



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2023

**Parlamento e Banca d'Italia:  
interazione e separazione.  
Alla ricerca di una legittimazione  
democratica  
della Banca centrale nazionale**

di Fiammetta Salmoni

EDITORIALE SCIENTIFICA

PARLAMENTO E BANCA D'ITALIA:  
INTERAZIONE E SEPARAZIONE.  
ALLA RICERCA  
DI UNA LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA  
DELLA BANCA CENTRALE NAZIONALE\*

*di Fiammetta Salmoni*

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Università degli Studi "Guglielmo Marconi"

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. LA NATURA GIURIDICA DELLA BANCA D'ITALIA: INDEPENDENZA VS. LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA. CENNI E RINVIO; 3. L'INTE-

---

\* Il tema del presente saggio è stato rigorosamente circoscritto all'analisi degli *attuali* profili di interazione e/o separazione *esclusivamente* tra il Parlamento italiano e Palazzo Koch. L'idea di fondo è stata quella di verificare se e quanto la BCE, la nascita dell'Euro, la distinzione tra politica monetaria e politica economica alla luce delle norme dei Trattati UE e del SEBC e la disciplina ivi prevista sull'indipendenza delle banche centrali nazionali e/o dei loro governatori; la genesi dell'Unione bancaria europea e il tema della vigilanza bancaria; l'analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale tedesca e di quella della CGUE sul riparto di competenze tra UEM e ordinamenti nazionali, ecc., abbiano modificato i rapporti tra l'organo della rappresentanza e la Banca centrale. Un argomento che, da Maastricht in poi, è stato approfondito sempre meno tanto che la dottrina sul punto è – salvo alcune rare eccezioni – risalente, con la conseguenza che le citazioni dottrinali sono particolarmente scarse giacché – oggi come oggi e alla luce dei fondamentali cambiamenti conseguenti alla nascita dell'UEM – il tema esaminato sembrerebbe aver perso la gran parte del suo *appeal*. Nel trattare esclusivamente dell'*attuale* stato dell'arte dei momenti di interazione e di separazione tra Banca d'Italia e Parlamento nazionale tutte le fondamentali tematiche summenzionate sono state date per presupposte e/o meramente accennate. Dall'esame effettuato sono emersi alcuni profili di interesse, nonostante le profonde trasformazioni avutesi a livello sovranazionale. Si segnala, comunque, che tutte le problematiche *in subiecta materia*, necessarie per meglio inquadrare lo specifico argomento qui analizzato, sono state approfondite da chi scrive nella monografia dal titolo *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, 2019, *passim* e dottrina *ivi* citata. La vastità della letteratura su detti temi, inoltre, impone un richiamo necessariamente limitato alle più recenti trattazioni degli stessi, tra cui G. DI GIORGIO, *Economia e politica monetaria*, Milano, 2020, *passim*; P. ALESSANDRINI, *Economia e politica della moneta*, Bologna, 2021, *passim*; F. CAPRIGLIONE, A. TROISI, *L'ordinamento finanziario della UE dopo la crisi*, Torino, 2014, *passim*, oltre agli Autori di volta in volta citati nelle note che seguono.

RAZIONE: LA PROSPETTIVA DEL PARLAMENTO. AUDIZIONI, MEMORIE, PARERI, INDAGINI CONOSCITIVE E IL RECENTE PROTOCOLLO D'INTESA PER LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE; 4. IL CONTROVERSO CASO DELL'INTERAZIONE INDIRETTA TRA PARLAMENTO E BANCA D'ITALIA PER IL TRAMITE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI D'INCHIESTA; 5. L'INTERAZIONE: LA PROSPETTIVA DELLA BANCA D'ITALIA. IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA E LE RELAZIONI AL PARLAMENTO; 6. LA SEPARAZIONE: LA PROSPETTIVA DEL PARLAMENTO. L'IMPOSSIBILITÀ DI PRESENTARE ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO NEI CONFRONTI DELLA BANCA D'ITALIA E IL PROBLEMA DELL'ASSENZA DI *ACCOUNTABILITY* NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE; 7. *ACCOUNTABILITY VERSUS* RESPONSABILITÀ POLITICA? PER UN CORRETTO INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO; 8. LA SEPARAZIONE: LA PROSPETTIVA DELLA BANCA D'ITALIA. LA NOMINA DEL GOVERNATORE E L'OBBLIGO PER IL PARLAMENTO DI CONFORMARSI AL DIRITTO UE; 9. IL DIFFICILE INQUADRAMENTO NELL'INTERAZIONE E/O NELLA SEPARAZIONE TRA PARLAMENTO E BANCA D'ITALIA DEL SUO AMPIO POTERE NORMATIVO E PARANORMATIVO. RISERVA DI LEGGE E PRINCIPIO DI LEGALITÀ; 10. GLI ATTI NORMATIVI DELLA BANCA D'ITALIA: GLI ATTI ATIPICI, LE DELEGIFICAZIONI ANOMALE E LA RESPONSABILITÀ POLITICA DIFFUSA; 11. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA BANCA D'ITALIA: L'INDIPENDENZA COME AUTONOMIA DAL POTERE POLITICO E PREVALENZA DELLA POLITICA MONETARIA SULLA POLITICA FISCALE; 12. ALLA RICERCA DELLA LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA DELLA BANCA D'ITALIA: NAZIONALIZZAZIONE O SOTTOPOSIZIONE ALLA VIGILANZA POLITICA DEL PARLAMENTO?

## 1. Premessa

Per affrontare il tema dei rapporti tra Parlamento e Banca d'Italia (d'ora in avanti anche BI) è gioco forza esaminare, succintamente, il cambiamento che – negli ultimi decenni – ha interessato il ruolo di quest'ultima all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, condizionato, quando non del tutto vincolato, dalla normativa sovranazionale in materia a partire dal suo inserimento nel *Sistema europeo delle banche centrali* (SEBC)<sup>1</sup> che obbliga la nostra Banca centrale a perseguire gli obiettivi assegnati al SEBC dagli artt. 127 e 282, TFUE<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 2*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi bancarie e creditizie*, Padova, 1994, 2 ss.; S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali, un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000, *passim*.

<sup>2</sup> «La BI è incaricata dell'esecuzione, a livello nazionale, delle operazioni deliberate nell'ambito del SEBC; in tale veste, la BI contribuisce alla gestione operativa

A ciò si aggiunga che, dopo la grande crisi economico-finanziaria del 2009, attraverso una serie di interventi successivi, talvolta non del tutto armonizzati e quindi forieri di alcune incertezze giuridiche tuttora irrisolte, l'Unione europea ha adottato un complesso e articolato *corpus* normativo che, superando l'iniziale modello della vigilanza nazionale armonizzata, ha disciplinato il settore bancario attraverso il *Sistema europeo di vigilanza finanziaria* (SEVIF)<sup>3</sup>, il *Comitato europeo per il rischio sistemico* (CERS)<sup>4</sup> e l'*Unione bancaria europea* (UBE)<sup>5</sup>.

In questo sistema composito, ovviamente, la BCE ha un ruolo predominante che riguarda sia la politica monetaria, competenza principe attribuita dai Trattati, sia la vigilanza e la regolazione del settore.

---

della politica monetaria e agli interventi sul mercato dei cambi, secondo una logica di decentramento». Così, I. BORRELLO, *Banca d'Italia*, in *Enc. giur.*, Agg. XVIII, Roma, 2013 1, *ad vocem*. Si veda lo Statuto della Banca d'Italia, art. 1.3. Si veda altresì l'art. 1 del Protocollo allo Statuto del SEBC ai sensi del quale «Conformemente all'articolo 282, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Banca centrale europea (BCE) e le banche centrali nazionali costituiscono il Sistema europeo di banche centrali (SEBC). La BCE e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro costituiscono l'Eurosistema».

<sup>3</sup> Il SEVIF è composto da tre Autorità europee di vigilanza microprudenziale: l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, che, insieme alle autorità nazionali di vigilanza, dovrebbero assicurare una vigilanza finanziaria coerente e adeguata in tutta l'UEM. Sulle ANV si veda G. MORBIDELLI, *La vigilanza nella distribuzione dei prodotti finanziari emessi dalle banche e dalle assicurazioni*, in AA.VV., *I prodotti finanziari bancari ed assicurativi*, Milano, 2008, 47 ss. Più in generale, *ex multis*, M. PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2012, 52 ss.

<sup>4</sup> *European Systemic Risk Board* (ESRB), al cui *General Board*, presieduto dal presidente della BCE, partecipano anche i Governatori delle banche centrali degli Stati membri che fanno parte del Sistema europeo delle banche centrali. Su di esso, A. ANTONUCCI, *Principio positivo e tolleranza nella risposta europea alle crisi bancarie*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, 466 ss.; A.M. TARANTOLA, *La vigilanza europea: assetti, implicazioni, problemi aperti*, Roma, 8 aprile 2011, 9 del *paper*.

<sup>5</sup> Sul punto, *ex plurimis*, F. CAPRIGLIONE, *L'Unione Bancaria Europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013; G. COLOMBINI, M. PASSALACQUA (a cura di), *Mercato e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, Napoli, 2012; A. BROZZETTI (a cura di), *Riflessioni su banche e attività bancaria, immaginando il "futuribile"*, Milano, 2016; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018; S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, Assago, 2016. Per una lettura in chiave costituzionalistica, R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, *passim*, nonché, se si vuole, F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, cit., *passim*.

La Banca d'Italia si colloca in tale contesto funzionando, nell'alveo del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), come Autorità nazionale competente (ANC), responsabile della vigilanza sulle c.d. banche meno significative, sotto la supervisione della BCE<sup>6</sup>, ma è chiaro che questa proliferazione di autorità e istituzioni tra di loro indipendenti e titolari di diversi poteri spesso non allineati e finanche, talvolta, non coordinati rende la politica finanziaria e creditizia assai meno trasparente di quanto dovrebbe e la responsabilità dei suoi titolari alquanto incerta<sup>7</sup>.

Lo stesso discorso vale per il Meccanismo di risoluzione unico, secondo pilastro dell'UBE, nel cui ambito opera la nostra Banca centrale come Autorità nazionale di risoluzione (ANR) ex art. 3, d.lgs. 180/2015<sup>8</sup>.

La sua introiezione nel sistema sovranazionale, tuttavia, non ha completamente spogliato la Banca d'Italia di tutti i suoi poteri per cui, come è stato osservato, essa conserva la sua natura di ente pubblico orientato al raggiungimento di fini socialmente rilevanti «ma in una rinnovata ottica dove non è più l'autorità apicale – e, per così dire, *superiorem non recognoscens* – del sistema bancario e finanziario, bensì uno dei soggetti che svolgono compiti di vigilanza all'interno e a vantaggio di un più ampio meccanismo di matrice europea»<sup>9</sup>.

