UNIONE MONETARIA, BANCA CENTRALE EUROPEA E ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA*

di Alberto Malatesta[1]

1. L'Unione monetaria e il suo assetto istituzionale: gli obiettivi e i compiti della BCE

L'introduzione dell'euro è un avvenimento che rappresenta il culmine dell'integrazione europea e allo stesso tempo costituisce per la stessa un impulso per ulteriori sviluppi, e in particolare, a mio avviso, una spinta per una maggiore condivisione della dimensione politica.

La moneta unica è incardinata in un progetto più ampio, la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), disciplinata negli articoli 98 ss. del trattato CE. L'UEM tuttavia presenta tratti assai eterogenei, poiché da un lato la parte economica resta affidata agli Stati, pur nel contesto di vincoli spesso stringenti e di un coordinamento in sede di Consiglio UE, dall'altro la parte monetaria è stata istituzionalizzata. In altre parole, si può dire che esiste una politica monetaria comune, o meglio unica, mentre altrettanto non si può dire per le politiche economiche (di bilancio, dei redditi etc.) che sono decise essenzialmente a livello nazionale. Questa asimmetria tiene conto dei timori degli Stati di perdere troppi "pezzi" di sovranità, ma produce sempre maggiori difficoltà nella gestione dell'UEM, come hanno dimostrato le recenti tensioni tra Consiglio e Commissione in sede di interpretazione della procedura sui disavanzi pubblici eccessivi, ed in ultima analisi limita assai lo sviluppo economico complessivo dei Paesi dell'Unione.

Venendo all'assetto istituzionale, il perno dell'unione monetaria è la Banca centrale europea (BCE), istituita dal trattato di Maastricht del 1992 e operante pienamente dal 1° gennaio 1999,

---

* Testo riveduto e ampliato della conferenza tenuta presso l'Università di Verona il 17 marzo 2004 nell'ambito del ciclo di seminari "Il futuro dell'Unione europea: gli sviluppi delle sue politiche" i cui atti sono in via di pubblicazione.

[1] Professore ordinario di diritto internazionale nell'Università Cattaneo di Castellanza.

con l'introduzione dell'euro in via scritturale[2]. Essa è in realtà parte di un sistema più ampio, il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), che oltre ad essere composto dalla BCE comprende anche le banche centrali nazionali (BCN) (art. 107.1). Tuttavia, il SEBC non è dotato di personalità giuridica né di poteri propri. Tali prerogative sono godute invece dalla BCE, i cui organi sono formalmente anche gli organi del SEBC (art. 107.3). Si è insomma in presenza di un artificio istituzionale volto a realizzare un compromesso: da un lato far risaltare nell'apparato comune la posizione degli organi nazionali, le BCN, dall'altro assicurare e garantire all'organo centrale, la BCE, un potere di direzione e di decisione idoneo a garantire l'efficienza della politica in esame.

Nel senso appena illustrato, ci si può riferire alla BCE come all'organismo a cui è stata affidata in via esclusiva dal trattato CE la gestione della politica monetaria della Comunità.

In particolare, l'art. 105.1 prevede che l'obiettivo principale della BCE debba essere il mantenimento della stabilità dei prezzi. Il trattato fissa quindi direttamente l'obiettivo di politica monetaria da perseguire, anche se ciò non costituiva una scelta obbligata. Alcuni statuti di BCN, compresa la Banca d'Italia, non sono infatti così rigidi e indicano obiettivi più flessibili. La stessa *Federal Reserve* statunitense, presa in più punti a modello della costruzione comunitaria, pone sullo stesso livello, con pari dignità rispetto alla stabilità dei prezzi, anche altri scopi, quali "crescita, occupazione e produzione".

Al contrario, la BCE deve perseguire primariamente la stabilità dei prezzi e solo in via subordinata sostenere le politiche economiche generali nella Comunità e dunque contribuire allo sviluppo economico. Il presupposto di questa scelta è che, almeno nel lungo periodo, stabilità e crescita economica coincidano, ma questo assioma non è come noto condiviso da tutti nella letteratura economica[3].

