

Nel “gergo” delle istituzioni, il termine “*Monetary Dialogue*” indica un complesso di procedure di interazione continua tra BCE e Parlamento europeo finalizzate ad assicurare la trasparenza e l'*accountability* della politica monetaria condotta dalla BCE.

Il Dialogo monetario, il quale non esaurisce gli strumenti di controllo del Parlamento europeo sulla BCE, ne rappresenta tuttavia il perno, specialmente per la sua idoneità a influenzare gli orientamenti futuri del titolare della “giurisdizione monetaria”.

Il Dialogo monetario trova la propria base giuridica nell'art. 284, par. 3 TFUE, il quale impone alla BCE di trasmettere al Parlamento europeo (oltreché al Consiglio, alla Commissione e al Consiglio europeo) una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. La relazione è presentata dal Presidente della BCE dinanzi al Parlamento europeo, il quale può procedere ad un dibattito generale.

Nella prassi del Parlamento europeo, il dibattito si conclude generalmente con l'approvazione di una risoluzione¹⁶. Tale prassi ha trovato applicazione, da ultimo, in occasione della audizione del 22 novembre 2016, relativa alla relazione annuale 2015. Nella risoluzione di 8 pagine approvata in sede plenaria, il Parlamento europeo – pur non risparmiando alcune critiche – ha fornito una sponda alla BCE, ribadendo che «le misure straordinarie adottate dalla BCE per riportare l'inflazione all'obiettivo di medio termine del 2% sono coerenti con i termini del suo mandato, a norma dell'articolo 127 TFUE, e pertanto non sono illegittime».

Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 284, par. 3 TFUE, su richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, il Presidente della BCE e gli altri membri dell'*Executive Board* possono essere auditi dalla competente commissione del Parlamento europeo, che generalmente è la Commissione affari economici e monetari (da ora, Commissione ECON).

Le disposizioni contenute nell'art. 284, par. 3 TFUE sono ulteriormente implementate e sviluppate dall'art. 126 del Regolamento interno del Parlamento europeo, il quale attribuisce carattere obbligatorio al dibattito generale sulla relazione annuale della BCE, prevedendo altresì l'audizione in Commissione del Presidente della BCE almeno quattro volte l'anno «per fare una dichiarazione e rispondere a domande». Inoltre, in base all'art. 126 del Regolamento interno del Parlamento europeo, di ognuna di queste audizioni in Commissione deve essere redatto un resoconto integrale nelle lingue ufficiali dell'Unione. Strettamente connessa con le audizioni che scandiscono il Dialogo monetario è la possibilità per ciascun membro del Parlamento europeo di rivolgere alla BCE fino a sei interrogazioni con richiesta di risposta

¹⁶ Sul punto, cfr. D. JANCIC, *Accountability of the European Central Bank in a Deepening EMU*, in ID. (cur.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, OUP, in corso di pubblicazione.

scritta al mese. Tale strumento è previsto dall'art. 131 del Regolamento interno del Parlamento europeo, il quale demanda all'allegato III del Regolamento la definizione dei criteri per la presentazione di interrogazioni alla BCE. Ai sensi dell'art. 131, il Presidente della Commissione competente, previa valutazione della ricevibilità della interrogazione, la notifica alla BCE. L'interrogazione è altresì pubblicata sul sito internet del Parlamento europeo mentre, in caso di mancata risposta della BCE, essa viene iscritta, su richiesta dell'interrogante, all'ordine del giorno della riunione successiva della commissione competente con il Presidente della BCE. Occorre segnalare una intensificazione nell'impiego dello strumento delle interrogazioni alla BCE: infatti, dalle 10 interrogazioni presentate dai parlamentari europei nel 2009 si è passati gradualmente alle 179 interrogazioni del 2015¹⁷.

Le norme appena richiamate appaiono altresì significative sul piano del sistema delle fonti dell'Unione europea, in quanto confermano che anche il Regolamento di una Assemblea parlamentare sovranazionale presenta quella "doppia anima" tipica dei Regolamenti dei Parlamenti nazionali: da un lato, i Regolamenti parlamentari possono essere considerati come fonti di auto-organizzazione di un collegio, «per certi versi non troppo dissimili da quelle che regolano l'attività di ogni» collegio deliberante, «con la finalità di assicurarne il buon funzionamento»; dall'altro lato, questi stessi Regolamenti si prestano a essere considerati come un tassello decisivo nella implementazione del quadro istituzionale tracciato a livello costituzionale (e, in questo caso, a livello di diritto primario dell'Unione)¹⁸. Del resto, come già aveva evidenziato Santi Romano in un saggio memorabile, è specifico compito del diritto parlamentare quello di riempire le "pagine bianche" di una costituzione¹⁹.

In effetti, il Regolamento interno del Parlamento europeo ha unilateralmente innalzato lo standard degli obblighi di rendicontazione della BCE previsto dall'art. 284, par. 3 TFUE, andando dunque ben al di là di quanto previsto dal Trattato²⁰. Peraltro, la scelta della BCE di assoggettarsi volontariamente a questo supplemento di *accountability* ha rafforzato la giuridicità di questi vincoli ulteriori, sicché difficilmente la

¹⁷ Come riporta D. JANCIC, *Accountability of the European Central Bank in a Deepening EMU*, cit., il dato è cresciuto progressivamente: nel 2010 sono state presentate 17 interrogazioni, 28 nel 2011, 37 nel 2012, 55 sia nel 2013 sia nel 2014.

¹⁸ N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rass. parl.*, 1, 2012, 51 ss.

¹⁹ S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali* (1906), in ID., *Scritti Minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 266 ss.

²⁰ In ordine al valore del Regolamento interno del Parlamento europeo, la Corte di Giustizia – nel caso *Marra* – ha avuto modo di precisare che «come sottolineano il Parlamento e la Commissione delle Comunità europee, il Regolamento interno è un atto di organizzazione interna, inidoneo come tale a istituire a favore del Parlamento competenze che non siano espressamente riconosciute da un atto normativo, nella fattispecie il Protocollo» (Corte di Giustizia, Grande sezione, sentenza 21 ottobre 2008, cause riunite C-200/07 e C-201/07). Di fatto, peraltro, il Regolamento del Parlamento europeo ha giocato un ruolo significativo nella evoluzione degli assetti istituzionali dell'UE, come evidenziato anche da D. CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, in *SOG Working Papers #13*, 2014.

banca centrale potrebbe autonomamente invocare un ritorno alla lettera dell'art. 284 TFUE. Volendo azzardare un paragone, l'implementazione della suddetta disposizione nel Regolamento del Parlamento europeo potrebbe essere accostata all'istituto della sfiducia individuale, il quale ha fatto ingresso nell'ordinamento costituzionale italiano dalla porta secondaria della prassi e dei Regolamenti parlamentari²¹.

La definizione delle procedure di controllo parlamentare sulla politica monetaria della BCE è stata in parte influenzata dalla esperienza statunitense. In base al *Full Employment and Balanced Growth Act* del 1978, la FED è tenuta a presentare al Congresso un rendiconto semestrale contenente una analisi degli sviluppi economico-finanziari nonché le previsioni di politica economica e monetaria. La relazione è oggetto di esame da parte delle competenti commissioni parlamentari (il *Committee on Banking and Financial Services* alla Camera e il *Committee on Banking, Housing and Urban Affairs* al Senato), le quali a loro volta riferiscono all'Aula. Le *hearings* del *Chairman* dinanzi alle commissioni sono invece disciplinate dalla c.d. *Humphrey-Hawkins Procedure*, la quale assicura massima visibilità alle suddette audizioni per mezzo della diretta televisiva²².

La capacità di queste procedure di influenzare le decisioni di politica monetaria ha dato luogo a diverse interpretazioni. Alcuni autori di impostazione monetarista hanno affermato la quasi irrilevanza dei suddetti procedimenti a causa dell'asimmetria informativa fra i membri del Congresso e gli esponenti della FED²³. Peraltro, studi condotti da autori di diversa formazione economica sono giunti a conclusioni diametralmente opposte²⁴. Non mancano poi posizioni intermedie, secondo le quali le procedure in esame – pur non introducendo controlli penetranti – hanno tuttavia «avuto il pregio di modificare l'atteggiamento» del Congresso, «il quale si è reso conto di non essere più limitato ad un ruolo passivo di ricezione di decisioni prese altrove, ma di poter influire sulla formazione delle stesse prima che siano state adottate definitivamente»²⁵.

²¹ Sull'istituto della sfiducia individuale, cfr. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996; L. CARLASSARE, *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in *Studi in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998, 157 ss.; S. LABRIOLA, *Una postilla sulla mozione di sfiducia individuale al ministro: gli altri ed ulteriori effetti*, in *Rass. parl.*, 4, 1995, 397 ss.; A. MENCARELLI, *Sugli effetti automatici della sfiducia individuale in luogo della revoca del ministro sfiduciato che rifiuti di dimettersi: considerazioni critiche a margine della sent. n. 7 del 1996*, in *Giur. it.*, 1, 1996, 217 ss.

²² Sulla procedura “Humphrey-Hawkins”, più diffusamente, cfr. F. AMTENBRINK, *The democratic accountability of central banks*, cit., spec. 289 ss.; I. MORRIS, *Congress, the President and the Federal Reserve: the Politics of American Monetary Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, spec. 33 ss.

