

Brevi note su indipendenza e libertà delle banche centrali (1)

di Vincenzo Marzullo

Sommario:

1. *L'indipendenza del banchiere centrale.* - 2. *La Banca Centrale Europea.* - 3. *L'obiettivo della politica monetaria europea.*

1. L'indipendenza del banchiere centrale.

Le banche centrali sono istituzionalmente entità indipendenti, che si occupano di gestire la politica monetaria dei paesi o delle aree economiche che condividono la stessa moneta, attraverso la regolamentazione di quest'ultima, il controllo del sistema creditizio e la vigilanza sull'intero mondo bancario.

La Banca d'Italia(2), difatti, è definita "Ente di diritto pubblico"; ma d'altro canto risulta essere concretamente una società per azioni, con capitali in mano alle più grandi banche commerciali e compagnie d'assicurazione italiane. Peraltro, l'elezione del Governatore della Banca d'Italia è compiuta dal consiglio d'amministrazione e poi ratificata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Repubblica. Spostando il piano d'indagine a livello europeo, la situazione registra alcune diversità sostanziali, laddove la Banca Centrale Nazionale (BCN) di ciascun Stato membro forma, insieme alla Banca Centrale Europea (BCE) (3), il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) (4).

Anche la BCE del resto risulta essere totalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni, tanto che la regolamentazione della sua composizione, dei suoi poteri, dei suoi obblighi e della gestione delle sue finanze è stata da ultimo riaffermata nella *riforma* prevista dal Trattato di Lisbona(5). La Banca Centrale Europea, dunque, non può, al pari delle banche centrali nazionali e dei membri dei rispettivi organi decisionali, sollecitare o accettare istruzioni da organismi esterni; per converso, dunque, le istituzioni e gli organi comunitari ed i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio, evitando di influenzare la BCE o le banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti(6).

La questione dell'indipendenza della banca centrale ha suscitato già da tempo notevole interesse da parte di molti studiosi della scienza economica.

Tale indipendenza va innanzitutto inquadrata da due diversi angoli di visuale: quello dell'indipendenza per obiettivi, anche detta "politica", che si realizza quando l'autorità che attua la politica monetaria sceglie l'ammontare della manovra economica (ad esempio, la scelta del tasso di inflazione obiettivo o la sua variazione); e quello dell'indipendenza per strumenti, anche detta "economica", che si avvera quando l'autorità che attua la politica monetaria non sceglie l'ammontare della manovra, in quanto essa viene stabilita dal governo, ma dispone di un potere discrezionale in merito al modo col quale raggiungere l'obiettivo prefissato (ad esempio, scegliere se modificare l'offerta di moneta o il tasso di interesse).

Il problema sostanziale, dunque, è di determinare i criteri attraverso i quali l'indipendenza della banca centrale debba essere definita; a tal proposito, a livello teorico, i modelli individuabili si riconducono a quattro categorie.

Nel 1985 Rogoff illustrò un teorema con il quale tentò di configurare l'assetto istituzionale tra banca centrale e governo(7), ritenendo che l'esistenza di una banca centrale indipendente fosse la soluzione al problema della mancanza di credibilità delle politiche antinflazionistiche dei governi. Questo modello implica indipendenza per obiettivi ed in esso si suppone che il Governatore della banca centrale abbia non solo l'obiettivo del controllo dell'inflazione, ma che il livello di inflazione da quest'ultimo preferito sia addirittura inferiore al tasso di inflazione in generale tollerato dal pubblico. In sostanza, il Governatore della banca centrale tende ad attuare politiche monetarie che sono più restrittive di quelle che sarebbero attuate da qualsiasi altro agente economico. Si potrebbe pensare che tale tipologia di modello non abbia mai trovato un'applicazione concreta, ma in realtà la *Bundesbank* tedesca nell'ultimo decennio ha seguito questo tipo di comportamento.

Simile al precedente è il modello di Lohmann del 1992, dato che

anch'esso presuppone che in generale la banca centrale possieda una indipendenza politica; tuttavia, tale indipendenza può essere eccezionalmente sottoposta al vincolo dell'autorità di governo (ad esempio, in condizioni di elevata disoccupazione, qualora le tensioni sociali scaturenti dalla recessione fossero ritenute politicamente inaccettabili, il governo potrebbe intervenire, suggerendo alla banca centrale il livello di inflazione più opportuno per la situazione in atto). Questo tipo di modello è quello che, almeno a livello teorico, è presente nel Regno Unito, anche se di fatto non è mai stato messo in pratica il potere di intervento del governo.