Per altro verso, lo stesso obiettivo è piuttosto vago, poiché il trattato non specifica né il livello della stabilità né gli strumenti con cui agire. Di fatto essi sono lasciati alla discrezione della Banca, sancendo dunque sotto questo profilo una ampia libertà di azione.

Alla luce di questi scopi, l'art. 105 tr. delinea poi una serie di compiti "fondamentali" in capo alla Banca. In sintesi, e senza entrare nel merito di un esame specifico degli stessi, essa definisce

[2] Sugli aspetti istituzionali della BCE si veda per tutti nella letteratura europea CHEMAIN, *L'Union économique et monétaire. Aspects juridiques et institutionnels*, Paris, 1996; SMITS, *The European Central Bank. Institutional Aspects*, The Hague, London, Boston, 1997; LOUIS, *A Legal and Istitutional Approach for Building a Monetary Union*, in *Common Market Law Rev*., 1998, p. 55 ss.; RONZITTI, *Aspetti istituzionali del governo della moneta unica*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotort*i, vol. II, Milano, 1999, p. 373 ss.; ZILIOLI, SELMAYR, *The Law of the European Central Bank*, Oxford and Portland, 2001; MALATESTA, *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della banca centrale della Comunità europea*, Milano, 2003.

[3] Per riferimenti si veda SCOTT, *The Macro-economic Context of the Euro*, in BEAUMONT, WALKER (eds.), *Legal Framework of the Single European Currency*, Oxford, 1999, p. 40 ss.

e attua la politica monetaria della Comunità (art. 105.2, primo trattino); è responsabile delle operazione di cambi, almeno in assenza di accordi internazionali in materia con Stati terzi, ipotesi piuttosto lontana dal verificarsi nell'attuale momento storico ispirato a un sistema di cambi flessibili (art. 105.2, secondo trattino); detiene e gestisce le riserve le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri (art. 105.2, terzo trattino); promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento (art. 105.2. quarto trattino).

Di rilievo, tra gli altri compiti minori, appare quello di contribuire alla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulla stabilità del sistema finanziario, oggetto dell'art. 105 par. 5 e par. 6. Ciò non tanto per i poteri attribuiti alla BCE, che in questo caso non sono molto significativi, potendosi esplicare in raccomandazioni e pareri, e quindi solo in un'azione consultiva, quanto piuttosto per l'acceso dibattito che riguarda il ruolo della BCE in materia.

Anche in virtù del fatto che l'art. 105.6 prevede una procedura semplificata che consente una riforma su questo punto senza attendere la revisione dei trattati, si discute infatti se sia opportuno affidare compiti di controllo più pregnanti alla BCE, o se invece sia preferibile lasciare i poteri di vigilanza alle autorità nazionali, o ancora se istituire una nuovo organismo comunitario provvisto di tali compiti[4]. Da un lato, si osserva che almeno certe attività bancarie e finanziarie transnazionali sono ormai difficilmente monitorabili mediante politiche puramente nazionali e che probabilmente una banca centrale è l'organo più adatto per questo tipo di lavoro; dall'altro non sono trascurabili i timori di attribuire troppi poteri a un organo che ne ha già moltissimi e che risponde poco o punto del suo operato, né le preoccupazioni di un conflitto tra valori, cioè tra garanzia di solvibilità degli enti internazionali, che può significare aiuti finanziari, e stabilità di prezzi, al contrario ostile ad immissione di liquidità foriera di inflazione.

2. Gli organi della BCE: in particolare, la natura della partecipazione dei governatori nazionali al Consiglio direttivo

Gli organi "decisionali" della Banca centrale sono il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo (art. 107.3).

Cominciando da quest'ultimo, esso è composto da sei membri, nominati secondo l'atipica procedura dell'art. 112.2 dai Capi di Stato o di governo tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario.