## 2. La natura giuridica della Banca d'Italia: indipendenza vs. legittimazione democratica. Cenni e rinvio

La questione dell'indipendenza delle Banche centrali, inclusa la Banca d'Italia, ha avuto una sua incidenza significativa sul loro rap-

---

<sup>6</sup> Che in questo caso esercita una vigilanza indiretta, salvo che, in qualunque momento può avocare a sé la vigilanza diretta anche di tali enti. In letteratura, tra i moltissimi, S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in BANCA D'ITALIA, *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri. Quaderni di Ricerca Giuridica*, 2014, 15 ss.; S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato «chiuso» alla «regulation» unica europea*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2016, 405 ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. PANETTA, *Il sistema bancario italiano e l'uscita dalla crisi*, in ABI, *Unione Bancaria e Basilea 3 – Risk & Supervision 2017*, 14 giugno 2017.

<sup>8</sup> Cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 250 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. PEDRINI, *Consumo, Risparmio, Finanza: Un'analisi Costituzionale*, Torino, 2019, 309.

porto con gli organi della rappresentanza, sulla titolarità dell'attività di indirizzo politico economico, sulla logica di fondo del principio democratico e oggi che, come accennato, alla nostra Banca centrale vengono attribuite funzioni e compiti anche direttamente dalla normativa di settore sovranazionale, questo tema appare ancor più delicato<sup>10</sup>.

Un'indipendenza istituzionale, funzionale, finanziaria e organizzativa che, come sottolineato in dottrina, si pone su un'immaginaria linea evolutiva (o involutiva?) andando da un'accezione di *dipendenza piena* dalle scelte dell'Esecutivo e dal suo indirizzo politico economico e finanziario, passando per una forma più attenuata (indipendenza solo dal Governo, ma non dal Parlamento), fino a giungere all'estremo opposto, come l'attuale BCE, della totale indipendenza da Governo e Parlamento sancita dai Trattati UE<sup>11</sup>.

Anche nell'ordinamento giuridico italiano abbiamo potuto assistere ad una trasformazione del ruolo della Banca d'Italia che, anche dopo l'approvazione della Costituzione repubblicana, continuò a configurarsi come un istituto di diritto pubblico in un certo qual modo *al servizio* del Governo<sup>12</sup>, con una sua «missione pubblica»<sup>13</sup>, in quanto

<sup>10</sup> Per un quadro d'insieme delle funzioni e dei poteri della Banca d'Italia nell'ordinamento italiano, oltre agli Autori citati nelle altre note, G. TONIOLO, *Storia della Banca d'Italia. Tomo I. Formazione ed evoluzione di una banca centrale, 1893-1943*, Bologna, 2022.

<sup>11</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 270 ss., che porta come esempi dei vari modelli il caso della Nuova Zelanda, degli Stati Uniti e dell'Unione europea; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, Pisa, 2014, 84 ss., che addirittura arriva ad attribuire alla BCE il ruolo di custode della Costituzione economica (*ivi*, 38).

<sup>12</sup> Ma con una «enigmatica connotazione giuridica pubblico/privata». Così, G. DI GASPARE, *Autonomia in dipendenza della Banca d'Italia?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, 1 ss. Si veda anche G. FERRI, *Banca d'Italia*, in *End. dir.*, Milano, 1959, 5, secondo il quale la Banca d'Italia «si presenta in quattro vesti giuridiche diverse: a) come ente che ha come scopo istituzionale quello della regolamentazione del mercato monetario e della circolazione monetaria; b) come ente titolare di un organo dello Stato chiamato a esplicare, sotto la direzione del Ministero del tesoro, funzioni di direzione e di vigilanza nel settore creditizio; c) come ente investito per concessione di funzioni statali per quanto attiene al servizio di tesoreria, al servizio di emissione di carta moneta e al servizio delle stanze di compensazione; d) come ente che svolge un'attività bancaria».

<sup>13</sup> Cfr. A. GIGLIOBIANCO, *Via Nazionale*, Roma, 2006, 13. Di «ente pubblico cui spettano compiti di interesse generale (stabilità monetaria, tutela del risparmio, ecc.) di stretta pertinenza statale» parla DE VECCHIS, *Banca d'Italia*, in *Dig. disc. pubbl.*, Padova, 1987, che sottolinea come non sia stata istituzionalizzata «alcuna sede in cui la

deputata all'acquisto dei titoli di debito emessi dal Tesoro non collocati sui mercati coniano "nuova" moneta e, in tal modo, finanziando, a tassi di interesse contenuti, le esigenze di cassa dello Stato finalizzate agli investimenti e al perseguimento delle politiche pubbliche<sup>14</sup>.

D'altronde, come affermò nel 1973 l'allora governatore di Palazzo Koch, Guido Carli, all'interrogativo se la Banca d'Italia avesse potuto o potesse rifiutarsi di finanziare il «disavanzo del settore pubblico astenendosi dall'esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato» la risposta fu semplicemente che un siffatto rifiuto avrebbe avuto «l'apparenza di un atto di politica monetaria», ma nella sostanza sarebbe stato un vero e proprio «atto sedizioso»<sup>15</sup>.

Insomma, l'idea allora espressa da Carli era che occorreva «assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia fosse caduta (debba cadere) in ristagno» perché in questa malaugurata ipotesi «le conseguenze del caos amministrativo sarebbero (state) più gravi», pur nella consapevolezza che «i soli strumenti della politica monetaria» non avrebbero potuto comunque impedire detta "caduta", ma avrebbero almeno potuto far sì che essa fosse meno profonda<sup>16</sup>.

Una banca centrale, in altri termini, pronta a soccorrere il Governo in caso di necessità e, poco tempo dopo, obbligata a farlo da quello che fu definito il matrimonio coatto tra Tesoro e Banca d'Italia – nel 1975<sup>17</sup> –, destinato tuttavia a concludersi in soli sei anni con un "divorzio" che si consumò attraverso il famosissimo scambio di lettere fra

---

Banca d'Italia o il suo Governatore vengono assoggettati ad un potere esterno di livello sovraordinato, che possa in qualche modo limitarne, anche con la pura indicazione di indirizzi, l'autonomia nelle scelte e nell'esercizio delle funzioni svolte» (*ivi*, 46).

<sup>14</sup> Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, in *Enc. dir.*, I, *Aggiornamento*, Milano, 1997, 243 ss.

<sup>15</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti* del 1973, 31 maggio 1974, 426.

<sup>16</sup> *Ibidem*. In dottrina, D. MASCIANDARO, *Teoria dell'assetto istituzionale della Banca centrale: riflessi sul controllo monetario e sulla politica fiscale*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1988, 92, che afferma: «Negli anni che vanno dalla politica di stabilizzazione del corso dei titoli alla riforma del meccanismo di emissione dei BOT (1966-1975) un assetto sostanzialmente "orientato al Tesoro", a basso grado di autonomia, fu accompagnato da un atteggiamento della Banca centrale di accomodamento monetario rispetto alle esigenze del Tesoro».

<sup>17</sup> Si veda la delibera C.I.C.R. del 21 marzo 1975, su cui M. SARCINELLI, *Le «Considerazioni finali» di Paolo Baffi*, in *Bancaria*, 2013, 20, nt. 13.

l'allora ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta, ed il governatore Carlo Azeglio Ciampi<sup>18</sup>.

Il divorzio sancì la separazione tra politica monetaria e politica fiscale e, in qualche modo, segnò l'avvio della prevalenza della prima sulla seconda<sup>19</sup>.

L'indipendenza che da quel momento in poi cominciò a caratterizzare sempre più la nostra Banca centrale, ovviamente, non fu esente da ricostruzioni anche molto divergenti tra di loro che andavano da coloro che la descrivevano come organo costituzionale<sup>20</sup> o a rilevanza costituzionale<sup>21</sup>, passando per chi le attribuiva la contitolarietà dell'indirizzo politico economico del Paese<sup>22</sup>, a chi la definiva "una istituzione

<sup>18</sup> Il divorzio sancì il principio in base al quale lo Stato deve trovare i finanziamenti per il raggiungimento dei propri fini sul libero mercato e la Banca d'Italia doveva acquistare titoli con lo scopo di regolare la base monetaria. Il divorzio, come noto, ebbe come conseguenza che i tassi di interesse aumentarono vertiginosamente e i mercati internazionali specularono sulla nostra moneta costringendo il Governo a successive svalutazioni della lira. *Ex plurimis*, R. CORRIERO, *Il "divorzio" tra il tesoro e la Banca d'Italia*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017, 241; F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, 75 ss.; P. DE IOANNA, *Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, 436. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, 191; P. GARBERO, *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Torino, 1994, 31; A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, 1998, 141 ss.; G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Rivista AIC*, 2008, 26 ss. In senso favorevole al divorzio M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, in AA.Vv., *L'autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro-Banca d'Italia trent'anni dopo*, Bologna, 2011, 33 ss. sul punto si vedano anche le recenti interessanti riflessioni di A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 2022, 76, secondo il quale il divorzio tra il Tesoro e Banca d'Italia va ricondotto alla categoria dei fatti normativi *extra ordinem*.

<sup>19</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 283, secondo il quale con il divorzio si ebbe «una prima embrionale applicazione dei principi della CBI, perché da un lato la Banca d'Italia conquista autonomia rispetto al Governo, ma dall'altro non è vincolata a un mandato di *inflation targeting*».

<sup>20</sup> Cfr. F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1092. *Contra*, tra i molti, G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia*, Milano, 1978, 99; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 312-313.

<sup>21</sup> Cfr. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1969, 83.

<sup>22</sup> *Contra*, G. PASTORI, *Poteri delle banche centrali e principio democratico*, in *Banche centrali e principio democratico*, Napoli, 2007, 5, che ne individua il fondamento costituzionale nell'art. 97, comma 2, Cost.

di governo a legittimazione tecnica”<sup>23</sup>, a chi, infine, ne disegnava il ruolo come vertice dell’ordinamento creditizio inteso come ordinamento sezionale<sup>24</sup>.

Dopo la riforma Amato-Carli del 1990, fino alla totale privatizzazione degli istituti di credito, le quote partecipative nel capitale della Banca d'Italia si concentrarono nelle mani di pochi gruppi bancari e, dal punto di vista teorico, alle ricostruzioni poc’anzi sommariamente riportate si aggiunse anche quella che tese a incardinarla tra le autorità amministrative indipendenti, anzi, la «madre di tutte le autorità indipendenti»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. F. D’ONOFRIO, *Banca d'Italia e costituzione economica la prospettiva della crisi dello stato nazionale*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1979, 443, secondo il quale è un’Istituzione «di governo, perché essa, nella concretezza dell’esperienza italiana non è stata investita soltanto del compito di rappresentare le ragioni della necessità economica – ma – grazie all’insieme delle attribuzioni spettantele, ha concretamente concorso a decidere i grandi orientamenti strategici della struttura produttiva italiana; a legittimazione tecnica, perché essa non opera con le categorie della rappresentanza – come i partiti ed i sindacati – ma con le categorie dell’analisi economica, per le quali non è predicabile né l’investitura popolare del voto, né l’investitura del consenso reale dei soggetti rappresentati». Giustamente, però, A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale: isola o modello?*, Firenze, 1997, 232, ha precisato che più di legittimazione tecnica si deve predicare la legittimazione tecnocratica della Banca d'Italia.