²³ J.L. PIERCE, *The Myth of Congressional Supervision of Monetary Policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1978, 363 ss.

²⁴ R. WAGNER, *Central Banking and the FED: A Public Choice Perspective*, in *Cato Journal*, 1986, 519 ss.

²⁵ S. BARONCELLI, *Bilanciamento dei poteri e federalismo nell'assetto della Federal Reserve*, in O. ROSELLI (cur.), *Europa e banche centrali*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2004, 93 ss. e spec. 105 ss.

Anche l'efficacia del Dialogo monetario fra Parlamento europeo e BCE è stato oggetto di discussione. Mentre in una prima fase la dottrina si era soffermata più sulle zone d'ombra che non sui meriti di questa procedura, successivamente il giudizio complessivo sul *Monetary Dialogue* è migliorato progressivamente. In particolare, alcuni attenti studiosi – a conclusione di una indagine condotta attraverso un metodo di tipo qualitativo anziché quantitativo – hanno evidenziato come il *trend* al graduale rafforzamento degli *standard* di trasparenza democratica della BCE sia da ricollegare in maniera non secondaria al ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito del Dialogo monetario²⁶. In effetti, l'analisi delle audizioni svolte ai sensi dell'art. 284 TFUE dimostra come questo strumento sia stato utilizzato dal Parlamento europeo non già «per recepire genericamente il contenuto delle relazioni» della BCE ma al fine di esercitare «un controllo anche severo sul quadro complessivo della politica economica e monetaria», così influenzando parzialmente le successive decisioni della Banca centrale²⁷.

A ben riflettere, il Dialogo monetario – svolgendosi con carattere trimestrale anziché semestrale – sembrerebbe poggiare su procedure di controllo ancor più “invadenti” rispetto a quelle precedentemente sperimentate negli Stati Uniti. Tuttavia, tale dato ha una sua spiegazione: il Congresso statunitense – diversamente dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali dell'Eurozona – può unilateralmente modificare il quadro legislativo concernente l'autonomia della FED²⁸, sicché interazioni di carattere semestrale appaiono nel contesto nord-americano più che sufficienti ad assicurare un adeguato controllo sulla banca centrale.

Ad avviso di chi scrive, una valutazione della efficacia dei meccanismi di controllo parlamentare sulla BCE non può essere operata in astratto, ma deve altresì muovere da un confronto con il livello di *accountability* alle quali erano sottoposte le banche centrali degli stati membri prima della istituzione dell'UME. Sotto questo profilo, è certamente vero che il controllo dei Parlamenti nazionali risultava particolarmente penetrante in alcuni paesi membri. Basti pensare a uno stato non appartenente all'Eurozona come la Svezia, dove la banca centrale – per espressa previsione costituzionale – continua

26 Il riferimento è allo studio di F. AMTENBRINK – K. VAN DUIN, *The European Central Bank before the European Parliament: theory and practice after 10 years of monetary dialogue*, in *European Law Review*, 2009, 561 ss., i quali peraltro segnalano i margini di miglioramento delle procedure di Dialogo monetario. Evidenziano come la maggior parte delle raccomandazioni adottate dal Parlamento europeo nell'ambito del Dialogo monetario siano state prese in considerazione dalla BCE S.C.W. EIJJFINGER – E. MUJAGIC, *An Assessment of the Effectiveness of the Monetary Dialogue on the ECB's Accountability and Transparency: A Qualitative Approach*, cit. In argomento, cfr. altresì S. COLLIGNON, *Central Bank Accountability in Times of Crisis. The Monetary Dialogue: 2009-2014*, 2014, cit.

27 G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, cit., 313.

28 Salvo, ovviamente, l'ipotesi di esercizio del potere di veto da parte del Presidente.

ancora oggi a rimanere sotto l'autorità del proprio Parlamento, ponendo anzi criticità rispetto ai requisiti previsti dai Trattati europei a presidio dell'autonomia delle banche centrali²⁹.

E tuttavia, vi erano anche stati membri nei quale il controllo parlamentare sulla banca centrale si era rivelato fallimentare. Un insufficiente rendimento di queste procedure è stato innanzitutto segnalato dalla dottrina in relazione all'esperienza italiana. Si pensi, ad esempio, all'esercizio degli strumenti di sindacato ispettivo: secondo una consolidata "giurisprudenza parlamentare", interrogazioni e interpellanze sono inammissibili se rivolte a sindacare l'attività della Banca d'Italia anziché quella del Governo³⁰. La linea interpretativa accolta dai Presidenti delle Camere appare peraltro difficilmente condivisibile. Del resto, la classica ricostruzione del controllo parlamentare quale attività rivolta nei confronti del Governo appare oggi recessiva³¹. La migliore dottrina ha infatti costruito un concetto di controllo parlamentare non più ristretto alla sfera della responsabilità governativa, ma esteso anche ad altre strutture di potere dello stato industriale³².

29 Non tutte le banche centrali affiliate al SEBC soddisfano i principi di autonomia definiti a Maastricht. Ad esempio, secondo un rapporto della BCE del 2008, la banca centrale svedese non risponderebbe appieno ad alcuni dei requisiti previsti, malgrado nel 1998 sia stato rafforzato il suo grado di autonomia (cfr. G. RANDO, *La disciplina della tutela del risparmio in Svezia*, in G. CERRINA FERONI (cur.), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2011, 153 ss. e spec. 170; E. PAPARELLA, *Unione monetaria europea e indipendenza delle Banche centrali. Il caso della Sveriges Riksbank*, in O. ROSELLI (cur.), *Europa e banche centrali*, cit., 150 ss.). Del resto, nell'area dei paesi scandinavi, le banche centrali sono tradizionalmente configurate come autorità facenti capo al Parlamento. Così, ad esempio, l'art. 91 della Costituzione finlandese stabilisce che «la Banca di Finlandia opera sotto la garanzia e la supervisione del Parlamento, secondo le disposizioni legislative. Allo scopo di controllare le operazioni della Banca di Finlandia, il Parlamento nomina i Governatori». La disposizione in esame riconosce altresì alla competente commissione parlamentare il diritto di ricevere tutte le informazioni necessarie per il controllo dell'operato della banca centrale.

30 Tale orientamento è riconoscibile non soltanto in relazione alle interrogazioni e interpellanze aventi ad oggetto l'attività della Banca d'Italia, ma anche a quelle relative alle altre autorità amministrative indipendenti. Cfr. in particolare la lettera circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 relativa alle modalità applicative delle norme regolamentari in materia di ammissibilità di documenti di sindacato ispettivo. Al punto 2.3 viene confermato il criterio della inammissibilità di quesiti non rientranti «nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento» e in particolare «attinenti a questioni» che non investono i «poteri» e la «competenza del Governo». Si tratta di un orientamento interpretativo che conferma quanto già enunciato con le lettere del 19 dicembre 1973, del 2 dicembre 1986, e del 15 marzo 1990. Per un quadro dei precedenti, cfr. D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre autorità: profili evolutivi*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (cur.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 339 ss. e spec. 362 ss.; M. CAPUTO – A. GORACCI – G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, ivi, 261 ss.

31 Si tratta della definizione di controllo parlamentare proposta da C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.

32 È questa la ricostruzione del controllo parlamentare sviluppata da A. MANZELLA, *Il parlamento*², Bologna, il Mulino, 1991, spec. 351 ss. Sulla *querelle* relativa alla definizione di controllo parlamentare – e in particolare alla individuazione dei contorni oggettivi e soggettivi del controllo – cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amm. in Comm.*, 2009 e, se si vuole, J. GARCÍA ROCA – R. IBRIDO, *El control parlamentario en Italia: un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas*, cit., 105 ss.

Come è noto, a partire dagli anni Sessanta, la riscoperta del tema del controllo parlamentare ha coinciso significativamente con l'emergere di quella "ideologia" che prese il nome di "centralità del Parlamento"³³. Si trattò di un filone di pensiero il quale, denunciando la crisi d'identità delle Assemblee rappresentative, ne intese rivendicare il ruolo cardine nell'ambito dei processi di decisione politica, anche attraverso una rivalutazione della funzione di controllo. Questa stagione ha avuto altresì riflessi in relazione al tema del rapporto fra Banca d'Italia e Parlamento, favorendo il fiorire di un ampio numero di studi i quali, *de iure condendo*, indicavano possibili soluzioni per il recupero di effettivi spazi di intervento delle Camere in materia monetaria³⁴.

In ultima battuta, non è affatto vero che l'UME abbia comportato sempre e comunque un arretramento in termini di responsabilità democratica del titolare della politica monetaria. Proprio con riferimento al contesto italiano, l'inefficacia degli strumenti di controllo parlamentare aveva reso di fatto la Banca d'Italia meno *accountable* rispetto a quanto lo sia oggi la BCE. Da questo punto di vista, illuminante appare una pagina di Giusto Puccini risalente alla seconda metà degli anni Settanta. Nell'invocare un rafforzamento del controllo democratico sulla Banca d'Italia, l'autore suggeriva di prevedere audizioni parlamentari del Governatore con carattere regolare e con intervalli di tempo assai brevi fra di loro. Proponeva altresì l'invio di una relazione periodica e dettagliata della Banca d'Italia alla competente commissione parlamentare, la quale doveva essere altresì coinvolta nella procedura di nomina del Governatore³⁵. Ma non è esattamente il medesimo complesso di strumenti di controllo parlamentare configurato dai Trattati e dal Regolamento del Parlamento europeo in particolare attraverso il Dialogo monetario?