[4] Sul dibattito all'epoca del trattato di Maastricht v. CHEMAIN, *L'Union économique* cit., p. 378 ss. In particolare sui limiti dell'approccio del principio dell' *home country control* alla materia, v. VELLA, *Banca centrale europea, banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?*, in *Banca. Borsa*, 2002, p. 153 ss.

Il Comitato esecutivo può essere considerato come l'organo custode dell'interesse comunitario, o meglio della cd. zona euro, in materia monetaria, alla stregua della Commissione per quanto riguarda la dialettica generale con il Consiglio UE. Vale la pena di segnalare peraltro che, a differenza della Commissione, in questa sede non siedono cittadini di tutti gli Stati che hanno adottato l'euro e che sono passati alla terza e ultima fase dell'UEM. Correlativamente, questi Stati non possono vantare alcun diritto di far sedere un proprio cittadino nel Comitato.

In ogni caso, il Comitato esecutivo non esercita i poteri più importanti, riservati al Consiglio direttivo. Esso si occupa della gestione corrente e provvede ad attuare le decisioni e gli indirizzi del Consiglio direttivo, impartendo altresì le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali. Non va tuttavia sottovalutato che in materia monetaria il momento dell'esecuzione appare particolarmente importante[5].

Il Consiglio direttivo comprende i membri del Comitato esecutivo e i governatori delle BCN dei Paesi che sono entrati nella fase finale dell'UEM (attualmente 12, poiché ne sono esclusi, a vario titolo, Regno unito, Danimarca e Svezia).

Particolarmente interessanti sono le modalità di votazione di quest'organo. Infatti, salvo tassative eccezioni, le delibere sono assunte a maggioranza semplice, secondo il principio che ogni membro ha diritto a un voto (art. 10.2 seconda frase del protocollo SEBC – prot. SEBC). Dunque, non è stata sancita alcuna ponderazione del voto, contrariamente a quanto avviene solitamente all'interno delle organizzazioni internazionali economiche e finanziarie (si pensi al Fondo monetario internazionale).

Secondo alcuni autori e soprattutto secondo le prese di posizioni ufficiali dei componenti della BCE, queste modalità di votazione sarebbero espressione di un modello istituzionale di politica monetaria assai centralizzato. Esse, unitamente al principio di indipendenza di cui all'art. 108, comporterebbero in particolare che i governatori nazionali siederebbero a titolo personale e sarebbero tenuti a perseguire l'interesse comunitario, esattamente come fanno i membri della Commissione[6].

A mio avviso, in realtà, le cose stanno diversamente. I governatori nazionali infatti perseguono l'interesse dello Stato di appartenenza, e sono tenuti a farlo. Una dimensione di interessi comuni sarebbe giustificata solo se la BCE fosse pienamente "comunitarizzata"; al contrario, profili essenziali, quali la nomina e i caratteri del mandato (in particolare, la durata) dei governatori nazionali, restano soggetti alle procedure e alle normative nazionali[7].

[5] Molto significativamente si cita spesso al riguardo la frase dell'ex ministro degli affari europei francesi, Moscovici, per la quale: "*La politique monétaire est essentiellement un art d'exécution*".
[6] In dottrina, v. soprattutto ZILIOLI, SELMAYR, *The Law of the European Central Bank* cit., p. 86 ss.
[7] Per approfondimenti di questa tesi si rimanda a MALATESTA, *La Banca centrale europea* cit., p. 42 ss.

Inoltre, gli argomenti portati a sostegno della tesi in esame appaiono deboli. La mancata previsione del voto ponderato in sé e per sé significa solo una limitazione del ruolo degli Stati più forti, ma non degli Stati in quanto tali. Allo stesso tempo, essere indipendenti significa solo non ricevere istruzioni dai governi, ma ciò non incide sulla natura delle istanze di cui si è portatori, che in questo caso restano nazionali. L'aspetto peculiare della rappresentanza dei governatori sta nella circostanza che le BCN, anche nei rispettivi ordinamenti, sono poste al di fuori del potere esecutivo strettamente inteso, in virtù di un'articolazione più ricca dei poteri degli Stati, i quali si organizzano sempre più con c.d. autorità indipendenti sul presupposto che ciò persegua meglio l'interesse generale[8].