<sup>24</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in ID., *Scritti*, I, Milano, 2002, 3 ss.; ID., *Istituti di credito e servizi d’interesse pubblico*, in ID., *Scritti*, III, Milano, 2003, 57 ss.; nonché, del medesimo A., *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, in ID., *Scritti*, IX, Milano, 2006, 127 ss. *Contra*, R. COSTI, *L’ordinamento bancario*, Bologna, 2012, *passim*; F. CAPRIGLIONE, *L’Europa e le banche. Le ‘incertezze’ del sistema italiano*, in *Apertacontrada*, 6 marzo 2017, secondo il quale il richiamo a questa teoria appare «inappropriato atteso che essa fa riferimento ad una ‘pluralità di ordinamenti’, configurabile all’interno di un “unitario” contesto politico istituzionale, realtà al presente di certo non ipotizzabile con riguardo all’Unione Europea».

<sup>25</sup> Cfr. V. MEZZACAPO, *L’indipendenza della Banca d'Italia*, in F. BASSI, F. MERUSI (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, 1993, 31 ss.; G. AMATO, *Le autorità indipendenti nella costituzione economica*, in AA.Vv., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997, 6; V. CERULLI IRELLI, *La vigilanza “regolamentare”*, in AA.Vv., *La nuova disciplina dell’impresa bancaria*, I, *I soggetti e i controlli*, Milano, 1996, 48, che la considera un’autorità amministrativa indipendente “costituzionalizzata”; M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca Impresa Società*, 2003, 40 ss.; B. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti – 1996*, Torino, 1996, 228-229. *Contra*, F. MERUSI, *Commento all’art. 2*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi bancarie e creditizie*, Padova, 1994, 2 ss.; I. BORRELLO, *La Banca d'Italia*, in *Astrid online*, 12 gennaio 2009, 1.

Non che questa messe di ricostruzioni sia oggi terminata, tutt'altro. Di certo, però, a partire dalla nascita dell'Unione bancaria europea la Banca d'Italia si è vista "coinvolta" in tutta una serie di normative della più varia natura che ne hanno, in qualche modo, ritratteggiato un ruolo che, come appena visto, appariva già abbastanza controverso, senza risolvere il problema della sua legittimazione democratica in senso lato<sup>26</sup>. Su questo punto, però, torneremo più avanti<sup>27</sup>.

### 3. L'interazione: la prospettiva del Parlamento. Audizioni, memorie, pareri, indagini conoscitive e il recente Protocollo d'intesa per la cooperazione interistituzionale

Venendo al tema oggetto di questo saggio, premesso che la nostra Banca centrale è titolata a porre in essere una considerevole serie di attività che si concretizzano nell'adozione di atti della più varia natura (direttive, regolamenti, atti amministrativi generali e particolari, atti preparatori, istruttori, esecutivi e di controllo, atti sanzionatori, ecc.) è importante segnalare che tra Parlamento e Banca d'Italia, diversamente da quanto si possa pensare, continuano a sussistere contestualmente – pur dopo la separazione tra politica monetaria e politica economica e la nascita dell'UBE –<sup>28</sup> momenti di *interazione* e di *separazione*. Il punto, dunque, è cercare di comprendere quanto tali momenti dell'uno e dell'altro tipo influiscano sulla natura giuridica della nostra *Central bank* e con quale rilevanza.

Ovviamente, le norme sovranazionali potrebbero e dovrebbero incidere in maniera significativa anche su questi specifici profili, giacché prevedono che i Parlamenti nazionali partecipino al processo decisionale europeo, contribuendo attivamente al buon funzionamento

<sup>26</sup> Cfr. P. FUSARO, *Banche centrali, indipendenza e questione democratica: il caso della BCE*, in *Il Politico*, 2016, 83 ss., che afferma «se è vero che una banca centrale non deve avere una diretta relazione con i cittadini elettori, come nel caso dei parlamenti, è altrettanto vero che il suo operato deve essere assoggettabile a una qualche forma di verifica» (*ivi*, 88).

<sup>27</sup> *Infra*, par. 12.

<sup>28</sup> Cfr. *ex multis*, S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea, tra Politica Monetaria e Vigilanza Bancaria*, Torino, 2013, *passim*; V. SANTORO, E. TONELLI, *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettiva*, vol. I e II, Milano, 2012-2013; M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, Roma, 2013, 5 ss. e *passim*.

dell'Unione (art. 12 TUE e protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea)<sup>29</sup>.

Tuttavia, nonostante quanto disposto a livello eurounitario, in materia di disciplina del credito non pare vi sia stato un particolare coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

Riguardo al primo dei due aspetti, quello dell'*interazione* tra Parlamento e Banca d'Italia, è necessario distinguere i momenti di interazione derivanti dall'azione del Parlamento e quelli frutto dell'azione della Banca d'Italia.

Dalla parte del Parlamento rilevano, *in primis*, le audizioni cui le commissioni parlamentari possono invitare il Governatore o altri dirigenti di Palazzo Koch quando lo ritengano necessario per deliberare in materia di politica economico-finanziaria (a riprova del fatto che anche un'attività che potrebbe apparire come meramente consultiva, nella sostanza, può contribuire a rendere compatibile con la politica monetaria, ancorché determinata a livello sovranazionale, l'indirizzo politico economico del raccordo Governo-Parlamento), dove l'apporto tecnico della Banca centrale può essere decisivo per tutti i chiarimenti del caso.

La Banca d'Italia, inoltre, può supportare l'elaborazione delle norme che saranno adottate dal Governo, ma anche dal Parlamento, sia attraverso le predette audizioni, sia presentando proprie memorie e/o pareri, sia nell'ambito delle indagini conoscitive previste dagli artt. 48 reg. Senato e 144 reg. Camera, in virtù del quale nelle materie di loro competenza, le Commissioni permanenti possono disporre, previo consenso dei rispettivi Presidenti, indagini conoscitive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni (che nulla hanno a che vedere con i poteri attribuiti alle Commissioni d'inchiesta) e nel cui

---

<sup>29</sup> «I Parlamenti nazionali vengono informati dalle istituzioni dell'Unione sui progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sulle domande di adesione all'Unione; vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; partecipano alla valutazione delle politiche europee in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, soprattutto in riferimento alle attività di Europol ed Eurojust, alle procedure di revisione dei Trattati e alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo». Così, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, Roma, 2017, xix-xx.

ambito non possono esercitare alcun sindacato politico, né emanare direttive o procedere ad imputazioni di responsabilità<sup>30</sup>.

Sono tutte attività che la Banca d'Italia svolge prevalentemente su impulso del Parlamento che ne richiede la consulenza tecnica ogni volta che deve approfondire temi specifici e elaborare norme relative al funzionamento e allo stato del sistema economico e delle politiche pubbliche<sup>31</sup>.

In materia di manovra di bilancio, inoltre, l'art. 118-*bis*, comma 3, del reg. Camera, dispone che «prima dell'inizio dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria o nel corso del medesimo, la Commissione bilancio, anche congiuntamente con l'omologa Commissione permanente del Senato, procede ad acquisire i necessari elementi conoscitivi» mediante un programma di audizioni, che normalmente include anche l'audizione della Banca d'Italia. Analoga norma è prevista dall'art. 119, comma 3, reg. Camera e dall'art. 125-*bis*, reg. Senato, che sempre relativamente all'esame «del disegno di legge finanziaria, del disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione, annuale e pluriennale, dello Stato e dei documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro», prevede che ciascuna Commissione delibera, d'intesa con il presidente della rispettiva Aula, il programma delle audizioni<sup>32</sup>.

Infine, sia pure con una valenza politicamente meno significativa, ma comunque degna di menzione, va segnalato che nel dicembre 2022 è stato sottoscritto dal presidente della Camera e dal Governatore della Banca d'Italia un *Protocollo di intesa e collaborazione tra la Camera dei deputati e la Banca d'Italia nel settore dello sviluppo professionale e della formazione del rispettivo personale* rivolto ai dipendenti delle due Istituzioni affinché svolgano un periodo di scambio per realizzare progetti specifici o missioni di studio e mettano a disposizione, l'una dell'altra, «le migliori pratiche ed esperienze professionali per migliorare il livello del supporto che esse costantemente e quotidianamente forniscono al sistema Paese»<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. art. 48, comma 2, reg. Senato. L'art. 144 del reg. Camera, invece, nulla dispone al riguardo.

<sup>31</sup> Cfr. BANCA D'ITALIA, *La Banca d'Italia. Funzioni e obiettivi*, Roma, 2022, 16.

<sup>32</sup> Si veda l'art. 125-*bis*, comma 3, reg. Senato, che più correttamente si riferisce al documento di economia e finanza.

<sup>33</sup> Cfr. *Comunicato stampa* della Banca d'Italia del 22 dicembre 2022. Il Protocollo, sottoscritto in pari data, è da ascrivere alla c.d. *cooperazione interistituzionale*

#### 4. Il controverso caso dell'interazione indiretta tra Parlamento e Banca d'Italia per il tramite delle Commissioni parlamentari d'inchiesta

Un altro momento di *interazione* tra le due Istituzioni si potrebbe individuare nell'attività ispettiva che le Commissioni parlamentari di inchiesta possono porre in essere in materia finanziaria e bancaria, come accaduto di recente nel caso delle due Commissioni di inchiesta sul sistema bancario e finanziario<sup>34</sup> che, pur *non* avendo avuto ad oggetto *direttamente* l'operato della Banca d'Italia, hanno tuttavia esaminato e dibattuto le iniziative da quest'ultima assunte per fare fronte alle crisi che hanno afflitto alcuni istituti bancari nazionali.

Un'*interazione indiretta*, dunque, molto attenuata a causa della lettera che, in occasione della promulgazione della legge 26 marzo 2019, n. 28, istitutiva della seconda Commissione d'inchiesta<sup>35</sup>, il presidente della Repubblica aveva indirizzato ai Presidenti delle Camere affermando che le ampie attribuzioni della predetta Commissione (*ex art. 3, l. 28/2019*) ponevano il tema delle possibili interferenze delle attività ispettive «in ambiti di competenza di varie autorità di vigilanza»<sup>36</sup>.