3. Le ulteriori procedure di interazione fra Parlamento europeo e BCE

Gli strumenti di controllo del Parlamento europeo sulla BCE non si esauriscono nel Dialogo monetario. Un coinvolgimento, sebbene minimo, del Parlamento europeo è previsto innanzitutto nell'ambito del procedimento di nomina dei componenti del Comitato esecutivo della BCE, inclusi il Presidente e il Vice Presidente. Ai sensi dell'art. 283, par. 2 TFUE, i membri dell'*Executive Board* sono nominati dal Consiglio

33 Sulla quale, cfr. A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012; F. LANCHESTER (cur.), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 1993; E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1, 1981, 343 ss.

34 Per alcune proposte volte a rivitalizzare la funzione di controllo parlamentare sulla Banca d'Italia nel corso degli anni Settanta, cfr., *ex multis*, il volume *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978; G. PUCCINI, *Parlamento e controllo democratico della politica monetaria*, in *Politica del diritto*, 3/4, 1976, 490 ss.; ID., *L'autonomia della Banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1978; A. LOIZZO, *Banca d'Italia e Parlamento: aspetti problematici*, in *Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione*, 3, 1971, 75 ss.

35 G. PUCCINI, *Parlamento e controllo democratico della politica monetaria*, in *Politica del diritto*, cit., 499.

europeo a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della BCE.

Anche in questo caso, il Regolamento interno del Parlamento europeo ha dato una lettura “forte” della disposizione contenuta nel Trattato. In base all’art. 122 del Regolamento interno, infatti, il candidato proposto alla carica di Presidente della BCE «è invitato a fare una dichiarazione dinanzi alla commissione parlamentare competente e a rispondere alle domande rivolte dai deputati». Inoltre, in caso di parere negativo nei confronti della nomina di uno dei componenti del Comitato esecutivo, il Presidente del Parlamento europeo è tenuto a invitare il Consiglio a ritirare la propria proposta.

In ogni caso, malgrado questi accorgimenti introdotti nel Regolamento del Parlamento europeo, parte della dottrina ha rilevato il carattere sostanzialmente intergovernativo della procedura di nomina, la quale rischierebbe di affievolire non solo la legittimazione ma anche la stessa indipendenza dell’organo di vertice della BCE. Da qui la sottolineatura della opportunità di una revisione del meccanismo di designazione dei componenti dell’*Executive Board* volta a valorizzare il ruolo del Parlamento europeo³⁶.

Ad avviso di chi scrive, dalla “parlamentarizzazione” del procedimento di nomina del Comitato esecutivo non è possibile attendersi effetti taumaturgici. Cionondimeno, anche tale misura – in combinazione con altre – potrebbe contribuire a sdrammatizzare alcuni profili del dibattito relativo alla carenza di legittimazione democratica della Banca centrale europea. *De iure condendo*, un possibile modello potrebbe essere rintracciato nel procedimento di nomina dei membri del *Supervisory Board* della BCE, ossia l’organo interno della Banca centrale al quale il Regolamento istitutivo del *Single Supervisory Mechanism* (SSM) ha affidato i compiti di vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica. Precisamente, il Regolamento n. 1024 del 2013 – come implementato dall’Accordo interistituzionale fra BCE e Parlamento europeo – ha subordinato il perfezionamento della nomina del Presidente e del Vice Presidente del *Supervisory Board* all’approvazione del Parlamento europeo, il quale procede alla convocazione dei candidati in apposita audizione. Questa sorta di potere di veto può essere altresì esercitato dal Parlamento europeo in relazione alle proposte di rimozione del Presidente e del Vice Presidente del Consiglio di vigilanza.

In secondo luogo, il controllo del Parlamento europeo si estende altresì alle funzioni svolte dal Presidente della BCE nella sua qualità di Presidente del Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB), organo di vigilanza macroprudenziale istituito dal Regolamento n. 1092 del 2010. L’ESRB – il quale ha il compito di prevenire e attenuare il rischio sistemico per la stabilità finanziaria nell’UE alla luce degli sviluppi macroeconomici – annovera tra i propri componenti i rappresentanti della BCE, delle banche centrali nazionali, delle autorità di vigilanza nazionali, dalle tre nuove autorità di

³⁶ È questa la posizione di A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: Euro, politica fiscale, bilancio unico dell’Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi*, 16, 2015.



vigilanza europee microprudenziali³⁷, della Commissione europea e del Comitato economico e finanziario. Ai sensi dell'art. 19, par. 1 del predetto Regolamento, il Presidente dell'ESRB (ossia il Presidente della BCE) è invitato almeno una volta l'anno – e più frequentemente in caso di turbolenze finanziarie diffuse – a una audizione dinanzi al Parlamento europeo in occasione della presentazione della relazione annuale dell'ESRB al Parlamento europeo e al Consiglio³⁸. Tale audizione è peraltro condotta in maniera separata dall'audizione annuale del Presidente della BCE relativa al Dialogo monetario. Il Parlamento europeo può inoltre chiedere al Presidente dell'ESRB di partecipare a una audizione della Commissione problemi economici e monetari. In ogni caso, il Presidente dell'ESRB è tenuto a incontrare il Presidente e i Vice Presidenti della Commissioni ECON almeno due volte l'anno – o più spesso se lo ritiene opportuno – nell'ambito di discussioni orali riservate a porte chiuse. Le modalità specifiche relative all'organizzazione di tali riunioni a porte chiuse sono definite da un accordo tra il Parlamento europeo e l'ESRB al fine di assicurarne la totale riservatezza³⁹.

Quanto alle funzioni svolte dalla BCE (e in particolare dal *Supervisory Board* della BCE) nel quadro dell'Unione bancaria, il Regolamento istitutivo del SSM ha delineato un complesso di diritti di informazione nonché di poteri di “controllo-verifica” che il Parlamento europeo può esercitare tendenzialmente *ex post*. Come si vedrà, ulteriori strumenti di controllo sono poi riconosciuti ai Parlamenti nazionali. I meccanismi di controllo democratico nell'ambito dell'Unione bancaria sono ulteriormente sviluppati e implementati dall'Accordo interistituzionale fra il Parlamento europeo e la BCE pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE il 30 novembre 2013. In particolare, l'Accordo interistituzionale ha previsto quattro principali procedure conoscitivo-ispettive: a) la presentazione in occasione di una audizione pubblica, della relazione annuale della BCE sull'esecuzione dei compiti che le sono conferiti dal Regolamento n. 1024 del 2013⁴⁰; b) il potere delle Commissioni competenti del Parlamento europeo

37 Si tratta dell'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*, EBA), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA).

38 L'art. 19, par. 2 del Regolamento n. 1092 del 2010 prevede che le relazioni annuali dell'ESRB siano rese pubbliche. Tuttavia, il Consiglio generale dell'ESRB ha la possibilità di tenere riservate determinate segnalazioni o raccomandazioni.

39 Una copia di tale accordo deve essere inviata al Consiglio conformemente a quanto stabilito dall'art. 19, par. 5 del Regolamento n. 1092 del 2010.

40 La relazione annuale concerne, tra l'altro: l'esecuzione dei compiti di vigilanza; la condivisione dei compiti con le autorità nazionali di vigilanza; la cooperazione con altre autorità competenti nazionali o dell'Unione; la separazione tra politica monetaria e compiti di vigilanza; l'evoluzione della struttura di vigilanza e dell'organico, incluso il numero e la provenienza nazionale degli esperti nazionali distaccati; l'applicazione del Codice di condotta; il metodo di calcolo e l'importo dei contributi per le attività di vigilanza; il bilancio destinato ai compiti di vigilanza; l'esperienza in materia di segnalazioni di violazioni sulla base dell'art. 23 del Regolamento n. 1024 del 2013. La relazione è pubblicata sul sito *web* del SSM. In relazione alla fase transitoria, ulteriori relazioni di carattere trimestrale

di convocare il Presidente del Consiglio di vigilanza per apposite audizioni, scambi di informazioni *ad hoc* o riunioni riservate; c) l'obbligo della BCE di rispondere per iscritto, nel più breve tempo possibile, e comunque entro cinque settimane, alle interrogazioni scritte che le sono rivolte dal Parlamento europeo⁴¹; d) la possibilità per il Parlamento europeo di accedere a determinate tipologie di informazioni in possesso della BCE.

L'Accordo interistituzionale impone inoltre alla BCE di fornire assistenza alla commissione d'inchiesta eventualmente istituita dal Parlamento europeo. A fronte di tale supporto, l'istituzione parlamentare è peraltro soggetta a precisi obblighi di riservatezza⁴².

Infine, con l'Accordo interistituzionale, la Banca centrale europea si è impegnata a informare preventivamente il Parlamento europeo in merito ai principali contenuti di alcuni atti che la BCE si appresta ad adottare nell'ambito del SSM⁴³. Tale obbligo è previsto anche in relazione al Codice di condotta di cui all'art. 19 del Regolamento n. 1024 del 2013⁴⁴.