Sul piano dell'opportunità, infine, mi pare che la criticata concezione del Consiglio direttivo dia luogo a una costruzione eccessivamente centralistica. L'integrazione europea è certamente forte ma deve essere anche rispettosa delle identità nazionali. In questa prospettiva, un equilibrio tra le due esigenze è assicurato meglio dall'idea che i governatori nazionali perseguano gli interessi delle proprie comunità. Solo questa ricostruzione consente di parlare di una vocazione veramente federale dell'unione monetaria, poiché il concorso di poteri centrali e di poteri locali è da sempre considerato, al di là delle singole esperienze storiche, un chiaro indizio di struttura federale.

Così composto, il Consiglio direttivo formula la politica monetaria della Comunità, ivi comprese le decisioni relative agli obiettivi monetari intermedi, ai tassi di interesse guida e all'offerta di riserve, e adotta gli indirizzi e le decisioni necessarie all'assolvimento dei compiti del SEBC (art. 12.1 prot. SEBC). Esso dunque ricopre un ruolo predominante nel Sistema anche se in futuro, a seguito dell'allargamento, è probabile un suo ridimensionamento[9].

Vi è poi un terzo organo della BCE, anch'esso definito dal trattato, seppur impropriamente, "decisionale" (cfr. art. 123.3). Si tratta del Consiglio generale, concepito come organo tendenzialmente provvisorio, poiché destinato a sparire una volta che tutti gli Stati della Comunità siano anche parte dell'ultima fase dell'UEM. Esso comprende i governatori di tutti gli Stati membri, compresi quelli c.d. con deroga, e, seppur privo di reali poteri decisionali, costituisce un importante foro di coordinamento e di consultazione tra Stati "*in*" e "*out*" (per l'elenco delle sue competenze v. art. 47 prot. SEBC).

Proprio dopo l'allargamento, l'importanza del Consiglio generale è destinata ad aumentare, nella misura in cui, a partire dal 1° maggio 2004, i dieci governatori delle BCN dei nuovi Paesi sono automaticamente membri dello stesso e tali Paesi iniziano il loro cammino vero l'adozione

[8] Cfr. al riguardo il volume di MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, specie, p. 45 ss.
[9] V. oltre il par. 5 sul sistema di votazione.

dell'euro mediante il graduale soddisfacimento dei c.d. criteri di convergenza. Un'Europa a due velocità, a questo punto, appare una realtà difficilmente evitabile[10].

3. L'indipendenza della BCE e la collocazione della stessa nel sistema comunitario

Al fine di garantire un efficace espletamento dei compiti assegnati, il trattato sancisce il principio di indipendenza della BCE. L'art. 108 impone ai membri della stessa o delle BCN di non sollecitare o accettare istruzioni da istituzioni o organi comunitari, dai governi degli Stati membri o da altro qualsiasi organismo. La stessa disposizione prevede che, dal canto loro, le stesse istituzioni o organi e i governi rispettino questo principio e non cerchino di influenzare i membri della BCE e delle BCN.

La *ratio* del principio di indipendenza è di mettere al riparo da pressioni politiche i responsabili della politica monetaria, nella convinzione che la conduzione di quest'ultima sia efficace solo se è completamente sganciata dalla sfera politica. Per quanto una simile separazione non sia certo una novità, poiché anche nella maggior parte degli ordinamenti nazionali le banche centrali sono autonome o indipendenti rispetto al potere esecutivo, non vi è dubbio che, alla luce del sistema complessivo e della natura stessa della sua base giuridica, il trattato CE, la BCE appare al momento dotata di una indipendenza fortissima, certamente maggiore rispetto a quella goduta dalle BCN nei rispettivi ordinamenti. Basti dire per il momento che gli obiettivi, i compiti, le regole stesse di funzionamento sono stabilite direttamente dal trattato e che, salvo limitatissime eccezioni (cfr. art. 107.5), essi possono essere modificati solo mediante la lunga e complicata procedura di revisione dei trattati. Il complesso della disciplina della BCE ha, in altre parole, carattere "costituzionale" nel quadro del diritto comunitario, con la conseguenza che le istituzioni comunitarie, in primo luogo il Parlamento europeo, non possono incidere sulla stessa mediante gli ordinari meccanismi decisionali.