Ovviamente, affermava il Presidente, è ben possibile che l'operato di queste ultime sia oggetto di inchiesta parlamentare «ma occorre evitare il rischio che il ruolo della Commissione finisca con il sovrapporsi – quasi che si trattasse di un organismo ad esse sopra ordinato – all'esercizio dei compiti propri di Banca d'Italia, Consob, IVASS, COVIP, Banca Centrale Europea» perché «ciò urterebbe con il loro carattere di Autorità indipendenti, sancito, da norme dell'ordinamento italiano e

---

che ha portato alla firma anche di altri Protocolli d'intesa (come quello sottoscritto tra Banca d'Italia e Consob *ex art. 5, comma 5-bis, TUF, del 19 marzo 2020*).

<sup>34</sup> La prima istituita con legge 12 luglio 2017, n. 107 e la seconda con legge 26 marzo 2019, n. 28. Sulle risultanze della prima Commissione d'inchiesta, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piovette...*, in *Rivista AIC*, 2018, 37 ss.

<sup>35</sup> Che, *ex art. 3, l. 28/2019*, a differenza della prima, non aveva ad oggetto «esclusivamente l'accertamento di vicende e condotte che hanno provocato situazioni di crisi o di dissesto di intermediari, ma coinvolge(va) l'intera e complessiva operatività del sistema bancario e finanziario». Così, COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *Relazione conclusiva sull'attività svolta*, 6 ottobre 2022, 23.

<sup>36</sup> Cfr. *Lettera del Presidente Mattarella ai Presidenti del Senato e della Camera (Commissione Banche)*, 28 marzo 2019, sul sito *web* del Quirinale.

da disposizioni dell'Unione Europea, vincolanti sulla base dei relativi Trattati» e provocherebbe «grande incertezza tra gli operatori sottoposti a vigilanza su quale sia l'organismo cui fare riferimento e quali le indicazioni da osservare» oltre al fatto che «né le banche centrali né, tantomeno, la Banca centrale europea possono sollecitare o accettare istruzioni dai Governi o da qualsiasi altro organismo degli Stati membri»<sup>37</sup>.

Insomma, le precisazioni del capo dello Stato (che ormai da tempo ha instaurato la prassi delle c.d. *promulgazioni con rilievi*), hanno, di fatto, inciso sulla facoltà del Parlamento di esercitare i propri poteri ispettivi ex art. 82, Cost., una circostanza che – ad avviso di chi scrive – se può ritenersi ammissibile (con una qualche forzatura) nel caso della promulgazione delle leggi ordinarie<sup>38</sup>, suscita una certa perplessità quando la promulgazione ha ad oggetto leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta attraverso cui si esplicano i fondamentali poteri ispettivi dell'organo titolare della rappresentanza politica, valore supremo della

<sup>37</sup> Cfr. P. VIPIANA, *Tre interessanti casi di «promulgazione con rilievi»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, 45 ss.

<sup>38</sup> La Costituzione, in effetti, prevede solo l'alternativa tra promulgazione e rinvio. La prassi instaurata dal capo dello Stato di promulgare le leggi accompagnandole con proprie *Lettere* nelle quali sottolinea rilievi, dissensi o interpretazioni ha come conseguenza di svilire il potere di garanzia costituzionale che il Presidente esercita in fase di promulgazione. Il dissenso del capo dello Stato, infatti, non può essere meramente politico, ma deve rimanere ancorato al dato normativo costituzionale cospicuo o promulga o rinvia. Insomma, questa sorta di *moral suasion* posta in essere in sede di promulgazione con cui il presidente della Repubblica “aggiusta il tiro” delle leggi approvate dal Parlamento si configura, nella nostra forma di governo, come un'anomalia attraverso la quale il capo dello Stato si inserisce nella dinamica politica. Sul punto, M.C. GRISOLIA, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rinvio delle leggi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2005, 168 ss.; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 214 ss.; A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione” ...contraria?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 1 ss.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli*, Napoli 2012, 3 ss.; A. PUGIOTTO, «Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del «lodo Maccanico», in *Quad. cost.*, 2004, 255 ss. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 239 ss.; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.; A. BURATTI, *Preferirei di no: rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Dir. soc.*, 2014, 187 ss.; D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 1 ss.

democrazia, principio fondante del nostro sistema istituzionale in virtù dell'art. 1, Cost., ai sensi del quale la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Il ruolo principale delle Commissioni di inchiesta, in altri termini, è quello di procedere all'accertamento di eventuali responsabilità politiche su materie di pubblico interesse, disponendo di canali di informazione indipendenti innanzitutto dal Governo, ma anche dai partiti e dai gruppi di interesse<sup>39</sup>.

Sta di fatto che l'intervento del capo dello Stato ha impedito che l'inchiesta si svolgesse sull'intero sistema bancario e creditizio inducendo la Commissione a concentrarsi sulla situazione delle singole crisi bancarie senza interferire con l'operato della Banca d'Italia (e delle altre autorità di vigilanza del settore), giuridicamente inquadrata dal Quirinale come autorità amministrativa indipendente (inquadramento tuttora oggetto di discussioni in dottrina), in quanto tale, non responsabile politicamente<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> L'attività di inchiesta, infatti, rientra «nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche» (Corte cost., sent. 231 del 1975, punto 7, cons. dir.), cosicché il ruolo principale delle Commissioni di inchiesta è quello di procedere all'accertamento di eventuali responsabilità politiche su materie di pubblico interesse, disponendo di canali di informazione che siano indipendenti innanzitutto dal Governo, ma anche dai partiti e dai gruppi di interesse. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *L'inchiesta parlamentare sulle banche*, cit., 37 ss. e dottrina *ivi* citata.

<sup>40</sup> Entrambe le Commissioni di inchiesta hanno fatto riferimento alla circostanza che «con riferimento agli assetti di *governance* delle singole Autorità nazionali si registrano differenti modelli che potrebbero condurre, in alcuni casi, anche a composizioni sub-ottimali dei diversi collegi. A titolo esemplificativo, si registrano differenze nel numero e nella durata degli incarichi, nella presenza o meno di personale delle Autorità stesse negli organi di vertice, nell'applicazione del tetto agli stipendi, nei contratti nazionali di riferimento, nei procedimenti di nomina, nella presenza di divieti in termini di assunzione di incarichi per *ex* esponenti delle Autorità di vigilanza ovvero per i dipendenti delle stesse». In conclusione è stata considerato auspicabile «superare il vigente modello "ibrido" (per finalità e per soggetti) con il passaggio ad altri modelli di semplificazione degli attuali assetti della vigilanza, garantendo anche una più netta suddivisione dei poteri e delle relative responsabilità» (così, COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *Relazione conclusiva sull'attività svolta*, 6 ottobre 1922, 127-128).

## 5. L'interazione: la prospettiva della Banca d'Italia. Il principio di trasparenza e le Relazioni al Parlamento

Se dalla parte del Parlamento i momenti di *interazione*, come visto, sono assai limitati, non si può certamente affermare che dalla parte della Banca d'Italia siano molto più significativi.

Di fatto, sussiste in capo alla Banca centrale il dovere di rispettare il principio di trasparenza considerato quale “naturale complemento” della sua indipendenza, che si traduce nel correlato obbligo di trasmettere al Parlamento (e al Governo) la *Relazione annuale sugli andamenti economici e finanziari* (art. 40, comma 2, dello Statuto della Banca d'Italia)<sup>41</sup> e la *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* (art. 19.4, l. 262 del 2005 e art. 4.4, TUB)<sup>42</sup> da presentare «agli organi dell'Amministrazione pubblica e ai cittadini», nella quale riferisce sull'attività che ha posto in essere «in qualità di istituzione partecipante al SEBC e all'Eurosistema, di autorità alla tutela della sana e prudente gestione degli intermediari e della stabilità del sistema finanziario, di ente erogatore di servizi agli intermediari finanziari»<sup>43</sup>.

Inoltre, il Governatore della Banca d'Italia presenta annualmente alle Camere una Relazione sulle operazioni riguardanti le quote di par-

<sup>41</sup> L'art. 40, comma 2, dello Statuto della Banca d'Italia, dispone che «Entro il 31 maggio di ogni anno la Banca d'Italia produce una relazione sugli andamenti economici e finanziari, oggetto, in una riunione pubblica non limitata ai Partecipanti, di Considerazioni da parte del Governatore».

<sup>42</sup> L'art. 19, comma 4, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*, fa riferimento alla *Relazione sull'attività svolta nell'anno precedente*. L'art. 4, comma 4, del TUB, dispone che «La Banca d'Italia pubblica annualmente una relazione sull'attività di Vigilanza». Si tratta di una relazione diversa dalla precedente ossia di una *relazione sulla gestione*, che accompagna l'approvazione del bilancio annuale, prevista anche dallo Statuto della Banca d'Italia sia nel suo art. 37, sia nell'art. 40.1, ai sensi del quale «La Banca d'Italia trasmette al Parlamento e al Governo una relazione sulla propria attività nei termini previsti dalla legge». *Ex multis*, G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011, 1 ss.

<sup>43</sup> Così la *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*. In dottrina, 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 (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, sottolinea che fino all'entrata in vigore della legge 262/2005 non sussisteva da parte della Banca d'Italia l'obbligo di presentare la Relazione annuale né al Governo né al Parlamento.

tecipazione al proprio capitale<sup>44</sup> e, quando necessario, la Relazione di analisi di impatto della regolamentazione<sup>45</sup>.

Il Regolamento generale della Banca d'Italia (d'ora in avanti RGBI) prevede altresì che il *Dipartimento per la vigilanza bancaria e finanziaria* intrattenga i rapporti con il Parlamento nell'ambito del *Servizio regolamentazione e analisi macroprudenziale* (art. 67, RGBI) seguendo la «produzione normativa nazionale e internazionale di rilievo per le finalità istituzionali della Vigilanza» e coordini l'esame delle interrogazioni parlamentari (art. 72, RGBI) nell'ambito del *Servizio rapporti istituzionali di vigilanza* anche se detto coordinamento non si ha *direttamente* nei confronti del Parlamento, ma è posto in essere esclusivamente a supporto del Governo che, come vedremo, è l'unico organo legittimato a rispondere alle interrogazioni aventi ad oggetto l'attività posta in essere dalla Banca d'Italia<sup>46</sup>.

Anche il *Dipartimento per la tutela della clientela ed educazione finanziaria*, nell'ambito del *Servizio di vigilanza sul comportamento degli intermediari*, ha il compito di intrattenere rapporti con il Parlamento seguendo la produzione normativa nazionale e internazionale di rilievo per le sue finalità istituzionali (art. 73 RGBI), compito assegnato altresì all'*Unità di supervisione e normativa antiriciclaggio*, struttura alle dirette dipendenze del Direttorio (art. 103, RGBI).

