

Introduzione

La presente ricerca intende studiare, in chiave comparata, la natura e l'azione delle banche centrali da un punto di vista giuridico, nella profonda convinzione che il giurista non possa esimersi dall'affrontare, con le proprie lenti e i propri strumenti, la materia del governo della moneta, spesso considerata di esclusivo appannaggio della scienza economica. Il “battere moneta”, del resto, è da sempre considerato un attributo imprescindibile della sovranità.

Il tema delle banche centrali costituisce il terreno privilegiato per un ampio dibattito di afflato interdisciplinare, attraverso il sinergico coinvolgimento di giuristi, economisti, storici e scienziati politici e la comparazione giuridica, possedendo nel proprio DNA una vocazione all'interdisciplinarietà, può offrire un punto di vista interessante per mettere in relazione conoscenze derivanti da saperi diversi¹.

¹ La letteratura comparatistica in materia di banche centrali è vasta. Tra i principali studi monografici si segnalano: D. Masciandaro – S. Ristuccia (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1988; F. Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks. A comparative study of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford, 1999; S. Baroncelli, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, European Press Academic Publishing, Fucecchio, 2000; G.B. Pittaluga – G. Cama, *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Hoepli, Milano, 2004; O. Roselli (a cura di), *Europa e banche centrali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

La devoluzione della gestione delle leve monetarie a un organismo non maggioritario, tecnocratico e indipendente, ossia avulso dal circuito democratico-rappresentativo, rischia di porsi in insanabile antitesi con i principi fondamentali della democrazia rappresentativa e della responsabilità governativa, anche alla luce del sempre più labile e incerto confine tra politica monetaria e politica economica. In altre parole, la teoria della *central bank independence* (CBI) solleva una serie di problematiche di natura costituzionale, sulle quali lo studioso del diritto pubblico è chiamato a interrogarsi.

Il presente studio prende in esame l'indipendenza e l'*accountability* democratica delle principali banche centrali dell'Occidente, titolari dell'emissione di tre delle valute più scambiate al mondo: la Banca centrale europea (BCE), la *Federal Reserve* statunitense (FED) e la *Bank of England* (BoE).

Una rinnovata riflessione giuridica in materia, soprattutto sul piano del diritto comparato, si rende ad oggi imprescindibile alla luce del ruolo che le autorità monetarie delle economie avanzate hanno giocato nel fronteggiare le recenti crisi di carattere sistemico, andando ben oltre l'ordinario arsenale di politica monetaria. Come ammoniva Alberto Predieri alla fine degli anni Novanta, è proprio nei momenti di crisi economica che il peso delle banche centrali appare chiaro a tutti².

Il principio dell'indipendenza delle banche centrali, affermatosi a partire dagli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso in gran parte degli ordinamenti liberal-democratici, è ormai assunto al rango di assioma indiscutibile della teoria economica. Di conseguenza, i Parlamenti, organi rappresentativi del popolo sovrano, sono completamente esautorati dalla fase di formazione della politica monetaria, i cui effetti si ripercuotono sul benessere della collettività. In altre parole, la banca centrale è un vero e proprio sovrano nella materia della politica monetaria.

Al giurista, pertanto, non rimane che interrogarsi su come conciliare il principio della CBI con i valori fondativi di ogni società democratica informata ai principi della *rule of law*, attraverso un'indagine critica dei poteri di controllo democratico nei confronti delle banche centrali. Si pone, in altre parole, un dilemma di filosofia democratica, a cui si è cercato di fornire una soluzione attraverso l'elaborazione del concetto di *accountability*, che consiste in un importante strumento di controllo volto a proteggere i cittadini da un esercizio arbitrario del potere.

Si tratta di un termine polisenso ed elusivo, sempre più in voga nel lessico moderno del diritto costituzionale. In particolare, l'*accountability* democratica guarda all'insieme delle relazioni tra un determinato soggetto istituzionale e l'organo parlamentare, in cui il primo ha l'obbligo di rendere conto della propria condotta al secondo, che a sua volta può sanzionare, di regola, l'operato del primo (c.d. potere di *enforcement*). I tre elementi essenziali dell'*accountability* – informazione, giustificazione e punizione – costituiscono delle variabili, che possono manifestarsi in diversi gradi di intensità o sotto varie combinazioni.

² Cfr. A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997, p. 69.

In siffatto contesto, assume un ruolo fondamentale il profilo della trasparenza, nella duplice veste di indice di valutazione e di preconditione necessaria dell'*accountability* democratica delle banche centrali.

Alcune premesse di carattere metodologico si rendono necessarie. La comparazione fra due Stati (Regno Unito e Stati Uniti d'America) e Unione europea è giustificata dal fatto che tutte e tre le esperienze oggetto di indagine, malgrado le profonde differenze strutturali, hanno recepito, seppur con modalità e tempi diversi, il modello della *central bank independence*, attraverso l'istituzione di una banca centrale dotata di garanzie di indipendenza (di rango legislativo o costituzionale) rispetto al potere politico. Di conseguenza, per tutte e tre le banche centrali si è posto un problema di *accountability* democratica, a cui si è cercato di fornire una soluzione attraverso l'istituzionalizzazione di procedure di interazione con i rispettivi organi rappresentativi in materia di politica monetaria.