4. Oltre il Dialogo monetario: un confronto con le altre procedure dialogiche di *accountability* democratica nell'UE

Nella ricerca di strumenti idonei ad assicurare un potenziamento del ruolo delle istituzioni rappresentative in aree decisionali nelle quali il coinvolgimento di queste ultime risultava marginale, il *Monetary Dialogue* ha costituito il *format* che è stato assunto a modello di riferimento nella elaborazione delle successive procedure dialogiche di *accountability* democratica: Dialogo politico, Dialogo economico, Dialogo bancario.

devono essere trasmesse dalla BCE al Parlamento europeo al fine di dare conto dei progressi conseguiti nell'attuazione operativa del Regolamento n. 1024 del 2013.

41 Le interrogazioni sono trasmesse al Presidente del Consiglio di vigilanza attraverso il Presidente della Commissione ECON del Parlamento europeo. Sia la BCE che il Parlamento europeo dedicano una apposita sezione del proprio sito *web* a tali interrogazioni e risposte.

42 In particolare, tutti i destinatari delle informazioni fornite al Parlamento europeo nell'ambito delle proprie indagini sono soggetti ad obblighi di riservatezza equivalenti a quelli che si applicano ai membri del Consiglio di vigilanza ed al personale di vigilanza della BCE.

43 La BCE è tenuta a informare la Commissione ECON in merito alle procedure e al calendario stabiliti per l'adozione di regolamenti, decisioni, indirizzi e raccomandazioni della BCE soggette a consultazioni pubbliche sulla base del regolamento n. 1024 del 2013. Qualora il Parlamento presenti osservazioni in relazione agli atti, queste ultime possono essere oggetto di uno scambio di opinioni con la BCE. Inoltre, una volta che la BCE abbia adottato un atto lo trasmette alla Commissione ECON.

44 Il Codice di condotta prevede, fra l'altro, apposite disposizioni in materia di conflitto di interessi e di separazione tra funzioni di vigilanza e funzioni di politica monetaria. Su richiesta scritta della Commissione ECON, la BCE informa il Parlamento per iscritto in merito all'applicazione del Codice di condotta (oltretutto, come detto, dei principali contenuti prima della sua adozione). La BCE informa altresì il Parlamento della necessità di aggiornare il Codice di condotta.

Come è noto, l'introduzione con il Trattato di Lisbona di un nuovo strumento di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito del c.d. *Early Warning System* (EWS) ha rappresentato un significativo passo in avanti nella valorizzazione del contributo dei Parlamenti nazionali nelle dinamiche decisionali europee⁴⁵. Tuttavia, questa pur importante innovazione – qualora rimasta isolata – avrebbe potuto spingere i Parlamenti nazionali a muoversi a livello europeo esclusivamente in una logica di freno/opposizione⁴⁶. Per stimolare invece i Parlamenti nazionali ad agire anche secondo dinamiche positive di cooperazione, nel 2006 la Commissione ha definito con alcune lettere una procedura parallela all'EWS, inizialmente definita “Procedura Barroso” e poi successivamente “Dialogo politico”. Nel disciplinare le modalità di trasmissione delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, la Commissione europea si è impegnata a prendere in considerazione e a rispondere a tutti i pareri dei Parlamenti nazionali relativi a tali atti, anche per quanto concerne i profili di opportunità politica⁴⁷.

Dialogo monetario e Dialogo politico sono dunque procedure accomunate dall'obiettivo di valorizzare il ruolo delle istituzioni rappresentative all'interno delle dinamiche decisionali dell'UE. Le differenze morfologiche riguardano invece tre aspetti principali: in primo luogo, il Dialogo politico si rivolge

45 La procedura di “cartellino giallo” nell'ambito dell'EWS è stata attivata fino ad ora in tre occasioni: il Regolamento sul diritto di sciopero (c.d. “Monti 2”), il Regolamento sul procuratore europeo (EPPU) e, da ultimo, la proposta di direttiva concernente il distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. Nel primo caso, la Commissione ha ritirato la propria proposta pur ribadendo la sua conformità al principio di sussidiarietà. In nessun caso è stata invece attivata la c.d. procedura di “cartellino arancione”, così come il ricorso alla Corte di giustizia su (indiretta) iniziativa dei Parlamenti nazionali ai sensi dell'art. 8 del Protocollo n. 2.

46 Sull'*Early Warning System*, cfr. in particolare I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 2, 2006, 281 ss.; K. GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (cur.), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, il Mulino, 2013, 427 ss.; P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, London – New York, Routledge, 2012, 62 ss.; C. CARUSO, *Prassi e funzioni del sistema di Early Warning*, in *Nomos*, 1, 2016; M. GOLDONI, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in N. LUPO – C. FASONE (cur.), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, Oxford, Hart, 2016, 167 ss.; D. JANCIC, *The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*, in *CMLR*, 4, 2015, 939 ss.; P. BILANCIA (cur.), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, Cedam, 2016 e, da ultimo, A. JONSSON CORNELL – M. GOLDONI (cur.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

47 Sulla procedura di Dialogo politico, cfr. D. JANCIC, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 2012, 78 ss.; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 101 ss. e spec. 113 ss.; D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2010, spec. 2 ss.; P. PICCIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il Dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 1, 2016; M. GOLDONI, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, cit., 167 ss.

principalmente ai Parlamenti nazionali⁴⁸, mentre il Dialogo monetario soltanto al Parlamento europeo; in secondo luogo, il Dialogo monetario ha natura settoriale, vertendo sulla politica monetaria, mentre il Dialogo politico presenta un carattere trasversale, applicandosi a qualsiasi iniziativa della Commissione trasmessa ai Parlamenti nazionali; infine, il Dialogo monetario è volto ad attivare un controllo-verifica *ex post* idoneo a condizionare tuttavia le decisioni future del soggetto controllato; diversamente, il Dialogo politico può essere considerato come un controllo di tipo endo-procedimentale e di tipo preventivo. In entrambe le procedure, peraltro, il soggetto controllante può tentare di orientare ma non vincolare l'operato del soggetto controllato, il quale rimane così titolare delle competenze formali di decisione.

Il terzo gruppo di procedure dialogiche di *accountability* democratica è il c.d. Dialogo economico, il quale è articolato attorno ad alcuni strumenti di interazione continua tra Parlamento europeo, Commissione, Consiglio e istituzioni nazionali nell'ambito della *governance* economica⁴⁹.

In questo settore, il problema del *deficit* democratico era avvertito con particolare intensità. Non a caso, le modalità di governo economico dell'UE erano state accostate ad «una gestione mediante autorità indipendenti» piuttosto che non «ad un processo politico di decisione su basi democratiche»⁵⁰. Una traiettoria che ha condotto Jean-Paul Fitoussi ad evocare la nota immagine del «dittatore benevolo»: il governo economico della UE si avvicinerebbe, insomma, a un despota illuminato «al riparo dalle pressioni popolari, ma alla ricerca del bene comune» attraverso l'applicazione di una dottrina «superiore a tutte le altre in termini di efficienza economica»⁵¹.

Invero, già prima della recente crisi finanziaria erano previsti in materia di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio alcuni specifici obblighi di rendicontazione dinanzi al Parlamento europeo, per esempio in relazione ai risultati della sorveglianza sulle politiche economiche degli stati membri⁵². Peraltro, è soltanto nel quadro della nuova *governance* economica che si è cercato di dare vita ad un vero e proprio Dialogo economico, intensificando le interazioni con il Parlamento europeo e garantendo nel contempo una maggiore trasparenza e responsabilità. Nell'ambito del *six-pack*, l'art. 14 del Regolamento n. 1176/2011 ha attribuito alla Commissione ECON del Parlamento europeo la facoltà di invitare il

48 Sebbene un indiretto coinvolgimento del Parlamento europeo nell'ambito del Dialogo politico sia previsto mediante la ricezione dei pareri trasmessi dai Parlamenti nazionali.

49 Sull'ambiguità del concetto di "Dialogo economico", cfr. C. FASONE, *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, 2, 2014, 164 ss. e spec. 175 ss. Sul Dialogo economico, cfr. altresì D. JANCIC, *Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis*, in N. LUPO – C. FASONE (cur.), *Interparliamentary cooperation in the composite European Constitution*, cit., 183 ss. e spec. 198 ss.

50 Così P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 325 ss. e spec. 337.

51 Così J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2002, spec. 7 e 44.

52 Cfr. in particolare l'art. 113 TCE e il Regolamento 1466/1997.

Presidente del Consiglio, la Commissione nonché, ove opportuno, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo, a discutere di alcuni specifici temi di natura economica⁵³. Il successivo art. 15 ha altresì previsto l'obbligo di presentazione in capo alla Commissione, nell'ambito del Semestre europeo, di una relazione annuale concernente la tematica della prevenzione e della correzione degli squilibri macroeconomici⁵⁴. Ancora, nell'ambito del *two-pack*, l'art. 7, par. 10 del Regolamento n. 472/2013 ha attribuito alla Commissione ECON la possibilità di invitare lo stato membro interessato e la Commissione europea a partecipare a uno scambio di opinioni sui progressi realizzati nell'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico⁵⁵.

Il Dialogo economico – nelle sue diverse epifanie – rappresenta peraltro soltanto un tassello di una più ampia strategia finalizzata a riequilibrare gli elementi di deparlamentarizzazione determinati dalla ripresa delle dinamiche intergovernative nella risposta alla crisi⁵⁶. Tra le misure previste a questo fine è possibile ricordare in particolare due disposizioni del *Fiscal Compact*: l'art. 12, par. 5, il quale introduce l'obbligo del Presidente del Vertice Euro di riferire al Parlamento europeo dopo ogni riunione dell'*Euro Summit*; l'art. 13, il quale istituisce una apposita conferenza interparlamentare formata dai Presidenti delle Commissioni bilancio dei Parlamenti nazionali e delle corrispondenti Commissioni del Parlamento europeo⁵⁷.