Indirettamente, infine, rileva anche la rendicontazione che la Banca è tenuta a rendere alla Ragioneria Generale dello Stato, alle amministrazioni statali e alla Corte dei conti in relazione allo svolgimento del servizio di tesoreria e la resa del conto giudiziale rilevante sotto il profilo della *responsabilità contabile nella fornitura di dati* che poi,

---

<sup>44</sup> *Relazione concernente le operazioni riguardanti le quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia*, prevista dall'art. 4, c. 6-bis, d.l. 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, recante *Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia*.

<sup>45</sup> Prevista dall'art. 12, c. 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. – Legge di semplificazione 2001*, ai sensi del quale le autorità amministrative indipendenti con funzioni di controllo, vigilanza o regolatorie «trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate».

<sup>46</sup> Infatti, come vedremo *infra* par. 6, il Parlamento non può rivolgere interrogazioni direttamente alla Banca d'Italia, ma solo al Governo. È solo dal 2022 e solo al Senato, in particolari circostanze, è stata prevista la possibilità di rivolgere interrogazioni direttamente alle Autorità amministrative indipendenti.

opportunamente elaborati, vanno a comporre i principali documenti di finanza pubblica approvati dal Parlamento<sup>47</sup>.

Insomma, sebbene non particolarmente incisiva (o comunque non quanto sarebbe auspicabile), è indubbia la sussistenza di un canale di raccordo tra Parlamento e Banca d'Italia.

## 6. La separazione: la prospettiva del Parlamento. L'impossibilità di presentare atti di sindacato ispettivo nei confronti della Banca d'Italia e il problema dell'assenza di *accountability* nell'ordinamento nazionale

Sotto il secondo profilo che ci accingiamo ad esaminare, quello della *separazione* tra Parlamento e Banca d'Italia, ponendoci dalla prospettiva dell'organo della rappresentanza viene in rilievo innanzi tutto l'assenza nei regolamenti parlamentari domestici di una norma che consenta ai membri delle due Camere di presentare atti di sindacato ispettivo *direttamente* alla Banca centrale, ma sempre e solo *indirettamente* per il tramite del Governo<sup>48</sup>, come di recente previsto dall'art. 145, comma 1-*bis*, reg. Senato, ai sensi del quale «alle interrogazioni che riguardano l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti, nel

<sup>47</sup> I casi di interazione indiretta tra Parlamento e Banca d'Italia sono, ovviamente, numerosi. Ad es. quelli segnalati da G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giornale di dir. amm.*, 2009, 438, che scrive: «La legge (...) impone al Ministro di riferire periodicamente al Parlamento sul "finanziamento all'economia", fornendo "dati disaggregati per regione e categoria economica". (...) La disciplina regolamentare, quindi, affida alla Banca d'Italia il compito di trasmettere al Ministero, con cadenza trimestrale, dati relativi all'andamento su base regionale del credito all'economia, "documentando laddove necessario i volumi e i costi dei prestiti a famiglie e imprese"».

<sup>48</sup> Si veda la *Lettera circolare sulle modalità applicative delle norme del regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo (art. 128 - 139)*, CIRC/PC/ 1996/2, del 21 febbraio 1996, che al suo punto 2.3 esclude l'ammissibilità di atti di sindacato ispettivo su questioni non rientranti nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, in particolare su «poteri o atti di organi di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore della magistratura e Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), autorità indipendenti (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Garante per l'editoria e la radiodiffusione, Consob, etc.) società o enti dotati di particolare autonomia (RAI), se non nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative» (*ivi*, lett. f).

rispetto dell'autonomia delle stesse, risponde la Presidenza del Consiglio dei ministri o il Ministro competente per materia»<sup>49</sup>.

Sul punto, sembra opportuno segnalare – per inciso – che nel dato testuale del novellato regolamento del Senato non v'è un esplicito riferimento alla Banca d'Italia, ma solo alle autorità amministrative indipendenti, con il che non è affatto scontato che detta norma sia applicabile anche al caso della nostra Banca centrale, almeno fino a quando il suo inquadramento giuridico tra tali Istituzioni non sia pacifico cosa che, al momento, come ricordato, non è.

Come sottolineato in dottrina, infatti, «la posizione giuridico istituzionale della Banca d'Italia è tale che essa non può essere definita *tout court* alla stregua di “amministrazione indipendente” (...) a meno che non si intendano disattendere le inequivoche indicazioni fornite dal legislatore del testo unico bancario»<sup>50</sup>.

Tornando al contenuto della disposizione in esame e accogliendo, idealmente, la tesi che inquadra la Banca d'Italia nel novero delle autorità indipendenti, oltre a quanto già evidenziato nel precedente paragrafo sul coordinamento dell'esame delle interrogazioni parlamentari a supporto del Governo da parte del *Servizio rapporti istituzionali di vigilanza*<sup>51</sup>, è importante sottolineare quanto significativamente, in ciò, il nostro ordinamento differisca da quello sovranazionale dove l'art. 140 del reg. del PE dispone che «ciascun deputato può rivolgere alla Banca centrale europea un massimo di sei interrogazioni con richiesta di risposta scritta al mese»<sup>52</sup> ed il successivo art. 141 prevede che i par-

---

<sup>49</sup> Si veda il Regolamento del Senato aggiornato con le modificazioni approvate dall'Assemblea il 27 luglio 2022, in G.U. n. 182 del 5 agosto 2022. Va evidenziato che in questo articolo ci si riferisce all'attività delle Autorità amministrative indipendenti in generale e non direttamente alla Banca d'Italia. Quindi, viene da sé che se la Banca d'Italia ha diversa natura giuridica tale norma non trova applicazione.

<sup>50</sup> Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Banca d'Italia*, cit., 246.

<sup>51</sup> *Ex art. 72, RGBI. Supra*, par. 5.

<sup>52</sup> L'art. 140, reg. PUE, recita «1. Ciascun deputato può rivolgere alla Banca centrale europea un massimo di sei interrogazioni con richiesta di risposta scritta al mese, conformemente ai criteri stabiliti in un allegato del regolamento (all. II, *n.d.a.*). Il contenuto delle interrogazioni è di esclusiva responsabilità dell'autore. 2. Le interrogazioni sono presentate per iscritto al presidente della commissione competente. Al ricevimento di tali interrogazioni, il presidente della commissione competente le notifica alla Banca centrale europea. Il presidente della commissione competente dirime le questioni concernenti la ricevibilità di un'interrogazione. La decisione del presidente è comunicata all'interrogante. 3. Le interrogazioni e le relative risposte sono pubblicate sul sito internet del Parlamento. 4. Qualora un'interrogazione con richiesta di risposta

lamentari europei possano altresì presentare interrogazioni alla BCE (in numero illimitato) per tutto ciò che concerne il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo di risoluzione unico<sup>53</sup>.

Sembrerebbe sussistere, pertanto, a livello europeo un maggior grado di *accountability* della BCE nei confronti del Parlamento UE di quanto non accada a livello nazionale il che, in qualche modo, configura una sorta se non proprio di controllo politico, quanto meno di *vigilanza politica* da parte dell'organo della rappresentanza unionale sulla Banca centrale<sup>54</sup>.

## 7. *Accountability versus responsabilità politica? Per un corretto inquadramento dell'istituto*

*Accountability*, appunto, un termine assai più sfumato (o ambiguo come qualcuno lo definisce)<sup>55</sup>, di quanto non sia il lemma *responsabilità*, derivando dal verbo inglese *to account* che significa “rendere conto” e *ability* che viene tradotto letteralmente come “capacità di”<sup>56</sup>, usato dalla letteratura economica per descrivere il rapporto tra banca

---

scritta non abbia ricevuto risposta entro sei settimane, essa può essere iscritta, su richiesta dell'interrogante, all'ordine del giorno della riunione successiva della commissione competente con il Presidente della Banca centrale europea».

<sup>53</sup> Cfr. N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei principi generali e dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rass. parl.*, 2012, 51 ss.

<sup>54</sup> *Contra*, A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, in *federalismi.it*, 2014, 8, secondo il quale «il potere da parte di un organo politico di porre interrogazioni rispetto a un attività puntuale di vigilanza, può porre qualche perplessità a chi ragioni secondo gli schemi classici delle autorità indipendenti e della responsabilità politica: di fatto significa infatti sottoporre ad una valutazione politica l'attività svolta da un organo tecnico». Sul punto, R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *federalismi.it*, 2017, 8, sottolinea come il «Regolamento interno del Parlamento europeo ha unilateralmente innalzato lo *standard* degli obblighi di rendicontazione della BCE previsto dall'art. 284, par. 3 TFUE».

<sup>55</sup> Cfr. F.C. MOSHER, *The Gao: The Quest for Accountability in American Government*, London-New York, 1979, 109.

<sup>56</sup> Cfr. M. IASELLI, *Accountability*, in *AltalexPedia*, 13 marzo 2018; B.S. ROMZEK, M.J. DUBNICK, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, in *Public Administration Review*, 1987, 227 ss.; K.P. KEARNS, *The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework*, in *Public Administration Review*, 1994, 185 ss.; P. FUSARO, *Banche centrali*, cit., 98 ss.

centrale e operatori economici: «un'ampia informazione della banca, preventiva e *a posteriori*, sui propri obiettivi intermedi e strumentali e sui processi decisionali»<sup>57</sup>.

A tale significato classico, tradizionale, si aggiunge l'uso che se ne fa sempre più spesso per descrivere il rapporto con gli elettori: con esso, infatti, si indicherebbe la capacità delle Banche centrali di rendere conto al Parlamento del proprio operato cui, tuttavia, non fa da *pendant* una corrispondente capacità di azionarne la responsabilità politica fino all'estrema conseguenza della rimozione dei soggetti titolari della carica, tanto è vero che nel testo inglese – dal 1973 lingua ufficiale dell'UE anche dopo la *Brexit* insieme a quelle degli altri SM<sup>58</sup> – del reg. 1024/2013, l'art. 20, si riferisce all'*Accountability and reporting* della BCE nei confronti delle Istituzioni sovranazionali (incluso il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali)<sup>59</sup>, locuzione tradotta impropriamente nel testo italiano come *Responsabilità e relazioni* che, come precisato nel comma 9 dello stesso articolo, è stata interpretata nel senso di «responsabilità democratica»<sup>60</sup>.

Il concetto di responsabilità *democratica*, però, nulla o poco ha a che vedere con quello di responsabilità *politica*: l'inglese (o meglio l'a-

---

<sup>57</sup> Che «riduce gli incentivi della banca stessa a sorprendere i mercati, facilita un comportamento cooperativo degli operatori economici tra di loro e li rassicura sull'inesistenza di segreti obiettivi di redistribuzione del reddito». Così, S. MANTOVANI, *La responsabilità democratica del banchiere centrale*, in *Studi Urbinati*, 2014, 165-166, che rinvia a L. BINI SMAGHI, *The democratic accountability of the European central bank*, in *Banca nazionale del lavoro quarterly review*, 1998, 119 ss.