Gli altri due modelli sono quello di Bernanke e Mishkin del 1992 e quello di Walsh del 1993, anche detti modelli di *accountability*, che prospettano solo un'indipendenza per strumenti. Per essi l'autorità di governo sceglie quali debbano essere gli obiettivi di politica economica e, dunque, alla banca centrale spetta unicamente la scelta degli strumenti monetari più opportuni al raggiungimento di tali obiettivi. L'efficacia dell'attività della banca centrale viene valutata osservando la capacità di controllo dell'inflazione e il raggiungimento degli scopi annunciati.

Non va, peraltro, taciuto che in dottrina vi è anche chi esprime una visione critica rispetto all'idea che governo e banca centrale debbano essere indipendenti. Pur nel riconoscimento del problema della credibilità delle politiche economiche, si sostiene che i costi potenzialmente introdotti siano superiori ai benefici. Secondo tale orientamento, infatti, con l'indipendenza, soprattutto nelle sue forme più estreme, si accentuerebbe l'incentivo da parte del governo ad attuare politiche fiscali distorte a fini politici, rischiando così di innescare più facilmente una stagnazione, quale effetto combinato di una politica fiscale "troppo" espansiva che si associa ad una politica monetaria "troppo" restrittiva(8).

La più recente dottrina in materia ha ulteriormente rielaborato l'analisi dei criteri offerti da tali modelli, osservando che l'indipendenza della banca centrale va ricercata sia rispetto agli obiettivi, che vanno posti in via del tutto indipendente rispetto a governo e parlamento, sia rispetto agli strumenti da utilizzare(9).

2. La Banca Centrale Europea.

L'art. 130 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che riafferma sostanzialmente il disposto dell'art. 108 TCE, così come già sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE), sancisce il principio dell'indipendenza della BCE. La *ratio* di tali disposizioni è, pertanto, di mettere al riparo da ogni tipologia di pressioni i responsabili della politica monetaria, nella convinzione che quest'ultima possa rivelarsi efficace solo se risulta essere completamente sganciata dalla sfera politica.

Benché anche nella maggior parte degli ordinamenti nazionali le banche centrali siano autonome ed indipendenti rispetto al potere esecutivo, non vi è dubbio che, alla luce del sistema considerato nel suo complesso e della natura stessa della sua base giuridica, la BCE appare dotata di rimarchevole indipendenza, certamente maggiore di quella goduta dalle banche centrali nazionali nei rispettivi ordinamenti; basti considerare che i suoi poteri, i suoi compiti, la sua struttura e le sue regole di funzionamento sono state accuratamente e direttamente disciplinate sin dal Trattato di Maastricht e sono state riaffermate da ultimo nel Trattato di Lisbona(10) e che, salvo limitatissime eccezioni(11), questi elementi possono essere modificati solo mediante la lunga e complessa procedura di revisione dei trattati.

Pertanto, nel quadro del diritto comunitario, la normativa di riferimento della BCE gode di una copertura per così dire "rafforzata", con la conseguenza che le Istituzioni UE non possono incidere sulla stessa mediante gli ordinari meccanismi decisionali.

Appare opportuno sottolineare che le peculiarità e le attribuzioni possedute dalla Banca Centrale Europea sono volte a rafforzare la sua indipendenza e quindi a rendere pienamente efficace la sua azione(12). Tuttavia, ciò da un lato rischia di non mettere esplicitamente in luce il problema della responsabilità della BCE e dall'altro ha reso difficile la comprensione della sua esatta collocazione nel sistema comunitario; non di rado, infatti, la Banca Centrale Europea è stata concepita come un ente completamente autonomo rispetto alla Comunità nel suo insieme e, pertanto, sottratto alla sua legislazione(13).