Del resto, alla BCE sono state attribuite prerogative di grande rilievo, che la distinguono dalle altre istituzioni comunitarie. Solo per menzionarne alcune, essa gode di personalità giuridica (art. 107.2); dispone di un bilancio autonomo e di risorse proprie (v. capo IV prot.); può produrre direttamente atti normativi senza il concorso di altre istituzioni e imporre sanzioni a coloro che violino le sue normative (art. 110 e art. 12.1 prot.); può intrattenere a certe

[10] Ciò appare tanto più vero se si tiene conto del fatto che agli Stati aderenti non è stata data la possibilità di scegliere se usufruire di clausole di *opting out*, come era stato fatto all'epoca di Maastricht almeno per alcuni degli Stati membri. Essi dunque sono immediatamente considerati alla stregua di Stati "con deroga", con l'obbligo di fare quanto possibile per adottare la moneta unica e non pregiudicare l'UEM (su tale peculiare posizione giuridica v. MALATESTA, *La Banca centrale europea* cit., p. 13 ss.)

condizioni relazioni esterne (per esempio rappresenta al momento la Comunità nel Fondo monetario internazionale per quanto attiene la politica monetaria)

Tutti questi elementi costituiscono peculiarità – ignote agli altri organi e istituzioni comunitari - volte a rafforzare l'indipendenza della Banca e quindi, nelle intenzioni dei redattori, l'efficacia della sua azione.

Tuttavia, ciò da un lato trascura un po' il tema della responsabilità della Banca[11], dall'altro ha reso difficile comprendere bene il collocamento della stessa nel sistema comunitario e ha anzi fornito ad alcuni le argomentazioni per una rappresentazione errata del fenomeno, cioè per concepire la BCE come un ente a se stante, autonomo rispetto al soggetto Comunità europea e pertanto sottratto alla legislazione prodotta nel contesto della stessa[12]; ha insomma favorito il tentativo di disegnare la BCE con più poteri di quelli – numerosi e forti - che ha già.

Al contrario, come ha esattamente chiarito la Corte di giustizia sulle orme della dottrina prevalente, l'indipendenza della BCE "non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalla Comunità e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario"[13] e non "permette di escludere a priori che il legislatore comunitario possa adottare, in base alle competenze del trattato CE e alle condizioni previste da quest'ultimo, provvedimenti normativi applicabili nei confronti della BCE"[14].

Ne consegue, come chiaramente messo in luce dall'avv. generale Jacobs nelle conclusioni alla stessa causa, che la BCE è "parte integrante della struttura della Comunità" (punto 60), o, con altre parole, uno strumento della Comunità con cui la stessa agisce nel settore della politica monetaria. Essa è pertanto soggetta all'applicazione dei principi generali del diritto che fanno parte del diritto comunitario e, in linea di principio, anche alle norme secondarie, nei limiti in cui esse non rechino un pregiudizio concreto, da valutare caso per caso, all'indipendenza della Banca.

Questa corretta interpretazione trova un preciso riscontro anche nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, approvato dalla c.d. Convenzione nel giugno 2003, dove la BCE è chiaramente collocata nel contesto istituzionale dell'Unione europea. Essa è infatti disciplinata nell'art. I-29, prima disposizione del capo II, intitolato "Altre istituzioni e

[11] V. oltre, il par. successivo.

[12] Per la più compiuta e articolata di queste rappresentazioni v. ZILOLI, SELMAYR, *The Law of the European Central Bank* cit., p. 7 ss. e p. 29 ss.