L'esperimento più recente di procedura dialogica di *accountability* democratica è rappresentato da quello che potrebbe essere definito come il “dialogo bancario”, al quale in parte si è già accennato nel precedente paragrafo⁵⁸. A seguito della recente crisi finanziaria, economica e dei debiti sovrani, i Regolamenti n. 1024/2013 e n. 806/2014 hanno avviato un complesso percorso di messa in comune delle competenze di supervisione e gestione delle crisi bancaria nel quadro di nuove strutture europee integrate: il *Single Supervisory Mechanism* (SSM) e il *Single Resolution Mechanism* (SRM)⁵⁹. La devoluzione di siffatte competenze

53 Si tratta dei temi espressamente indicati dallo stesso art. 14 del Regolamento n. 1176/2011, come ad esempio le indicazioni generali date dalla Commissione agli stati membri all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza.

54 «La Commissione relaziona annualmente in merito all'applicazione del presente regolamento, incluso l'aggiornamento del quadro di valutazione di cui all'articolo 4. Essa presenta i propri risultati al Parlamento europeo e al Consiglio nel contesto del Semestre europeo» (art. 15 del Regolamento n. 1176/2011).

55 Peraltro, ai sensi del successivo par. 11, anche il Parlamento dello stato membro interessato può invitare la Commissione a partecipare a uno scambio di opinioni sul tema.

56 Sul concetto di deparlamentarizzazione, cfr. *infra* par. 6.

57 Sulla Conferenza *ex art.* 13 del *Fiscal Compact*, cfr. I. COOPER, *The Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union (the “Article 13 Conference”)*, in N. LUPO – C. FASONE (cur.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution (Parliamentary Democracy in Europe)*, cit., 247 ss.; N. LUPO, *La conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 113 ss.

58 Sui poteri di controllo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione bancaria si perdoni il rinvio a N. LUPO – R. IBRIDO, *Which democratic oversight on the Banking Union? The role of the Euro-national parliamentary system*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2, 2015, 289 ss.

59 Sul progetto di Unione bancaria, nella sterminata letteratura, cfr. almeno F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, Utet, 2013; E. BARUCCI – M. MESSORI (cur.), *Towards the European*

alla BCE (e in particolare al suo *Supervisory Board*) e ad una nuova agenzia europea atipica⁶⁰ – il *Single Resolution Board* – ha peraltro posto il problema della legittimazione democratica di organi tecnocratici i quali risultano tuttavia titolari di strategiche competenze di decisione politica. In effetti, dalla corretta vigilanza e gestione delle crisi bancarie dipende non solo l’equa ripartizione degli oneri dei salvataggi bancari, ma anche la capacità del mercato bancario di assorbire l’offerta di titoli del debito pubblico, e dunque, in ultima battuta, la stessa sopravvivenza finanziaria dell’Eurozona e dei suoi stati membri.

In particolare, è prevista la presentazione di una relazione annuale dei due organi apicali dell’Unione bancaria nel corso di un’audizione pubblica. In secondo luogo, sono previste audizioni pubbliche e «scambi di opinioni *ad hoc*» con la Commissione problemi economici e monetari del Parlamento. La BCE e il *Single Resolution Board* sono poi tenute a rispondere per iscritto alle interrogazioni rivoltegli dal Parlamento.

Nell’implementare gli strumenti di *accountability* previsti dai Regolamenti istitutivi dell’Unione bancaria, l’Accordo interistituzionale fra BCE e Parlamento europeo e l’Accordo fra *Single Resolution Board* e Parlamento europeo si sono preoccupati soprattutto di assicurare un bilanciamento fra le esigenze democratiche di trasparenza e quelle di riservatezza. In effetti, una eccessiva esposizione pubblica di questi organi avrebbe rischiato di compromettere l’efficacia della loro azione e forse la stessa capacità del Parlamento europeo di ottenere informazioni attendibili. Un esempio di questo approccio può essere rintracciato nell’art. 2 dell’Accordo con il *Single Resolution Board*, ai sensi del quale anche i parlamentari europei invitati a partecipare alle riunioni riservate con il SRB sono tenuti a non divulgare le informazioni acquisite nel corso dei suddetti incontri.

Banking Union: achievements and open problems, Bagno a Ripoli, Passigli, 2014; G. CERRINA FERONI, *Verso il Meccanismo Unico di Vigilanza sulle Banche. Ruolo e prospettive dell’European Banking Authority*, in *Federalismi*, 17, 2014; G. BOCCUZZI, *L’Unione bancaria europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*, Roma, Bancaria, 2015 e, da ultimo, M.P. CHITI – V. SANTORO (cur.), *L’Unione bancaria europea*, Pisa, Pacini, 2016.

⁶⁰ In effetti, l’ampiezza delle garanzie di indipendenza del *Single Resolution Board* non consente un suo inquadramento nel modello classico di agenzia europea – ossia di un organismo ausiliario e servente rispetto alla Commissione – riflettendo piuttosto le caratteristiche delle “agenzie di nuova generazione”, vale a dire le c.d. agenzie europee indipendenti. Non a caso, l’indipendenza del Comitato di risoluzione è stata paragonata a quella previste dall’art. 130 TFUE in relazione alla BCE (M. MACCHIA, *The independence status of the Supervisory Board and of the Single Resolution Board: an expansive claim of autonomy?*, in E. BARUCCI – M. MESSORI (cur.), *Towards the European Banking Union. Achievements and Open Problems*, cit., 117 ss.). Sulle agenzie europee e il fenomeno di “agentification”, cfr. E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, 57 ss.; E. VOS – M. EVERSON, *European Agencies: What About the Institutional Balance?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 4, 2014; M. SCHOLTEN – M. VAN RIJSBERGEN, *The Limits of Agentification in the European Union*, in *German Law Journal*, 7, 2014 1223 ss.; N. BASSI, *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. dir.*, Annali II, Milano, Giuffrè, 2008, 41 ss.; D.A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (enti non sunt multiplicanda praeter necessitatem)*, in *SOG Working Paper Series*, 24, 2015.

Aderendo a una richiesta formulata dagli stessi Parlamenti nazionali nell'ambito del Dialogo politico, i Regolamenti istitutivi dei primi due pilastri dell'Unione bancaria hanno altresì previsto il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'esercizio della funzione di controllo sulla BCE e il *Single Resolution Board*⁶¹. Le assemblee parlamentari nazionali sono infatti destinatarie delle relazioni annuali di questi organi e possono a loro volta “reagire” indirizzando osservazioni motivate. In secondo luogo, i Parlamenti nazionali, sulla base delle proprie procedure interne, possono chiedere di rispondere per iscritto a «*observations or questions*»⁶². Infine, i Parlamenti nazionali degli stati membri possono invitare i rappresentanti dei suddetti organi a partecipare a uno scambio di opinioni, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente.

Alla luce di tale quadro d'insieme, è possibile rilevare importanti analogie fra il Dialogo monetario e le tre successive procedure dialogiche di *accountability* democratica. In tutti e quattro i casi, infatti, le procedure di interazione hanno determinato un rafforzamento della posizione delle Assemblee rappresentative in ambiti nei quali la titolarità delle competenze di decisione è rimasta tuttavia attribuita a un diverso soggetto istituzionale.

In un certo senso, le quattro procedure dialogiche di *accountability* democratica sembrano intraprendere un sentiero inverso rispetto a quello del Metodo aperto di coordinamento pur recuperandone la filosofia di fondo. Come è noto, il MAC costituisce una particolare tipologia di “*new form of governance*” basata su procedure circolari di raccordo fra apparati le quali mirano a promuovere processi di coordinazione e convergenza attraverso strumenti non autoritativi. A tale metodo è stata peraltro mossa la critica di valorizzare il ruolo della Commissione nonché delle burocrazie europee e nazionali a scapito delle istituzioni rappresentative, le quali risultano escluse o sacrificate dal MAC⁶³.

Da questo punto di vista, le quattro procedure dialogiche di *accountability* democratica possono essere considerate come il versante “parlamentare” del Metodo aperto di coordinamento. Con il MAC esse condividono infatti un aspetto decisivo: l'ampiezza delle attività informali (o comunque a basso tasso di formalizzazione) che precedono o seguono l'adozione di decisioni formali e una naturale vocazione per

⁶¹ Diverse Assemblee legislative degli stati membri – è il caso per esempio della Repubblica ceca e della Danimarca – nei documenti trasmessi alla Commissione hanno infatti posto l'accento sulla esigenza di potenziare gli strumenti di controllo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione bancaria. In relazione ai Regolamenti n. 1024 del 2013 e 806 del 2014, l'unico parere negativo sul rispetto del principio di sussidiarietà è stato presentato invece dal Parlamento svedese.

⁶² Con specifico riferimento al SSM, il preambolo del Regolamento “sollecita” i Parlamenti nazionali a fare uso di tale prerogativa soprattutto in relazione alla possibilità di ottenere informazioni sulla revoca delle autorizzazioni degli enti creditizi.