Una micro-comparazione tra l'Unione europea e un ordinamento statale solleva alcune perplessità di metodologia comparatistica, a causa della mancanza del requisito dell'omogeneità dei termini di raffronto³. Al netto di tale incertezza, tuttavia, si deve riscontrare come a livello europeo la materia della politica monetaria rappresenti un caso paradigmatico di piena integrazione, sotto un profilo sia quantitativo che qualitativo, in quanto, in questo specifico settore, la cessione/condivisione di sovranità da parte degli Stati membri – che hanno adottato la moneta unica – può considerarsi completa ed è stata accompagnata dall'innesto delle banche centrali nazionali nella *governance* monetaria europea. In altre parole, la BCE, in quanto titolare esclusiva della sovranità monetaria, si atteggia alla stregua di una banca centrale di un ordinamento statale e, di conseguenza, può costituire oggetto di raffronto con omologhi istituti statali.

Nella trattazione si fa esclusivo riferimento alle funzioni tradizionali di politica monetaria, in quanto la gestione dell'offerta di moneta ricopre ancora oggi una posizione di assoluta centralità nella complessiva attività delle banche centrali. È proprio la cessione del controllo delle leve monetarie a un organismo indipendente, inoltre, a sollevare le principali criticità di natura costituzionale: le banche centrali non sono poteri neutrali, ma organi tecnici, le cui decisioni presentano una forte valenza politica, essendo in grado di condizionare in maniera decisiva l'intero governo dell'economia e, attraverso di esso, il godimento dei diritti fondamentali.

Come si conviene a uno studio di diritto comparato, si tiene conto non solo del mero formante normativo, ma anche del diritto vivente, ossia delle eventuali prassi

³ Cfr., sulla metodologia comparatistica, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013, pp. 76 ss.; M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 15 ss.; T.E. Frosini, *Il metodo*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 17 ss.; G. Morbidelli – M. Volpi – G. Cerrina Feroni, *Diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 1 ss.

informali invalse nei contesti istituzionali di riferimento⁴, in ossequio all'insegnamento di Roscoe Pound sull'importanza sia della *law in books* che della *law in action*⁵.

Il fine della comparazione condotta è quello di illustrare, traendo ispirazione dalle *best practices* emerse dallo studio sulla FED e sulla BoE, le possibili modifiche da apportare al quadro giuridico della BCE, punto focale dell'intera panoramica comparativa. Lo studio comparatistico delle forme di scrutinio parlamentare dell'attività delle autorità monetarie, invero, è in grado di fornire interessanti spunti di riflessione. Come insegna Predieri, del resto, tra le funzioni dell'indagine comparatistica vi è proprio quella di conoscere e verificare le altrui esperienze, al fine di saggiare l'utilità di innovare l'ordinamento di riferimento⁶.

Il primo Capitolo tenta di fornire una definizione, quanto più esaustiva possibile, dei due concetti fondamentali dell'indipendenza e dell'*accountability* delle banche centrali, così da tracciare lo schema generale di tutta la successiva ricerca empirica e da permettere di operare la valutazione comparativa complessiva dei modelli istituzionali oggetto di analisi. Nella prima Sezione vengono trattate le ragioni, di ordine politico ed economico, che hanno condotto all'affermazione della teoria della CBI e le quattro declinazioni del concetto, altrimenti vago, di indipendenza: *goal independence*, *instrument independence*, personale e finanziaria. Nella seconda Sezione vengono illustrati dettagliatamente i confini e i tratti fondamentali dell'*accountability* democratica, con particolare attenzione alla trasparenza. L'obiettivo è quello di mettere in luce quanto l'indipendenza e l'*accountability* siano "due facce della stessa moneta", ossia valori complementari reciprocamente legati da uno stretto rapporto di proporzionalità diretta: quanto maggiore è la prima tanto maggiore deve essere la seconda.

Il secondo, il terzo e il quarto Capitolo sono dedicati rispettivamente allo studio del quadro giuridico e fattuale della BCE, della FED e della BoE, con l'obiettivo di osservare empiricamente come i concetti generali dell'indipendenza e dell'*accountability* si traducano in concreto nella disciplina e nella prassi dei tre *case studies*, senza perdere di vista il contesto complessivo e le peculiari caratteristiche istituzionali di ciascun ordinamento giuridico.

Il quinto e ultimo Capitolo conclude la comparazione e prefigura tre diversi scenari futuri per il diritto europeo, al fine di controbilanciare al meglio il solido regime di indipendenza della BCE con la predisposizione di soddisfacenti ed efficaci meccanismi di *accountability* democratica.

L'approfondimento del rapporto tra indipendenza e *accountability* democratica nell'esperienza della BCE risulta di particolare interesse e di estrema attualità per almeno due ragioni. La prima attiene alla considerazione secondo cui la BCE è una delle banche centrali più indipendenti al mondo. Se da un grande potere

⁴ Cfr. T.E. Frosini, *Il metodo*, cit., p. 18, che descrive metaforicamente il comparatista come «un viaggiatore della teoria e della prassi nell'universo giuridico».

⁵ Cfr. R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, in *44 American Law Review*, 12/1910.

⁶ Cfr. A. Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 54-55.

deriva una grande responsabilità, da una grande indipendenza deve derivare una grande *accountability*. Per dirla alla francese, *noblesse oblige*.

La seconda ragione guarda al graduale – e forse irreversibile – processo di “*enlargement of functions*” della BCE a partire dallo scoppio della crisi finanziaria e dei debiti sovrani. In particolare, il sempre più frequente ricorso alle politiche monetarie non convenzionali, da un lato, ha reso maggiormente complesso lo scrutinio della politica monetaria da parte del Parlamento europeo e, dall’altro, ha posto l’operato della BCE – come di tutte le banche centrali – sotto i riflettori dei media e al centro di numerose critiche. Con le recenti crisi di natura economico-finanziaria, il *trade-off* tra indipendenza e *accountability* è diventato molto più complesso.

Le considerazioni svolte impongono quantomeno una riflessione sull’adeguatezza dei meccanismi di *accountability* democratica della BCE previsti dal diritto europeo.