<sup>58</sup> «L'inglese continua a essere una lingua ufficiale dell'UE, sebbene il Regno Unito non ne faccia più parte, e resta una lingua ufficiale e di lavoro delle istituzioni dell'Unione europea in quanto indicata come tale nell'elenco del regolamento n. 1 (*id. est.: Regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità Economica Europea*, vers. Cons.). L'inglese è anche una delle lingue ufficiali dell'Irlanda e di Malta». Così, il sito [european-union.europa.eu/principles-countries-history/languages](http://european-union.europa.eu/principles-countries-history/languages).

<sup>59</sup> Si veda l'art. 21, reg. 1024/2013, che dispone «Il presente regolamento fa salva la responsabilità (*accountability*) delle autorità nazionali competenti nei confronti dei parlamenti nazionali conformemente al diritto nazionale per l'assolvimento di compiti che non sono attribuiti alla BCE dal presente regolamento e per lo svolgimento di attività da esse eseguite conformemente all'articolo 6» (art. 21.4, reg. 1024/2013).

<sup>60</sup> Cfr. art. 20.9, reg. 1024/2013, ai sensi del quale «La BCE coopera lealmente alle indagini svolte dal Parlamento europeo, nel rispetto del TFUE. La BCE e il Parlamento europeo concludono opportuni accordi sulle modalità pratiche dell'esercizio della *responsabilità democratica* e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE dal presente regolamento». In termini, A. PISANESCHI, *Banca centrale europea, vigilanza bancaria e sovranità degli Stati*, cit., 7.

mericana) *accountability* consta di quattro momenti fondamentali: le informazioni, la loro analisi, la correzione delle eventuali carenze ed il miglioramento delle prestazioni e si riferisce alla *responsabilità dei soggetti nominati alla carica non a quelli eletti dal popolo*<sup>61</sup>.

La differenza tra i due tipi di responsabilità risulta chiaramente dal *Dictionary of American Government and Politics* che, alla voce *accountability*, chiarisce come la responsabilità/*accountability* debba essere intesa come «la misura in cui si deve rispondere all'autorità superiore – legale o organizzativa – per le proprie azioni nella società in generale o all'interno della propria posizione organizzativa». Aggiungendo che in quest'ottica «i funzionari pubblici eletti sono teoricamente responsabili nei confronti della sovranità politica degli elettori» mentre «i funzionari nominati (...) sono meno responsabili dei funzionari eletti» in quanto sono responsabili essenzialmente nei confronti dei loro supervisor organizzativi<sup>62</sup>.

Due modi di intendere l'*accountability* molto distanti tra loro, quindi, il che, tuttavia, non deve sorprendere perché è assai frequente che un'unica parola inglese possa essere tradotta in italiano in modi alquanto diversi assumendo di conseguenza significati diversi (si pensi al termine anglosassone *right* che a seconda del contesto può essere tradotto in diritto, dritto, destra, giusto, proprio, ecc.).

Insomma, l'ambiguità del termine *accountability* deriva anzitutto dalla “naturale” semplificazione tipica della lingua inglese che, essendo dedicata principalmente al mondo degli affari, è più pragmatica, diret-

---

<sup>61</sup> «Even in simple times, accountability was hard to define and harder to assure. But there seem always to have been three essential elements. The first of these is information: information about the decisions and actions of those individuals and organizations who are held accountable to those others who are holding them to account. So the nature and usefulness of the information provided—its honesty and accuracy, completeness, specificity, relevance, adequacy, and timeliness—have always been critical attributes of accountability. A second requisite of accountability is that there be some individuals or organizations, outside receivers and or discoverers of the information, who are able and willing to examine it, investigate it if necessary, digest it, and report it or initiate appropriate action based upon it. And the third has to do with recourse on the basis of such information (1) to correct deficiencies and improve performance and/or (2) to reward honorable and effective performance or penalize dishonesty, concealment, fraud, inefficiency, or ineffectiveness». Così, F.C. MOSHER, *The Gao*, cit., 109.

<sup>62</sup> Cfr. J.M. SHAFRITZ, *The Dictionary of Public Policy and Administration*, London-New York, 2018, lemma *Accountability*.

ta ed essenziale, meno ricca di sfumature di quanto non lo sia quella italiana. In secondo luogo, ciò che maggiormente rileva nel contesto che qui ci occupa, dal fatto che essa viene utilizzata in un ordinamento dove c'è una rigida separazione dei poteri, quindi l'ampiezza semantica del termine deve necessariamente potersi adattare a situazioni diverse: l'*accountability*, dunque, è sia quella della burocrazia, delle *agencies* o degli organi di governo, sia quella dei rappresentanti eletti dal popolo.

La prima corrisponde alla locuzione che in italiano abbiamo tradotto come *responsabilità democratica*, la seconda corrisponde al concetto di *responsabilità politica*, ma nulla hanno a che vedere l'una con l'altra<sup>63</sup>. Si pensi, ad esempio, alla differenza che intercorre tra il combinato disposto degli artt. 94 e 95 Cost., dove si disciplina la *responsabilità politica* del Governo, e quanto previsto dall'art. 28 Cost., che fa riferimento alla responsabilità penale civile e amministrativa dei funzionari e degli enti pubblici, che senza dubbio si riferisce ad un certo tipo di responsabilità che possiamo anche genericamente definire come democratica *perché azionabile in un ordinamento democratico*.

Va anche precisato, comunque, che in Europa il ruolo della BCE è disciplinato dai Trattati in maniera da riconoscerle il massimo grado di indipendenza, con la conseguenza che essa tollera forme di *accountability* intesa come capacità o anche obbligo di rendere conto a qualcuno del proprio operato senza che da ciò possano essere fatte valere conseguenze giuridicamente rilevanti, cosicché è evidente che tali norme paiono più come *concessioni* ai tentativi di colmare i vuoti di democraticità che affliggono tutto l'impianto normativo sovranazionale (massimamente la parte che riguarda la politica monetaria), che non veri e propri penetranti poteri di controllo<sup>64</sup>, tanto è vero che anche gli studiosi che hanno fatto riferimento alla *accountability* della Banca centrale europea non hanno potuto evitare di segnalarne anche la limitata legittimazione democratica<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, 11 ss.

<sup>64</sup> Tuttavia, rispetto a quanto invece accade in Italia, il Parlamento europeo non si limita a recepire il contenuto delle Relazioni della banca centrale. Sul punto, G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005, 313.

<sup>65</sup> Cfr. L. GORMLEY, J. DE HAAN, *The Democratic Deficit of the European Central Bank*, in *Law Review*, 1996, 95 ss.; R. ELGIE, *Democratic Accountability and Central*

E tale questione si fa ancora più rilevante nel nostro ordinamento dove, come detto, il Parlamento non può effettuare controlli né svolgere la propria attività ispettiva nei confronti della Banca d'Italia che, dunque, paradossalmente patisce una mancanza di legittimazione democratica persino maggiore rispetto alla BCE mancando del tutto, in confronto con quest'ultima, «un supporto rappresentativo, una responsabilità governativa o una responsabilità diretta nei confronti del Parlamento»<sup>66</sup>.

## 8. La separazione: la prospettiva della Banca d'Italia. La nomina del Governatore e l'obbligo per il Parlamento di conformarsi al diritto UE

Ponendoci, ora, dalla prospettiva della Banca d'Italia un significativo elemento di separazione con il Parlamento emerge dalle modalità di nomina del suo Governatore che, insieme ad altri indicatori, ne caratterizza altresì l'indipendenza (prescritta anche dall'art. 130 del TFUE e dall'art. 7, dello Statuto del SEBC intitolato, appunto, laconicamente «Indipendenza»)<sup>67</sup>.

---

*Bank Independence: Historical and Contemporary*, National and European Perspectives, 21 (3) West European Politics, July 1998, 53-76. Si vedano, sul punto, le consuete acute osservazioni di G. SAPELLI, *Sull'indipendenza delle Banche Centrali: un gioco di specchi?*, in A. MANGIA, *Sovranità, Stato costituzionale e vincolo esterno*, numero monografico della rivista *Diritto costituzionale*, 2018, che afferma «Si dice, dunque, che la banca deve essere *accountable* nel perseguimento dei suoi *technical tasks* di fronte al pubblico. Ma quali sono gli strumenti di questo controllo del “pubblico” che non è affidato a nessun organo o istituzione in particolare? Chi se ne fa carico, in realtà? E con quali strumenti? In altre parole, si dice che ci vuole trasparenza perché la banca centrale sia *accountable*: ma come si fa valere questa *accountability*? E con quali effetti? Sembra davvero un gioco di parole quello di Mersch» (*ivi*, 65).

<sup>66</sup> Così, F. MERUSI, *La posizione costituzionale*, cit., 1091.

<sup>67</sup> Il cui testo recita «Nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo. Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio e a non cercare di influenzare i membri degli organi decisionali della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti». Cfr. C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, 2017, 169-170.

Essa è disciplinata dall'art. 19 della legge 262 del 2005 (c.d. legge sulla tutela del risparmio) ai sensi del quale il Governatore è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio Superiore della Banca d'Italia e dura in carica sei anni rinnovabili per una sola volta<sup>68</sup>.

Nel suo art. 18, inoltre, lo Statuto della Banca d'Italia (SBI), dopo aver ripetuto fedelmente il precedente disposto, aggiunge che oltre alla nomina e al rinnovo con le modalità sopra descritte il Governatore può anche essere soggetto a revoca nei casi previsti dall'articolo 14.2 dello Statuto del SEBC, se «non soddisfa più alle condizioni richieste per l'espletamento delle sue funzioni o si è reso colpevole di gravi mancanze»<sup>69</sup>.

Le modalità di nomina dell'organo di vertice di Palazzo Koch, che potrebbero sembrare il frutto di una scelta politica della maggioranza di governo, di fatto rispondono alla logica dell'indipendenza che, in ossequio a quanto disposto dall'ordinamento europeo, deve caratterizzare la Banca centrale nazionale<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> La legge fu introdotta dopo le dimissioni del Governatore Fazio in presenza allora di un sistema che prevedeva la nomina a vita del Governatore e nessuna norma sulla revoca.

<sup>69</sup> Cfr. *Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea*, allegato alla versione consolidata del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, pubblicazione a cura del Senato della Repubblica, Roma, 2017.