[13] Sentenza 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione delle Comunità europee* c. *BCE*, punto 135 per il passaggio nel testo. Il caso ha per oggetto il regolamento del Consiglio e del Parlamento istitutivo dell'OLAF, l'organismo antitruffa dotato di penetranti poteri di indagine all'interno delle istituzioni comunitarie. La BCE infatti si era rifiutata, in nome del principio di indipendenza, di rispettare tale normativa e aveva adottato una sua decisione, devolvendo tali compiti a un suo organo interno. La Commissione adì la Corte di giustizia, chiedendo e ottenendo l'annullamento di tale decisione.

[14] V. punto 136.

organi", significativamente inserito nel titolo IV, dedicato appunto alle "Istituzioni dell'Unione".

4. La limitata *accountability* della BCE

Come già visto nel paragrafo precedente, il principio di indipendenza sancito dall'art. 108 del trattato deve essere inteso nel senso che esso è funzionale al corretto ed efficace svolgimento dei compiti della BCE.

Un'ulteriore conferma di questa affermazione si ha nel fatto che il trattato sottopone la stessa BCE a un controllo di natura politica. E' infatti idea condivisa che l'indipendenza delle banche centrali non possa trasformarsi in irresponsabilità di fronte ai cittadini; in una forma o nell'altra, forme di verifica dell'operato delle banche centrali sono presenti in tutti gli ordinamenti così da rendere le stesse responsabili, o meglio *accountable*, davanti alla collettività[15].

L'art. 113.1 prevede che il Presidente del Consiglio UE e un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE. Il Presidente del Consiglio può sottoporre una mozione alla delibera dello stesso Consiglio direttivo. Per converso, il secondo paragrafo della stessa disposizione stabilisce che il Presidente della BCE è invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio UE quando quest'ultimo discute su argomenti relativi agli obiettivi e ai compiti del SEBC. Infine, ai sensi dell'art. 113.3, la BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. Il Presidente della BCE presenta tale relazione al Consiglio e al Parlamento europeo, che può procedere su questa base ad un dibattito generale. Inoltre, lo stesso Presidente e gli altri membri del Comitato esecutivo possono, a richiesta e su propria iniziativa, essere ascoltati dalle competenti commissioni del Parlamento europeo.

Tutte queste previsioni hanno per scopo di realizzare quel "continuo e fruttuoso" dialogo interistituzionale volto a garantire lo sviluppo economico dell'Unione, obiettivo ultimo dell'UEM. Sotto il profilo che qui si sta analizzando, quello dell'*accountability* della BCE, occorre tuttavia osservare che il controllo così instaurato è molto modesto e, a mio avviso, insufficiente. Tale appare in primo luogo il controllo dell'"esecutivo": Consiglio e Commissione UE non hanno neppure il potere di sospendere, per un certo periodo di tempo, la delibera in via

[15] Si preferisce mantenere nel testo il termine inglese *accountability* che spiega bene la natura della responsabilità nel caso di specie ma appare difficilmente traducibile in italiano. In argomento v. AMTEMBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Banks*, Oxford and Portland, 1999.

di adozione da parte del Consiglio direttivo, prerogativa invece concessa talvolta ai governi degli Stati membri in relazione alle loro BCN[16].

Ma molto scarso appare anche il ruolo del Parlamento, che invece dovrebbe costituire la sede privilegiata di controllo della politica monetaria in quanto le scelte di politica monetaria sono in fondo espressione di un indirizzo politico. In ultima analisi, esso può solo aprire un dibattito in sede plenaria sulla relazione della BCE, e quindi su scelte già prese, e ascoltare nella apposita commissione i membri del Comitato esecutivo (quindi non tutti i membri del Consiglio direttivo, poiché sono esclusi i governatori delle BCN).

A queste considerazioni si devono aggiungere altri dati che contribuiscono a mortificare il ruolo del Parlamento. Esso, infatti, non partecipa, se non in via consultiva, alla nomina dei membri del Comitato esecutivo (art. 112.2)[17]; non incide sugli obiettivi di politica monetaria, che, come già visto, sono fissati direttamente dal trattato, né sulla formazione del quadro normativo applicabile alla BCE (cfr. la procedura di adozione della c.d. legislazione complementare di cui all'art. 107.6).