Peraltro, come ha puntualmente chiarito la Corte di Giustizia in una sua

recente pronuncia, l'indipendenza della BCE non ha come conseguenza quella di distaccarla completamente dalla Comunità e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario, dato che la Banca Centrale Europea è parte integrante della struttura dell'Unione europea, uno strumento con cui quest'ultima agisce nel settore della politica monetaria. La BCE, dunque, è senz'altro soggetta all'applicazione non solo dei principi generali del diritto comunitario, ma anche delle sue norme secondarie, nei limiti, però, in cui esse non rechino un pregiudizio concreto, da valutare caso per caso, alla sua autodeterminazione(14).

Dunque, il principio dell'indipendenza delle banche centrali non può spingersi fino al punto da costituire il presupposto per un operare spregiudicato e libero da qualsivoglia freno da parte delle banche stesse. Vi deve pur sempre essere una qualche forma di responsabilità, quanto meno nei confronti della collettività nel cui interesse si opera ed una seppur minima attività di controllo, magari di natura politica.

A tal proposito, infatti, è previsto tra l'altro che il Presidente del Consiglio UE ed un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE; ed ancora, è fatto carico alla Banca Centrale Europea di trasmettere al Parlamento europeo ed alla Commissione, oltre che al Consiglio europeo, una relazione annuale sull'attività del SEBC e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso; inoltre, il Presidente della BCE presenta tale relazione al Consiglio ed al Parlamento europeo, che ha il potere di sollecitare su di essa un dibattito generale(15).

D'altro canto, a ben vedere, tutti questi strumenti di controllo, che pur offrono la garanzia di un continuo ed importante confronto interistituzionale, si rivelano nei fatti poco penetranti ed incisivi, attribuendo un ruolo minore ai soggetti istituzionali coinvolti e traducendosi in una verifica democratica dell'opera della BCE piuttosto modesta.

3. L'obiettivo della politica monetaria europea.

La legittimazione democratica dell'Unione europea trova il suo fondamento in un sistema costituzionale integrato che coinvolge diversi livelli istituzionali, dall'Unione agli Stati membri, sino alle realtà emergenti al loro interno, quali le Regioni o i *Länder*.

La maggiore difficoltà di quest'indagine è cercare di comprendere quale sia la posizione che la BCE e le banche centrali nazionali degli Stati membri occupano all'interno di tale struttura e quale sia la portata dei loro poteri decisionali.

Appare certo auspicabile che tutte le banche centrali possano rappresentare uno snodo autonomo della politica monetaria di riferimento, ma a patto che le stesse trovino forme di integrazione negli assetti istituzionali di riferimento.

Alla Banca Centrale Europea, nell'ambito del ruolo che essa svolge in seno al SEBC, è stata affidata la gestione della politica monetaria della Comunità ed, in particolare, il suo principale obiettivo è il mantenimento della stabilità dei prezzi(16); il Trattato CE fa riferimento anche ad altri scopi(17), quali un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la coesione economico-sociale, lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica ed un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, che, peraltro, restano chiaramente subordinati al fine primario della stabilità dei prezzi(18), sul presupposto che, almeno nel lungo periodo, stabilità e crescita economica coincidano.

D'altra parte, è stata una precisa scelta del legislatore comunitario fissare nel Trattato l'obiettivo di politica monetaria da perseguire, laddove gli statuti di alcune banche centrali nazionali, e fra queste la Banca d'Italia, risultano più flessibili e pongono sullo stesso livello della stabilità dei prezzi anche altri fini.

Il problema, pertanto, è quello innanzitutto di ricondurre le azioni poste in essere dalla BCE per il conseguimento della stabilità dei prezzi e, ancor prima, i poteri che le sono stati concessi per il raggiungimento di tale obiettivo, all'interno di un processo che sia al tempo stesso democraticamente legittimato e indipendente dal sistema politico-istituzionale.

In realtà, il polo decisionale costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle Banche centrali nazionali, pur non avendo una legittimazione democratica nel senso del principio maggioritario (ma la dottrina costituzionale ormai da decenni insegna che il principio democratico non si esaurisce nelle logiche del principio maggioritario), può

considerarsi comunque soggetto ad un controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica europea, rappresentata dalla vitalità del tessuto pluralistico dei singoli Stati membri, e non va viceversa ricondotto soltanto ad un controllo da parte dei mercati(19).