<sup>70</sup> Sull'indipendenza della Banca d'Italia la letteratura è sterminata, sebbene risalente, in quanto dopo la nascita dell'UEM e del SEBC e la cessione della sovranità monetaria il tema così circoscritto sembrava aver perso la gran parte del suo interesse, l'interesse degli studiosi essendosi appuntato sul problema dell'indipendenza della BCE e sulle tematiche ad esso connesse. Si vedano, comunque, almeno F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1081 ss.; A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale: isola o modello?*, cit., *passim*; M. CONDEMI, *La Banca d'Italia*, in *Dizionario giuridico*, Milano, 2009; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, *passim*; T. PADOA SCHIOPPA, *La vigilanza bancaria in un mercato globale*, in *Bancaria*, 1995, 6 ss.; F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994; G.B. PITTALUGA, G. CAMA, *Banche centrali e democrazia: istituzioni, moneta e competizione politica*, Milano, 2004, 13 ss.; G. MINERVINI, *La Banca d'Italia, oggi*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 2006, 619 ss.; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007; S. AMOROSINO (a cura di), *Le banche: regole e mercato. Dopo il Testo Unico delle leggi creditizie*, Milano, 1994; G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato*, cit., 429 ss. Sulla precedente normativa, si veda G. PUCCINI, *L'autonomia*, cit., 44-45. Tuttavia, come si può osservare da quanto emerso

In altri termini, presidente della Repubblica, presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri e Consiglio superiore della Banca d'Italia<sup>71</sup>, nell'espletare il loro potere di nomina devono attenersi a quanto prescritto dal suddetto art. 130, TFUE, in forza del quale i governi degli Stati membri non possono impartire istruzioni o cercare di influenzare i membri degli organi decisionali delle banche centrali nazionali nell'assolvimento dei loro compiti. Essi, insomma, non sono liberi nel fine, ma vincolati al soddisfacimento degli obiettivi posti dalla normativa eurounitaria alla nostra *Central Bank*<sup>72</sup>.

Dal che si evince altresì che i poteri e le funzioni della Banca centrale non sono volti a supportare l'Esecutivo con politiche monetarie a sostegno delle scelte di indirizzo politico economico nazionali, ma rispondono alla diversa logica della stabilità dei prezzi in un mercato altamente competitivo e riconducibili in via esclusiva agli obiettivi sovranazionali cui il nostro ordinamento deve conformarsi in virtù dei Trattati UE<sup>73</sup>.

Certamente la legge 262 del 2005, rispetto alla precedente normativa, così come il potere di revoca e la rielegibilità del Governatore hanno rafforzato la posizione del Governo non solo nel procedimento volto alla sua nomina, ma in senso lato<sup>74</sup>. Tuttavia, la chiarissima

---

nel testo, varrebbe la pena di riprendere alcune tematiche classiche sull'indipendenza delle banche centrali per approfondirle anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza sovranazionale e – soprattutto – del Tribunale costituzionale federale tedesco e delle conseguenti ricostruzioni circa la separazione tra politica monetaria e politica economica.

<sup>71</sup> Il cui parere, ex art. 18.2, SBI, deliberato a maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti è obbligatorio, ma non vincolante.

<sup>72</sup> Cfr. G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in D. MASCIANDARO, S. RISTUCCIA (a cura di), *L'autonomia delle banche centrali*, Milano, 1988, 269, che sottolinea come in virtù dell'integrazione «con le istituzioni internazionali (...) che si concretizza (...) con l'adesione ad organismi e a sistemi di regolamentazione aventi carattere sovranazionale» la Banca d'Italia «acquisisce un monopolio di conoscenze che determina una posizione di autorità nei confronti del governo».

<sup>73</sup> Cfr. R. BIN, *L'indipendenza delle banche centrali come principio costituzionale*, Relazione all'ICONS *Italian Chapter Inaugural Conference - Unità e frammentazione dentro e oltre lo Stato*, Roma, 23-24 novembre 2018, 2 del *paper*; G. VACIAGO, *Banca centrale tra Governo e mercato*, in M. ARCELLI (a cura di), *Il ruolo della banca centrale nella politica economica*, 1992, 61; A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit., 27; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, 98.

<sup>74</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'autonomia della Banca d'Italia dopo la "riforma" del 2005*, in *Quad. cost.*, 2006, 785 ss.; E. PAPARELLA, *La controversa nomina del nuo-*

volontà del legislatore europeo, nonostante il dato normativo testuale, non può essere in alcun modo elusa interpretando la deliberazione del Consiglio dei ministri come un indizio di una qualche dipendenza dall'Esecutivo che la Banca d'Italia non ha, né può avere<sup>75</sup>.

L'unica forma di dipendenza consentita alla Banca d'Italia, infatti, è quella nei confronti dell'Unione europea e consiste nel dovere di perseguire esclusivamente le finalità individuate dai Trattati e dalla normativa UE *in subiecta materia* alle cui prescrizioni il sistema bancario e creditizio nazionale si devono conformare *ex artt. 11 e 117 Cost.* E tale "dipendenza" a livello sovranazionale ha come logica conseguenza l'accentuazione dell'indipendenza della Banca d'Italia a livello interno, per cui anche il potere del Consiglio dei ministri in fase di delibera, rinnovo o revoca del suo Governatore, nonostante la sua innegabile rilevanza politica teorica, alla fin fine rischia di rivelarsi privo di un concreto contenuto autonomo (potendo, al più, configurarsi come una sorta di *influenza indiretta*)<sup>76</sup>.

In siffatto contesto, la separazione tra Banca centrale e Parlamento nazionale appare pressoché totale perché nulla – sul punto – può fare quest'ultimo organo se non attenersi rigorosamente a quanto disposto

---

*vo Governatore e il (presunto) ruolo "ausiliario" della Banca d'Italia*, in *Rivista AIC*, 2011, che parla di atto complesso diseguale dove la volontà del Governo prevale su quella degli altri soggetti coinvolti nella nomina.

<sup>75</sup> Parla di «atto duale, frutto della convergenza delle due volontà di Governo e Presidente della Repubblica» A. PISANESCHI, *Si può discutere dei criteri di nomina del Governatore di Banca d'Italia?*, in *lacostituzione.info*, 30 ottobre 2017, 1.

<sup>76</sup> Cfr. F. BASSANINI, *Sulla nomina e sulla durata del mandato del Governatore della Banca d'Italia e dei componenti il Direttorio: qualche ipotesi*, in *Astrid online*, 27 ottobre 2005. Come affermato da ultimo da F. POLITI, *Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari*, Torino, 2022, 8, l'indipendenza della Banca d'Italia si configura come «a) *indipendenza istituzionale* che si concretizza nella indipendenza della stessa da qualunque altra istituzione, con la conseguenza del divieto per la Banca d'Italia come istituzione e per gli organi ed i membri della stessa di sollecitare o accettare istruzioni da altre istituzioni o organismi sia nazionali che europei; b) *indipendenza funzionale e operativa*: la Banca d'Italia individua e persegue autonomamente i propri obiettivi ed ha a disposizione le competenze tecniche e gli strumenti adeguati per conseguirli. A questo fine la disciplina vigente fissa regole stringenti in materia di conflitti di interesse e di abuso di informazioni privilegiate; c) *indipendenza organizzativa*: la Banca d'Italia – nel rispetto delle norme che ne disciplinano l'azione amministrativa – definisce autonomamente il proprio assetto organizzativo con la finalità di assicurare un'azione efficiente, trasparente, responsabile e imparziale; d) *indipendenza finanziaria*: la normativa vigente assicura alla Banca d'Italia risorse finanziarie adeguate a svolgere i compiti affidatili».

dall'art. 131, TFUE, secondo il quale «ciascuno Stato membro assicura che la propria *legislazione nazionale*, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, *sarà compatibile con i trattati e con lo statuto del SEBC e della BCE*», con la conseguenza che al Parlamento è attribuito esclusivamente il potere di adottare provvedimenti legislativi conformi al diritto unionale, volti a garantire quanto prescritto dal predetto art. 130, TFUE e cioè l'indipendenza della Banca centrale nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri che le sono attribuiti dai Trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE.

### 9. Il difficile inquadramento nell'interazione e/o nella separazione tra Parlamento e Banca d'Italia del suo ampio potere normativo e paranormativo. Riserva di legge e principio di legalità

Al limite tra interazione e separazione o, meglio, di difficile inquadramento, vi è poi tutta una serie di attività poste in essere dalla Banca d'Italia non sempre prese nella dovuta considerazione dagli studiosi, specie dai costituzionalisti, ma anche dagli studiosi di altre discipline.

*L'interazione*, ad esempio, come accennato<sup>77</sup>, si ha ogni qualvolta la nostra Banca centrale assume il ruolo di autore reale, ancorché “invisibile” di alcuni testi normativi, leggi, decreti legge, decreti legislativi, regolamenti attraverso la presentazione di memorie, indagini conoscitive, documenti preparatori, rapporti, ecc.<sup>78</sup> Essa concorre significativamente alla formazione di quei testi talvolta predisponendo la vera e propria bozza dei disegni di legge, talaltra suggerendo in via formale o informale alcuni emendamenti, agendo come consulente iper qualificato dei ministri o del Governo o relazionandosi con singoli parlamentari «tanto della maggioranza quanto dell'opposizione, influenzando in un modo o nell'altro, ma spesso in modo decisivo, sulla formulazione delle disposizioni, che incide sul contenuto dei precetti rivolto a disciplinare i comportamenti (...) anche nella ripartizione dei poteri»<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> *Supra*, par. 8.

<sup>78</sup> Cfr. G. CAMA, *La Banca d'Italia*, Bologna, 2010, 156, che parla di “zona grigia”.

<sup>79</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale*, cit., 184. Come giustamente afferma F. POLITI, *Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari*, cit., 60, «la Banca d'Italia “determina” il contenuto di numerosi atti normativi che però vengono concretamente adottati sotto forme diverse. E così, ad esempio, vanno ricordati: i regolamenti adottati dal Ccir (Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) su

Altri momenti, si ritiene, più sbilanciati verso la *separazione*, sembra possano essere considerati i poteri normativi attribuiti *direttamente* alla Banca d'Italia sia dalle fonti sovranazionali che da quelle interne. Essa, infatti, è titolare di un'ampia gamma di poteri normativi, di rilevanza notevole e talvolta alquanto problematici, esercitati *sia* in vece del Governo e dei suoi ministri *sia* a scapito del Parlamento; una considerevole attribuzione di potestà normativa che deve fare i conti con il problema del suo fondamento costituzionale, del rispetto delle riserve di legge e del principio di legalità e del regime del controllo giurisdizionale esasperando, di conseguenza, l'accennata questione della sua legittimazione democratica<sup>80</sup>.

La nostra Banca centrale, ad esempio, gode di un'amplissima potestà normativa nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza<sup>81</sup>: emana regolamenti nei casi previsti dalla legge e impartisce istruzioni, ossia fonti secondarie e paranormative<sup>82</sup>, se non veri e propri atti di *soft law*

---

proposta della Banca d'Italia ai sensi degli artt. 11, commi 3 e 4, lett. b) ed e); 27, 117 e 118 Tub; i regolamenti adottati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, all'interno dei quali vanno tenuti distinti quelli adottati in base all'art. 17, comma 3, legge n. 400/1988 (cfr. artt. 25, 26, 106, 107, 108 e 109, 116 e 155 Tub) dagli altri non menzionati come regolamenti ministeriali (cfr. artt. 107, comma 1, 116, comma 2, Tub)».