Da tutto ciò si ricava che la BCE nella buona sostanza nulla teme dal Parlamento, che non può modificare nemmeno le "regole del gioco", come dimostrano le numerose e spesso condivisibili iniziative e proposte formulate dallo stesso per migliorare il funzionamento del SEBC, restate sinora lettera morta (si pensi per esempio alla reiterata richiesta di pubblicare i verbali delle riunioni del Consiglio direttivo, secretati dalla BCE in nome di una assai discutibile interpretazione del principio di indipendenza).

Si può insomma concludere che il controllo democratico sulla azione della BCE è molto blando e che una parte importante dell'amministrazione della cosa pubblica pare sottratta al controllo dei cittadini europei. Per superare questo stato di cose, sono prospettabili due alternative: la prima è quella appunto di aumentare i poteri del Parlamento europeo nelle direzioni sopra indicate (nomina dei membri del Comitato esecutivo, introduzione di una procedura semplificata per la modifica delle norme in materia monetaria etc.)[18]. La seconda, di più ampio respiro e che comporta una rivisitazione globale dell'UEM, consiste nella creazione

[16] Cfr. l'art. 13 par. 2, terza frase della *Bundesbank Gesetz* del 1957, che attribuiva ai rappresentanti del governo federale che siedono nel Consiglio centrale della Banca tedesca il potere di rinviare ogni decisione per un massimo di quindici giorni: v. AMTENBRINK, *op. cit*., p. 276 s., ove anche l'illustrazione di meccanismi analoghi di altri ordinamenti.

[17] In questo senso è invece l'esperienza statunitense, ove il Senato partecipa attivamente alla nomina dei membri del *Board of Governors* della *Federal Reserve*, mediante il proprio assenso alla nomina proposta dal Presidente.

[18] Sembra quindi muoversi nella direzione giusta la proposta italiana presentata a Napoli il 25 novembre 2003, nell'ambito della conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto portare alla firma del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (CIG 52/03 ADD 1). Essa, infatti, prevede che almeno la composizione degli organi decisionali (Comitato esecutivo e Consiglio direttivo) e le loro responsabilità possano essere modificate in base a una procedura semplificata, in particolare mediante una "legge" del Consiglio all'unanimità. E' pertanto auspicabile che alla ripresa dei negoziati tale proposta venga ripresa e approfondita.

di un'istituzione di governo dell'economia con poteri forti e dialettici rispetto alla BCE, in grado di porsi efficacemente in contrasto con la stessa.

5. L'allargamento dell'Unione e la riforma del sistema di voto del Consiglio direttivo

Su un piano generale, le prospettive future, in particolare quelle legate all'approvazione della c.d. Costituzione europea, non sembrano destinate a mutare significativamente il quadro sin qui tracciato.

La Convenzione non ha modificato, se non molto marginalmente, le disposizioni relative all'UEM[19]. In particolare, la questione dell'*accountability* della BCE è stata solo sfiorata nei lavori dell'apposito gruppo di lavoro e poi accantonata. Anche questa volta, dunque, sembra prevalsa la preoccupazione di non toccare l'assetto istituzionale dell'UEM, per timore di scoperchiare un vaso di Pandora.

La modifica più rilevante, a cui non è stato possibile non mettere mano, è legata invece all'allargamento e all'adesione di dieci nuovi Stati all'Unione. A partire dal 1° maggio 2004, questi ultimi sono parte dell'UEM, anche se inizialmente nella qualità e con gli obblighi degli Stati "con deroga". Per partecipare alla fase finale dell'UEM e adottare l'euro, essi dovranno superare il giudizio previsto dal trattato e in particolare soddisfare, come hanno fatto gli Stati membri originariamente, i c.d. criteri di convergenza (e cioè: un tasso di inflazione stabile, un deficit pubblico sostenibile, il rispetto di un determinato margine di fluttuazione della propria moneta, e infine tassi di interesse stabili e convergenti). Solo allora, essi saranno parte a pieno titolo dell'UEM e pertanto i governatori delle loro BCN potranno essere membri del Consiglio direttivo della BCE.