⁶³ Sui problemi di legittimazione democratica del MAC cfr., tra gli altri, R. COMELLA, *New Governance Fatigue? Administration and Democracy in the European Union*, in *Jean Monnet Working Paper*, 6, 2006; S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 271 ss.

l'uso discreto dei poteri di persuasione. In sostanza, verrebbe in rilievo quella «categoria giuridica dell'influenza»⁶⁴ la quale si presenta come “un qualcosa in più” rispetto al metodo della consultazione e “un qualcosa in meno” rispetto a quello della codecisione⁶⁵.

5. L'esigenza di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel Dialogo monetario

Diversamente dal Dialogo bancario, il Dialogo monetario non prevede diritti di informazione per i Parlamenti nazionali né tanto meno strumenti ispettivi dei quali queste assemblee possono avvalersi nei confronti della BCE. In altre parole, non esiste alcuna interazione formale fra Parlamenti nazionali e BCE nel campo della politica monetaria.

Eppure un Dialogo monetario di fatto con i Parlamenti nazionali esiste, o meglio, esiste soltanto nei confronti di alcuni Parlamenti nazionali.

Nell'ottobre del 2012, poche settimane dopo l'annuncio della introduzione del programma OMT, il Presidente della BCE è stato audito per due ore circa dal *Bundestag* tedesco nell'ambito di una riunione a porte chiuse dinnanzi a un centinaio di parlamentari: i membri delle commissioni bilancio, finanze e affari europei nonché i *leader* di tutti i gruppi parlamentari. Pur in mancanza di pubblicità dei lavori della riunione, è possibile trarre alcune indicazioni dal discorso di apertura del Presidente Draghi, reso disponibile sul sito internet della BCE:

«It is rare for the ECB President to speak in a National Parliament. The ECB is accountable to the European Parliament, where we have scheduled hearings every three months and occasional hearings on topical matters. We take these duties of accountability to the citizens of Europe and their elected representatives very seriously.

But I am here today not only to explain the ECB's policies. I am also here to listen. I am here to listen to your views on the ECB, on the euro area economy and on the longer-term vision for Europe.

To lay the ground for our discussion, I would like to explain our view of the current situation and the rationale for our recent monetary policy decisions».

64 D.A. CAPUANO – E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: Lezioni*, cit., 227 ss. e spec. 258.

65 Viceversa, i punti di contatto con il “Dialogo sociale” – vale a dire le procedure di concertazione fra le istituzioni europee e le parti sociali – sembrano arrestarsi alle analogie nella denominazione. Certo, conformemente alla impostazione habermasiana, anche l'interazione fra il “centro” istituzionale detentore delle competenze di decisione politica e la “periferia” di interlocutori attivi nella società civile può rappresentare un importante fattore di legittimazione democratica. E tuttavia, il Dialogo sociale diverge dalle procedure precedentemente richiamate in quanto esso non mira a rafforzare la posizione delle Assemblee rappresentative nel processo decisionale europeo. Semmai, nel Dialogo sociale le istituzioni parlamentari sono raffigurate come la “controparte” del soggetto che si intende coinvolgere nell'ambito della elaborazione della politica sociale europea.



Nel merito, Draghi ha poi fornito alcune rassicurazioni al *Bundestag* circa i limiti del programma OMT. Nei mesi successivi, il Presidente della BCE ha fatto poi visita al Congresso dei deputati spagnolo (febbraio 2013), all'Assemblea nazionale francese (giugno 2013), al Parlamento finlandese (novembre 2014) e al Senato italiano (marzo 2015).

Benché in questi incontri il Presidente della BCE abbia riconosciuto l'importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali, ad esempio definendoli come istituzioni dell'UE, nondimeno la Banca centrale europea ha mantenuto un rapporto privilegiato con il Parlamento europeo, la sola assemblea rappresentativa nei confronti della quale ritiene di doversi interfacciare anche sul piano formale.

Parlamenti nazionali assai meno importanti di quelli citati si sono visti invece negare le loro richieste di collaborazione con la BCE.

Basti pensare, al rifiuto del Vice Presidente della BCE, Vítor Constâncio – fra l'altro *ex* Governatore della Banca centrale portoghese – di incontrare la commissione d'inchiesta istituita presso il Parlamento portoghese allo scopo di approfondire le cause che avevano determinato il dissesto finanziario dell'istituto Banif. Nella sua lettera al Presidente della Commissione d'inchiesta, Constâncio ha richiamato un precedente analogo relativo a un invito di una Commissione d'inchiesta istituita presso il Parlamento irlandese. Ha inoltre sottolineato che Banif non è una banca sottoposta alla supervisione diretta del SSM e che in ogni caso è il Presidente del *Supervisory Board* – e non il Vice Presidente della BCE – a dover interloquire con i Parlamenti nazionali⁶⁶.

Sul piano formale, le argomentazioni fornite dalla BCE al Parlamento portoghese risultano ineccepibili, tanto più che il Regolamento istitutivo del SSM ha introdotto un diverso e apposito canale procedurale di dialogo con i Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione bancaria.

Il problema tuttavia è proprio questo: l'estrema frammentazione delle procedure dialogiche di *accountability* democratica – persino quando queste si rivolgono al medesimo soggetto istituzionale (nel caso di specie la BCE) – offre una formidabile sponda a chi vuole allentare la pressione del controllo parlamentare. Emblematica è la richiamata previsione contenuta nell'art. 1092 del 2010, la quale impedisce al Parlamento europeo di audire il Presidente nella BCE nella sua veste di *Chair* dell'ESRB nell'ambito del Dialogo monetario, imponendo di organizzare una diversa e separata audizione per tutte le questioni inerenti l'ESRB⁶⁷. Ciò costituisce una difficoltà supplementare per il soggetto “controllore”, il quale perde la visione d'insieme dei problemi connessi all'attività dell'istituzione controllata. Inoltre, questa ipersettorializzazione delle procedure dialogiche di *accountability* democratica amplifica ulteriormente le

⁶⁶ Su questo episodio, cfr. N. COELHO – D. FROMAGE, *The ECB in check: a case from Portugal on the new Single Supervisory Mechanism*, in *Blogdroiteuropéen*, 2016.

⁶⁷ Sebbene, generalmente, le due audizioni vengano svolte nel corso della medesima giornata.

asimmetrie informative fra controllore e controllato, rendendo oggettivamente più complesso il lavoro del Parlamento.

Più in generale, risulta difficile da spiegare perché la BCE – pur tenendo a ribadire che un rapporto di *accountability* sussiste soltanto con il Parlamento europeo – decida di sottoporsi a due ore di confronto con il *Bundestag* tedesco rifiutando invece le richieste di collaborazione con il Parlamento portoghese e quello irlandese.

Sotto questo profilo, l'esigenza di prevedere forme di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'ambito del Dialogo monetario risponde non soltanto all'esigenza di rafforzare l'*accountability* e la trasparenza della BCE, ma soprattutto alla necessità di porre tutti i Parlamenti nazionali sullo stesso piano⁶⁸.

Paradossalmente, le procedure dialogiche di *accountability* democratica che sono state elaborate a partire dal *format* originario del Dialogo monetario – e in particolare il Dialogo politico e il Dialogo bancario – possono fornire ora possibili soluzioni per migliorare il *Monetary Dialogue* e in particolare proceduralizzare le interazioni fra BCE e Parlamenti nazionali. *De iure condendo*, potrebbe richiedersi alla BCE di rispondere ai contributi offerti dai Parlamenti nazionali, così come avviene per la Commissione nell'ambito del Dialogo politico. Oppure si potrebbe guardare agli strumenti di sindacato ispettivo “*sofi*” previsti nel quadro del Dialogo bancario.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'esercizio del controllo sulla politica monetaria potrebbe infine avvenire secondo i moduli procedurali di recente sperimentati in relazione a Europol. L'art. 88, par. 2 TFUE attribuisce ad un Regolamento il compito di fissare «le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali». Tale disposizione è stata concretamente attuata con il recente Regolamento 2016/794/UE, che prevede l'istituzione di un «gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto» il quale coinvolge sia la competente commissione del Parlamento europeo, sia i Parlamenti nazionali (art. 51). Il controllo interparlamentare su Europol appare come una esperienza particolarmente interessante per due ordini di ragioni: in primo luogo, l'istituzione di un gruppo specializzato di Parlamenti rende più gestibile e meno farraginoso l'esercizio della funzione di controllo. In secondo luogo, l'azione congiunta non comporterebbe alcuna diminuzione dei poteri spettanti ai singoli soggetti parlamentari. Proiettato alla

68 Riteneva peraltro che la razionalizzazione degli assetti istituzionali dell'UE debba privilegiare il rafforzamento del Parlamento europeo rispetto al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel *decision-making* europeo. B. CARAVITA, “Parlamentarizzare”, *semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *Federalismi*, 2015, spec. 3, il quale rintraccia nel Parlamento europeo l'unico «luogo della rappresentanza politica eurounitaria».

politica monetaria, questa «forma collettiva, ma non collettivizzante» di controllo⁶⁹ consentirebbe dunque al Parlamento europeo di mantenere inalterate le proprie prerogative formali e al tempo stesso di rendere più incisiva la sua azione attraverso il “gioco di squadra” con i Parlamenti nazionali.