Del resto, non bisogna dimenticare che nella genesi della BCE si è voluto seguire un modello che la rendesse affrancata dal potere politico e, dunque, ne consegue che oggi la BCE si sente in qualche misura svincolata, seppur non completamente e nel rispetto dei limiti indicati nella sopra citata sentenza della Corte di Giustizia, da quello che è il "sistema comunitario".

In argomento, peraltro, i punti di vista sono chiaramente differenti a seconda che si ritenga che gli interessi della Comunità siano meglio tutelati da una Banca centrale indipendente, piuttosto che da un meccanismo che garantisce il principio democratico.

Inevitabilmente, allora, bisogna prendere atto dell'impossibilità di poter assumere una posizione netta in un senso o nell'altro, dato che a determinare gli effetti dell'azione di qualsivoglia banca centrale, e più che mai di quella europea, entrano in gioco tutta una serie di variabili, sia endogene che esogene rispetto ai modelli macroeconomici di riferimento, le quali possono far sì che la scelta ritenuta "ottimale" possa rivelarsi *a posteriori* sbagliata, nella realistica convinzione che quella del banchiere centrale non sia solo una scienza, ma anche un'arte, che deve essere capace di dosare sapientemente tutti i parametri esistenti(20).

Note:

(1) Considerazioni su alcuni temi trattati nel corso dei seminari svolti nell'ambito del XXIII Ciclo del Dottorato in Diritto ed Economia dell'Istituto Italiano di Scienze Umane (Sum).

(2) In Italia al momento dell'unificazione le banche di emissione erano cinque: La Banca nazionale del Regno d'Italia, la Banca nazionale toscana, la Banca Romana, il Banco di Sicilia ed il Banco di Napoli; a queste nel 1870 si aggiunse la Banca toscana di Credito. La Banca d'Italia venne fondata nel 1893 (dopo il crollo della Banca Romana) dalla fusione tra Banca nazionale del Regno d'Italia, Banca nazionale toscana e Banca toscana di Credito, ma solo nel 1926 ebbe il monopolio dell'emissione monetaria, in quanto fino ad allora il Banco di Sicilia ed il Banco di Napoli mantennero un diritto limitato di emettere moneta.

(3) La Banca Centrale Europea (BCE) è stata istituita nel 1992 dal Trattato di Maastricht per introdurre e gestire la nuova moneta, svolgere operazioni sui cambi, promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e definire ed attuare la politica monetaria dell'UE; peraltro, obiettivo principale della BCE è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Tutto ciò in armonia con il disposto degli artt. 105-107 TCE, così come sostituiti o aggiunti dal Trattato di Maastricht (TUE).

(4) Il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) è costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione; tuttavia solo una parte di essi hanno finora adottato l'euro e costituiscono collettivamente "l'area dell'euro", mentre le loro banche centrali, insieme con la BCE, vanno a formare il cosiddetto "Eurosistema". In argomento, vedi art. 107 TCE, così come sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE) e, da ultimo, art. 282 e art. 1, capo I, protocollo n. 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

(5) Sotto diversi punti di vista, infatti il processo di integrazione europea ha trovato un indubbio rilancio, dopo la grave crisi seguita al fallimento del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa di Roma del 2004, grazie alla firma, avvenuta il 13 dicembre 2007, del Trattato di Lisbona. Esso è sottoposto alla ratifica degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali per entrare in vigore il 1° gennaio 2009, se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati; altrimenti il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità. La *rifirma* di Lisbona si concretizza nella stesura del nuovo Trattato sull'Unione Europea (NTUE) e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che peraltro, a norma dell'art. 1 NTUE, hanno lo stesso valore giuridico. Con particolare riferimento alla "regolamentazione" di cui si argomenta nel corpo del testo, cfr. art. 13 Nuovo Trattato sull'Unione Europea (NTUE) e art. 282 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ma vedi anche artt. III-382

e III-383 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

(6) Secondo quanto sancito dall'art. 108 TCE, così come sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE) e dall'art. 130 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