Appare pertanto evidente la necessità di una modifica delle modalità di votazione del Consiglio. Un organo che a regime comprendesse venticinque governatori nazionali, oltre i membri del Comitato esecutivo, per complessive trentuno persone, sarebbe infatti destinato a essere assai poco efficiente e snello, se non paralizzato nel processo decisionale.

Per queste ragioni, già il trattato di Nizza aveva introdotto una c.d. clausola di abilitazione, l'art. 10.6 prot. SEBC, che permette una modifica del sistema di voto del Consiglio direttivo in base a una procedura semplificata, senza attendere la revisione dei trattati. Su questa base, il 21 marzo 2003 il Consiglio, nella composizione dei Capi di Stati o di governo, ha adottato una

[19] Su tali modifiche si rimanda a DORDI, MALATESTA, *La politica economica e monetaria nel Progetto di Costituzione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur*., 2003, p. 1796 ss.

decisione, soggetta alla ratifica da parte di tutti gli Stati conformemente alle rispettive norme costituzionali, come richiesto dal menzionato art. 10.6 prot.[20]

La decisione, in estrema sintesi, mantiene fermo il diritto di voto dei membri del Comitato esecutivo e introduce un complesso sistema di rotazione dei governatori nazionali, divisi in gruppi sulla base di alcuni indicatori economici (PIL e bilancio delle istituzioni finanziarie e monetarie) riferiti agli Stati di appartenenza. A regime, supponendo 22 Stati con la moneta unica, con la situazione attuale di tre Stati a vario titolo *out*, si avranno pertanto tre gruppi: il primo composto dai 5 governatori dei paesi più rappresentativi, il secondo da 11 (la metà del numero totale, arrotondato per eccesso), il terzo da 6 (tutti gli altri rimanenti). Al primo gruppo sono assegnati 4 voti, al secondo 8, al terzo 3, secondo il principio che la rotazione all'interno di ciascun gruppo è soggetta al principio per cui i governatori esercitano il diritto di voto per uguali periodi di tempo.

A mio avviso, per limitarmi a una valutazione sintetica, la decisione, assunta sulla base di una raccomandazione della BCE e malgrado alcune perplessità manifestate in sede di Parlamento europeo, è criticabile sotto vari profili.

Tralasciando l'evidente farraginosità del sistema, essa in primo luogo privilegia gli Stati più ricchi, in contrasto con le formali e ripetute assicurazioni, espresse anche nei considerando della decisione, che i membri del Consiglio direttivo siedono a titolo personale e perseguono l'interesse dell'area euro. In secondo luogo, la riforma rafforza nei fatti il ruolo del Comitato esecutivo, i cui membri sono gli unici a disporre di un diritto di voto in via permanente e sono quindi facilitati nella conduzione delle proprie azioni e delle proprie iniziative. Da questo punto di vista assistiamo pertanto a una tendenza favorevole a una maggiore centralizzazione delle decisioni rispetto a quanto in essere oggi. Infine, dal nuovo sistema, a ben vedere, escono rafforzati gli Stati attualmente parte della Comunità rispetto ai futuri *partner*.

Alla luce di tutto ciò, sarebbe allora opportuna una riflessione maggiore, anche in sede parlamentare interna, che appare invece, a quanto mi consta, assente. Meglio sarebbe, in particolare, riconoscere una volta per tutte che il Consiglio direttivo della BCE è un organo misto e federale e organizzare di conseguenza un più efficiente e razionale sistema di votazione, sul modello, per esempio, del Fondo monetario internazionale, dove le *costituencies* sono espressione di gruppi di Stati che esprimono un loro rappresentante, portatore dei loro interessi e delle loro istanze.

[20] Vedila in *GUCE* n. L 83 del 1° aprile 2003, p. 66 ss.