6. Verso una conclusione

Il nodo delle interazioni fra BCE e Parlamento europeo rappresenta la cartina di tornasole di alcune delle più significative trasformazioni che hanno investito l'evoluzione degli assetti istituzionali dell'Unione.

Sebbene il Tribunale costituzionale federale tedesco abbia di fatto banalizzato la funzione di indirizzo e controllo esercitata dal Parlamento europeo, tale collegio continua a rimanere l'unica Assemblea elettiva in grado di bloccare la volontà unanime dei paesi membri di una organizzazione formata da stati⁷⁰. Una Assemblea, come è stato scritto, ancora «nel pieno della sua giovinezza»: mentre i Parlamenti nazionali arrancano con fatica «sotto il peso degli esecutivi, delle trasformazioni della società civile e dei processi di integrazione europea e di globalizzazione», il Parlamento europeo ha dimostrato non solo una maggiore capacità di reazione e anticipazione dei cambiamenti, ma anche di saper assicurare un canale di rappresentanza a quelle «vitali forze sociali»⁷¹ che invece «non riescono ad esprimersi attraverso i Parlamenti nazionali»⁷².

69 E. GRIGLIO, *I Parlamenti dell'Unione europea alla prova di Europol: verso un esercizio “collettivo” del controllo parlamentare?*, in *Quad. cost.*, 3, 2016, 584 ss. e spec. 587.

70 Sul ruolo del Parlamento europeo dopo il Trattato di Lisbona cfr., *ex multis*, R. CORBETT – F. JACOBS – D. NEVILLE, *The European Parliament*, London, John Harper, 2016; C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, 329 ss. e spec. 355; L. GIANNITI – L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, cit., 21 ss.; C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, cit., 51. Sull'esercizio della funzione di controllo da parte del Parlamento europeo, cfr. G. GARZÓN CLARIANA, *El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea*, in F. PAU I VALL (cur.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, cit., 19 ss.; L. GIANNITI – L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 21 ss. e spec. 46 ss. Con particolare riferimento al controllo del Parlamento europeo in sede di commissioni, cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, spec. 186 ss. e 529 ss.

71 Così C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., 355, i quali ripercorrono i principali punti di snodo del percorso di “empowerment” del Parlamento europeo: l'introduzione dell'elezione diretta dei suoi componenti, la modifica della denominazione, il potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo, la partecipazione all'iter di formazione della Commissione, l'ampliamento della procedura di codecisione fino alla sua trasformazione in procedura legislativa ordinaria. Si consideri, inoltre, che il Parlamento europeo ha saputo guadagnarsi alcune competenze dalle quali sono generalmente escluse le Camere degli stati membri. Basti pensare alle *hearings* dei commissari designati, le quali appaiono chiaramente ispirate al vaglio esercitato dal Senato statunitense nell'ambito del procedimento di ratifica delle nomine presidenziali. Uno strumento che nella prassi è stato esercitato in maniera particolarmente pignola del Parlamento europeo e che in alcuni casi ha costretto il commissario designato a ritirare la propria candidatura.

72 A. MANZELLA, *Lo stato “comunitario”*, in *Quad. cost.*, 2, 2003, 273 ss. e spec. 285.

Vi è probabilmente qualche eccesso nella tesi – pur sostenuta da autorevoli scienziati politici – secondo la quale il Parlamento europeo, dopo il Trattato di Lisbona, rappresenterebbe «*one of the most powerful elected assemblies in the world*»⁷³. Del resto, continuano a persistere nei Trattati alcune zone di grave marginalità del Parlamento europeo, la cui posizione non è ancora completamente assimilabile a quella dei Parlamenti degli stati membri. Basti pensare all’assenza di un vero e proprio potere di iniziativa legislativa⁷⁴ nonché al numero e al peso specifico delle deroghe alla procedura legislativa ordinaria. Inoltre, se fino al Trattato di Lisbona la tendenza all’*empowerment* del Parlamento europeo era considerata come un qualcosa di irreversibile, la crisi economico-finanziaria ha segnalato invece come la “parlamentarizzazione” della UE non sia un dato acquisito e che anzi tale processo è chiamato oggi a convivere e competere con l’opposto *trend* alla “deparlamentarizzazione” di alcune aree dell’assetto istituzionale dell’Unione.

E tuttavia, la giurisprudenza costituzionale tedesca – non solo quella in materia di OMT ma anche il filone relativo alla legislazione elettorale per il Parlamento europeo⁷⁵ – pare aver decisamente sottovalutato le potenzialità democratiche connesse alle esistenze di una assemblea legislativa eletta dai cittadini europei a suffragio universale diretto. Si tratta di una ricostruzione sostanzialmente di retroguardia, la quale, fra l’altro, finisce per sopravvalutare le virtualità della democrazia rappresentativa a livello statale, così ignorando completamente l’esistenza di un ampio dibattito sul progressivo inaridirsi dei tradizionali canali della rappresentanza⁷⁶.

73 Cfr. S. HIX – A. NOURY – G. ROLAND, *Democratic politics in the European Parliament*, New York, CUP, 2007, spec. 3.

74 Come è noto, il Parlamento europeo dispone soltanto del potere di “iniziativa della iniziativa”. Sulla iniziativa legislativa nell’UE, cfr. N. LUPO, *L’iniziativa legislativa nella forma di governo dell’Unione europea ed il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO (cur.), *Unione europea e principi democratici (Il Filangieri. Quaderno 2014)*, Napoli, Jovene, 2015, 17 ss.; N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare: profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, FrancoAngeli, 2014, spec. 209 ss.

75 Mi riferisco alle due decisioni (BVerfG 2 BvC 4/10 del 9 novembre 2011 e BVerfG 2 BvE 2/1326 del febbraio 2014) con le quali il Tribunale costituzionale federale tedesco ha dichiarato incostituzionale l’introduzione di una soglia di sbarramento (prima al 5% e poi al 3%) all’interno della legge elettorale per il Parlamento europeo. L’illegittimità di tali soglie deriverebbe in particolare dalla loro inutilità, in quanto le dinamiche parlamentari europee non sarebbe caratterizzate dalla contrapposizione tra maggioranza e opposizione tipica dei Parlamenti nazionali, sicché il ruolo del Parlamento europeo rimarrebbe del tutto marginale negli assetti istituzionali dell’UE. Sul punto, cfr. G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht, il Parlamento europeo e la soglia sbarramento del 5%: un (altro) ritorno del Sonderweg?*, in *Rivista AIC*, 2012; ID., *Corti costituzionali e legislazione elettorale. Una comparazione italo-tedesca*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2014, 1031 ss.

76 Come ben evidenzia F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa tra istanze “controdemocratiche”, principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, cit. Evoca addirittura uno scenario “post-democratico” C. CROUCH, *Post-democracy*, London, Polity, 2004, tr. it.: *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Sul carattere irreversibile dell’arretramento delle istituzioni rappresentative, fenomeno che tuttavia può e deve essere costituzionalmente guidato e limitato, cfr. T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L’Unione e la politica postparlamentare*, in *il Mulino*, 3, 1998, 419 ss. Propone la contrapposizione fra la democrazia della legittimità elettorale e la “controdemocrazia” della sfiducia organizzata e dei poteri indiretti disseminati nel corpo sociale P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie, la politique à l’âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, tr. it.: *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Roma, Castelvechi, 2012. Sulla galassia delle teorie riconducibili alle famiglie della “democrazia

Quanto alla BCE, l'evoluzione più recente sembra confermare l'esistenza fra gli obiettivi di questa istituzione di una “Grundnorm” diversa, *rectius*, ulteriore, rispetto a quella della stabilità dei prezzi (art. 127 TFUE)⁷⁷. Come è stato osservato in tempi non sospetti, e dunque ben prima del “*Whatever it takes*” di Mario Draghi⁷⁸, lo scopo costituzionale della BCE è innanzitutto quello «di contribuire al consolidamento ed all'estensione del processo di unificazione (politica) europea». Assieme alla Corte di giustizia e al Parlamento europeo, la BCE è infatti una delle tre istituzioni che ha nel proprio mandato fondativo quello di sostenere il processo di integrazione. In questo senso, soltanto una volta raggiunto un adeguato livello di integrazione politica (e di bilancio), il ruolo della BCE potrà «rientrare nell'alveo tradizionale del mero perseguimento della stabilità dei prezzi»⁷⁹. Fino a allora, la delimitazione delle prerogative della Banca centrale europea nell'ambito della politica monetaria non potrà essere ricostruita secondo i tradizionali criteri statici di risoluzione delle antinomie e di allocazione delle competenze, ma alla luce di moduli interpretativi dinamici e orientati alla integrazione.

Una linea di sviluppo la quale ovviamente pone importanti interrogativi sulla legittimazione di una istituzione sganciata dal circuito democratico-rappresentativo. Del resto, il problema della legittimazione dei “poteri neutrali” – affrontato con riferimento alla dimensione nazionale fin dalla celebre conferenza berlinese di Carl Schmitt del 1930⁸⁰ – finisce per assumere su scala europea contorni ancor più peculiari,

deliberativa” e della “democrazia partecipativa” nate a seguito della crisi dei tradizionali meccanismi della rappresentanza, cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2006. Sul futuro della democrazia rappresentativa, cfr. altresì N. URBINATI, *Democrazia in diretta: le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013.

⁷⁷ Come invece sostenuto da C. ZILIOLI – M. SELMAR, *La Banca centrale europea*, cit., 80.