(7) A tal riguardo, Rogoff sviluppò la funzione di perdita del banchiere centrale: $LBC = (y - \hat{y})^2 + (x + \varepsilon) \pi^2$, ma tale teoria fu sottoposta a due ordini di critiche, l'una detta "politica" e l'altra "democratica", in quanto si ritenne da un lato che essa banalizzasse alcune problematiche e dall'altro che la funzione obiettivo della banca centrale differisse da quella del governo (in relazione al parametro "ε"); va, peraltro, sottolineato che successivamente parte della dottrina (Pittaluga e Cama) si è rivelata di avviso contrario ed ha riabilitato tale teorema, ritenendo che le contraddizioni evidenziate fossero in realtà soltanto apparenti. Per un più ampio sviluppo del tema vedi K. Rogoff, *The Optimal degree of commitment to an intermediate monetary target*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1985, vol. 100, pp. 1169-1190; ma anche G. Cama – G. B. Pittaluga, *Origine e evoluzione delle banche centrali: il ruolo delle lobby sociali*, in *Studi Economici*, Milano, 2002; ed ancora, C. Panico – M. O. Rizza, *Fondamenti dell'indipendenza della banca centrale in una società democratica*, in Aa.Vv., *Banche centrali e principio democratico*, Quaderni del Dottorato di ricerca in "Diritto ed Economia", Napoli, 2007, pp. 35 e ss..

(8) A. M. Variato, *L'interpretazione della macroeconomia moderna*, in "Investimenti, Informazione, Razionalità", Saggi di teoria e politica economica, Milano, 2004, pp. 29-31.

(9) Cfr. G. B. Pittaluga, *Banche centrali: funzioni monetarie e funzioni di vigilanza bancaria*, in Aa.Vv., *Banche centrali e principio democratico*, Quaderni del Dottorato di ricerca in "Diritto ed Economia", Napoli, 2007, pp. 133 e ss..

(10) Cfr. sia artt. 105 e ss. TCE, così come sostituiti o aggiunti dal Trattato di Maastricht (TUE), sia art. 13 Nuovo Trattato sull'Unione Europea (NTUE), che artt. 282-284 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

(11) Cfr. art. 107, par. 5 TCE, così come sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE).

(12) La Banca Centrale Europea, infatti, gode di personalità giuridica; dispone di un bilancio autonomo e di risorse proprie; può produrre direttamente atti normativi, senza il concorso di altre Istituzioni e imporre sanzioni a coloro che violino le sue normative; può intrattenere a certe condizioni relazioni esterne (in tema di politica monetaria, ad esempio, rappresenta la Comunità nel Fondo monetario internazionale).

(13) Cfr. A. Malatesta, *Unione monetaria, Banca Centrale Europea e allargamento dell'Unione europea*, relazione al ciclo di seminari "Il futuro dell'Unione europea: gli sviluppi delle sue politiche", svoltosi presso l'Università di Verona il 17 marzo 2004.

(14) Cfr. sentenza Corte di Giustizia 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione c. Banca Centrale Europea*. La questione ha per oggetto il regolamento del Consiglio e del Parlamento con il quale veniva istituito l'OLAF, un organismo antituffa dotato di penetranti poteri di indagine all'interno delle Istituzioni comunitarie. La BCE, nel caso di specie, in nome del principio di indipendenza, si era rifiutata di rispettare tale normativa, adottando viceversa una sua decisione, con la quale devolveva tali compiti ad un suo organo interno. La Commissione adì la Corte di Giustizia, chiedendo e ottenendo l'annullamento di tale decisione, in linea, peraltro, con quanto chiaramente evidenziato anche dall'Avvocato generale Jacobs nelle conclusioni rassegnate in corso di causa.

(15) Cfr. art. 113 TCE, così come aggiunto dal Trattato di Maastricht (TUE).

(16) In conformità dell'art. 105, par. 1 TCE, così come sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE), nonché degli artt. 127, par. 1 e 282, par. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

(17) Cfr. art. 2 TCE, così come sostituito dal Trattato di Amsterdam.

(18) Vedi art. 105, par. 1 TCE, così come sostituito dal Trattato di Maastricht (TUE).

(19) Cfr. P. Ridola, intervento al convegno "Banca centrale, integrazione monetaria e finanze statali", tenutosi presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (Luiss) Guido Carli di Roma il 18 maggio 2001, dove l'A. è incline a dare una valutazione non completamente negativa del rendimento democratico del polo

decisionale costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle Banche centrali nazionali.

(20) Cfr. R. P. Murphy, *Il mistero delle banche centrali*, a cura di N. Villa, traduzione di M. Saba, in <http://www.mises.org/story/1566>.