⁷⁸ Sul nuovo ruolo della BCE e i limiti mostrati dalla politica dinanzi la crisi finanziaria e dei debiti sovrani, cfr. F. CAPRIGLIONE – A. TROISI, *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Torino, Utet, 2014, spec. 17 ss. e 60 ss.

⁷⁹ È questa l'interpretazione proposta da O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell'integrazione monetaria europea*, in ID. (cur.), *Europa e banche centrali*, cit., 11 ss., secondo il quale la moneta unica non può che essere un mezzo (e non già un fine).

⁸⁰ Mi riferisco alla conferenza alla camera di commercio di Berlino, nella quale Carl Schmitt elaborò per la prima volta la categoria dei “poteri neutrali” (C. SCHMITT, *Die neutralen Größen im heutigen Verfassungsstaat*, in *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, ora in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, 41 ss). I contenuti della conferenza berlinese sono ripresi in ID., *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr (Paul Siebeck), 1929, tr. it.: *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, Giuffrè, 1981, spec. 144, 149, 165-167. La possibilità di applicare il concetto di “potere neutrale” alle banche centrali è controverso (si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione). Ad avviso di chi scrive, il concetto di “potere neutrale” può essere utilizzato in relazione alla BCE – con tutte le cautele del caso e rigorosamente fra virgolette – ad alcune condizioni. In particolare, se deve riconoscersi alla BCE il carattere della “neutralità”, tale operazione necessita allora di essere condotta per esaltarne e non già per minimizzarne la vocazione “politica”. D'altronde, la paradossale politicità del concetto di “neutralità” emerge sia in Schmitt – per il quale i tentativi di neutralizzazione condotti attraverso la banca centrale si rivolgevano non alla politica *tout court* ma a un particolare tipo di politica, vale a dire quella dei partiti – sia in tornanti di ricerca più recenti. Basti pensare agli studi di G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali: norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2012, spec. 133-134, il quale ha approfondito le relazioni fra due sfere autonome di decisione politica pubblica: una di natura democratico-rappresentativa; l'altra, di carattere tecnico,

soprattutto alla luce dell'annosa questione relativa al *deficit* democratico dell'UE. In ogni caso, proprio l'esperienza del Dialogo monetario conferma che la Banca centrale europea non è – come sostenuto in un recente volume – un organo *counter-majoritarian* chiamato a esercitare una funzione di garanzia costituzionale per certi aspetti assimilabile a quella di una corte⁸¹. Essa è semmai un segmento di quello che in dottrina è stato ribattezzato come l'“esecutivo frammentato” dell'Unione europea⁸². Un esecutivo, cioè, formato da istituzioni sovranazionali (la Commissione, le agenzie), da istituzioni composte dai governi degli stati membri (il Consiglio europeo) nonché da una galassia di comitati e gruppi di lavoro operanti a livello settoriale⁸³. Ebbene, proprio l'inclusione della BCE all'interno di questo esecutivo frammentato giustifica l'attribuzione al Parlamento europeo (e in prospettiva ai Parlamenti nazionali) di specifici poteri di controllo sulla politica monetaria, i quali risulterebbero invece un *non-sense* qualora si riconoscesse alla banca centrale una funzione contro-maggioritaria di garanzia costituzionale.

Anche la politica monetaria non si sottrae dunque alle interazioni fra l'“esecutivo frammentato” UE e la sua interfaccia parlamentare. Peraltro, rispetto alle due opzioni più radicali – subordinare la BCE al potere di direzione del circuito democratico-rappresentativo oppure sottrarla a qualsiasi ingerenza delle istituzioni politiche – l'esperienza del Dialogo Monetario (al pari di quanto sta accadendo nell'ambito dell'Unione bancaria) sembra essersi indirizzata verso una “terza via”, ossia l'accoglimento di una

sganciata da una legittimazione di tipo elettorale. Per due diverse letture del fenomeno dei “poteri neutrali”, cfr. M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005, spec. 62 ss.

81 Si tratta della tesi con la quale F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea (BCE)*, Pisa, ETS, 2014 si è proposto di sviluppare il concetto di banca centrale quale “custode della costituzione economica” già introdotto da G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano-Torino, Bruno Mondadori, 2012, spec. 133-134. Assumendo il valore della stabilità monetaria (e la conseguente lotta all'inflazione e alla deflazione) a fulcro della “costituzione economica” europea, e più precisamente a strumento indiretto ma essenziale di tutela di alcune fondamentali libertà economiche, *in primis* l'equità fiscale e la proprietà, Morosini giunge a individuare nel meta-valore della credibilità della moneta il fondamento dell'attribuzione alla BCE della funzione di «Custode della costituzione economica». Da qui l'esclusione della BCE dai «vincoli del “gioco ordinario” della politica democratica» e una rivisitazione del tradizionale principio di separazione dei poteri. Senza questa funzione *counter-majoritarian* della BCE – afferma Morosini – lo stato costituzionale rimarrebbe ostaggio dell'inevitabile «cortocircuito inflazionistico/populista tra domanda di consenso» per il voto popolare e «offerta politica di moneta facile per conseguirlo». Per una critica all'accostamento fra banche centrali e corti costituzionali, cfr. invece O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, cit., 269 ss. e spec. 292 ss.

82 La possibilità di includere le banche centrali all'interno del potere esecutivo è considerata pacifica in diverse esperienze nazionali. Per esempio, la disciplina costituzionale relativa alla *Bundesbank* è contenuta nell'art. 88 GG, ossia in una disposizione collocata all'interno della sezione della Legge Fondamentale rubricata “L'esecuzione delle leggi federali e l'amministrazione federale”. Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *Bundesbank e Banche centrali dei Länder come modello del sistema europeo delle banche centrali*, cit., 41 ss.

83 L'idea del carattere “frammentato” dell'esecutivo UE si deve in particolare agli studi di P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. DELWIT – J.M. DE WAELE – P. MAGNETTE (cur.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, 25 ss. e spec. 28 e D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, 1 ss. e spec. 7. In argomento, cfr. altresì S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2000, 137 ss.

concezione *soft* di responsabilità democratica, di *accountability* appunto⁸⁴. In altre parole, sfruttando le risorse di una concezione dialogica delle interazioni BCE e circuito democratico-rappresentativo, il *Monetary Dialogue* ha attribuito al Parlamento europeo e in particolare alla Commissione ECON un complesso di diritti di informazione nonché di poteri di controllo-verifica da esercitare tendenzialmente *ex post*.

Invero, l'espansione delle funzioni della BCE non necessariamente deve essere bilanciata dalla introduzione di più invadenti strumenti di controllo democratico – fermo restando che razionalizzazioni e miglioramenti degli istituti esistenti sono sempre possibili e auspicabili – quanto semmai attraverso un coordinamento dei meccanismi di controllo già esistenti, sia a livello di connessione fra procedure sia del coordinamento orizzontale dei soggetti chiamati a controllare la BCE.

Per quanto concerne il primo aspetto, il coordinamento fra procedure di controllo rivolte allo stesso destinatario (Dialogo monetario, Dialogo bancario, audizioni del Presidente della BCE nella sua veste di *Chair* dell'ESRB, *etc.*) consente di evitare che il controllo sia esercitato in un quadro disorganico e ipersettorializzato, ossia quello che esattamente desidera il soggetto che vuole sfuggire al controllo democratico.

Quanto al coordinamento fra i soggetti attivi del controllo appare di decisiva importanza il superamento delle tradizionali logiche competitive fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Invero, l'esercizio coordinato delle funzioni di controllo è nello stesso interesse di queste Assemblee, le quali condividono pur sempre il comune obiettivo di fronteggiare il predominio informativo dei vari tasselli del c.d. “esecutivo frammentato”⁸⁵.

Sotto questo profilo, è superfluo sottolineare che organi parlamentari dotati di poteri di controllo *soft* o addirittura insufficienti ma in grado di spezzare il monopolio informativo degli organi tecnici sono pur sempre nella condizione di attivare un controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica. Al contrario, organi parlamentari dotati sulla carta di più penetranti poteri di controllo-ingerenza possono fare ben

⁸⁴ Sul problema della definizione del concetto di “*accountability*”, cfr. R. MULGAN, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke, Palgrave, 2003. Con particolare riferimento al tema dell'*accountability* nella Unione europea, cfr. A. ARNULL – D. WINCOTT (cur.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, OUP, 2002; C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford, OUP, 2002; A. CYGAN, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU The role of National Parliaments*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2013; N. BAMFORTH – P. LEYLAND (cur.), *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford, OUP, 2013; M. BOVENS – D. CURTIN – P. HART (cur.), *The Real World of EU Accountability. What Deficit*, Oxford, OUP, 2010.

⁸⁵ Sul problema della “*informational asymmetry*”, cfr. D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., spec. 15 la quale ha rintracciato nelle suddette asimmetrie uno dei principali fattori alla base della “*executive dominance issue*”.



poco qualora siano privi delle risorse informative per poter ribattere al punto di vista degli organi tecnici. In questo caso, infatti, i poteri di controllo rischiano di trasformarsi nella rifrazione di un fantasma⁸⁶.

⁸⁶ Prendo qui in prestito una nota immagine utilizzata in altro contesto da F. LEDDA, *Agonia e morte ingloriosa dell'interesse legittimo*, in *Foro amm.*, 1999, II.