<sup>80</sup> Cfr. M. CLARICH, *Per uno studio*, cit., 45; N. MARZONA, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, 87 ss.; O. CAPOLINO, *I poteri di vigilanza della Banca d'Italia*, in P. FERRO LUZZI, G. CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Milano, 1996, I, 115 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., 227. Si veda, ad es., l'art. 6.c, TUB che fa riferimento alle *disposizioni nazionali di carattere generale tra le quali rientrano anche quelle adottate dalla Banca d'Italia*. In esso infatti si legge che «ai fini dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1024/2013, si intendono per "legislazione nazionale di recepimento delle direttive europee" e "legislazione nazionale di esercizio delle opzioni previste dai regolamenti europei" le *disposizioni nazionali di carattere generale nelle materie disciplinate dalle disposizioni del MVU, incluse quelle adottate, ove previsto dalla legislazione nazionale, dalla Banca d'Italia*, per l'attuazione delle direttive dell'Unione europea e per l'esercizio di opzioni rimesse dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri o alle autorità competenti o designate negli Stati membri, quando non esercitate dalla BCE» (enfasi di chi scrive).

<sup>81</sup> Che, ai sensi dell'art. 5, TUB, si esercita nel rispetto dei seguenti criteri: sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, stabilità complessiva, efficienza e competitività del sistema finanziario, osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Detto articolo, insomma, pone un vincolo finalistico a tratti contraddittorio. Così, M. CLARICH, *Per uno studio*, cit., 49. *Contra*, B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., 237.

<sup>82</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., 233.

(art. 4.1., TUB)<sup>83</sup> che, ovviamente, non porrebbero particolari problemi se il principio di legalità fosse scrupolosamente osservato<sup>84</sup>.

Il punto è che, come ormai accade da molto tempo per tutte le fonti di rango sub-primario, il principio di legalità, specie in senso sostanziale, è spesso sostituito e si considera per lo più rispettato ogni qualvolta sia rispettato il principio di legalità formale (talora in uno con la legalità procedimentale come correttivo al *deficit* di legittimazione democratica)<sup>85</sup>.

Nel caso di specie, in virtù dell'elevato contenuto tecnico dei provvedimenti normativi della Banca d'Italia essi sarebbero legittimi in forza di una mera attribuzione di competenza da parte di un atto normativo di rango primario<sup>86</sup>, non essendo necessario porre loro ulteriori

<sup>83</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 4.1, TUB, formula le proposte per le deliberazioni di competenza del CICR previste nel titolo II (2), su cui *supra*, nota 76. In dottrina, L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002, 308 ss. Sull'ambiguità della natura delle istruzioni, B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., 237.

<sup>84</sup> Cfr. F. POLITI, *Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari*, cit., 60-61, secondo il quale «Non è chiaro se di questa disposizione possa ritenersi specificazione l'art. 53 (Vigilanza regolamentare) Tub che attribuisce alla Banca d'Italia – nello svolgimento della sua funzione di vigilanza sulle banche e che comprende anche la vigilanza informativa e quella ispettiva – il potere di emanare (sulla base delle deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio) “disposizioni di carattere generale” in materia di adeguatezza patrimoniale, di contenimento del rischio, di partecipazioni detenibili e circa l'organizzazione amministrativa e contabile ed i controlli interni, o se invece le due disposizioni (art. 4 e art. 53 Tub) abbiano perimetri differenti. L'ampia formulazione dell'art. 4 Tub conduce ad assegnare a tale disposizione il valore di norma di carattere generale (il cui contenuto è poi rimesso alle singole disposizioni legislative che assegnano concretamente potere regolamentare alla Banca d'Italia), mentre l'art. 53 Tub si caratterizza per una chiara definizione degli ambiti regolamentari rimessi alla Banca d'Italia».

<sup>85</sup> Cfr. M. CLARICH, *Per uno studio*, cit., 54. In termini, S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, 267.

<sup>86</sup> Come afferma G. MORBIDELLI, *Le attività delle fondazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Fondazioni e banche. Modelli ed esperienze in Europa e negli Stati Uniti*, Torino, 2011, 21, «è risaputo che la giurisprudenza, sia della Corte costituzionale che della Corte di cassazione, ha costantemente rilevato come il principio di legalità sia inverato quando si tratta di norme “confacenti al particolare ambito tecnico-specialistico cui si riferiscono” (Cass., sez. I, 7 aprile 1999, n. 3351) Al punto che, addirittura con riguardo alla disciplina di sanzioni amministrative (quindi a stretta legalità), si è affermato che è ammissibile nella normativa regolamentare “una certa ‘elasticità nella puntuale configurazione e nella determinazione delle condotte sanzionabili’”, purché “esse siano riferibili a principi enunciati

limiti né di natura sostanziale né, talvolta, procedurale, tanto che una parte della dottrina le ha identificate «come fonti “indipendenti”, non essendovi nella legge l’indicazione di criteri e finalità né di modi per l’esercizio del potere normativo»<sup>87</sup>.

Al contrario dei regolamenti, il caso delle c.d. istruzioni è esemplare: il summenzionato art. 4.1, TUB, infatti, dispone che la Banca d'Italia possa impartire istruzioni *senza* fare alcun riferimento ai casi previsti dalla legge il che, come osservato, porterebbe a ritenere che le medesime possano essere emanate anche al di là dei casi in cui ciò sia esplicitamente previsto, in tutti i settori dell’attività creditizia, in quanto sottoposti alla sua vigilanza<sup>88</sup>.

## 10. Gli atti normativi della Banca d'Italia: gli atti atipici, le delegificazioni anomale e la responsabilità politica diffusa

Diventa pertanto di fondamentale importanza cercare di comprendere la loro natura giuridica e cioè se si tratti di atti amministrativi generali o abbiano natura normativa, ma la tesi che esaurisce tale questione argomentando che poiché la legge attributiva del potere non ne indica l’oggetto allora non può che trattarsi di atti amministrativi e che in caso contrario il principio di legalità sarebbe violato, ad avviso di chi scrive, prova troppo<sup>89</sup>.

Appare, invece, più convincente la ricostruzione delle istruzioni

---

da disposizioni legislative o enucleabili dai valori che ispirano nel loro complesso le regole di comportamento che caratterizzano la scala di doveri propri della funzione esercitata” (Corte cost. 24 luglio 1995, n. 356) specialmente “quando il contenuto dei valori tutelati dalla norma ... è tale da rendere impossibile prevedere tutti i comportamenti che possono lederli” (Corte cost. 8 giugno 1981, n. 100)».

<sup>87</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., 233.

<sup>88</sup> *Ivi*, 240.

<sup>89</sup> *Ibidem* secondo il quale deve ritenersi che le istruzioni «non possano avere contenuto normativo: esse potranno individuare e chiarire il contenuto delle norme e dettare disposizioni puramente applicative, ma non integrare le norme stesse, incidendo sulla sfera giuridica dei destinatari. I poteri sostanzialmente normativi che il testo unico (...) attribuisce alla Banca d'Italia devono di conseguenza essere esercitati in forma regolamentare». Per questo Autore, insomma, «nell'impossibilità di ricostruire un quadro unitario, rimane preferibile adottare il criterio sostanziale, e ritenere che i poteri sostanzialmente normativi debbano essere esercitati in forma regolamentare» (*ivi*, 244).

impartite dalla nostra Banca centrale ai sensi del TUB come fonti normative indipendentemente dal loro *nomen* in quanto caratterizzate da un contenuto generale e astratto<sup>90</sup>, insomma *atti atipici* il cui contenuto risulta vincolante per i soggetti vigilati in virtù del ruolo attribuito alla Banca d'Italia dall'ordinamento sovranazionale cui spetta il potere di vigilanza sulle c.d. banche meno significative, per cui un'eventuale violazione delle sue istruzioni violerebbe comunque le regole sul corretto funzionamento e sulla trasparenza delle transazioni all'interno del mercato finanziario<sup>91</sup>.

A ciò devono aggiungersi tutti quegli atti di natura regolamentare o pararegolamentare<sup>92</sup>, finalizzati alla disciplina delle materie rientranti nelle competenze della Banca d'Italia che sono state oggetto di un'estesa opera di delegificazione da parte del Parlamento a causa del predetto elevatissimo contenuto tecnico<sup>93</sup>.

Si pensi, a mero titolo esemplificativo, al generico potere di *disciplinare* le obbligazioni e i titoli di deposito emessi dalle banche *ex art. 12*,

---

<sup>90</sup> Cfr. E. GALANTI, *Il sistema delle fonti*, in ID (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 2008, 119 ss., che sottolinea che, a differenza dei regolamenti, le istruzioni riguardano tutti gli aspetti della vigilanza e quindi non è possibile determinarne *a priori* il contenuto tipico.

<sup>91</sup> Cfr. F. PEDRINI, *Consumo, Risparmio, Finanza*, cit., 314.

<sup>92</sup> Ad es., i *provvedimenti di carattere generale* (si veda l'art. 67, TUB oppure l'art. 8, TUB, ai sensi del quale «I provvedimenti di carattere generale della Banca d'Italia sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana quando le disposizioni in essi contenute sono destinate anche a soggetti diversi da quelli sottoposti a vigilanza») ovvero le *disposizioni di carattere generale* (*ex art. 126-bis*, TUB).

<sup>93</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, *passim*. Secondo G. MORBIDELLI, *Le attività delle fondazioni*, 21-22, «con riguardo alle istruzioni di vigilanza, espressione del potere regolamentare di Banca d'Italia, si è messo in luce che la loro rispondenza al principio di legalità nasce dal fatto che si muovono entro criteri oggettivi, ricavabili dalla regolamentazione tecnica del settore bancario. Ne deriva che con riguardo alle istruzioni di vigilanza di Banca d'Italia (...) si deve ritenere che laddove si debbono dettare disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto materie di carattere tecnico (...) soccorrono specifiche regole tecniche che nascono dalla dottrina, dalla pratica, dai principi deontologici, i quali contribuiscono a dettare criteri volti a garantire la cosiddetta "raffrontabilità". Ne deriva ulteriormente che tali criteri sono oggettivizzabili, in quanto riconducibili alla "regolazione tecnica del settore bancario o comunque confacenti al particolare ambito tecnico-specialistico" e dunque le valutazioni circa la correttezza o no di tali criteri attengono alla legittimità, in quanto riscontro rispetto ad un parametro. Se dunque tali parametri tecnici sono idonei a inverare il principio di legalità, di rimando ogni indagine circa la conformità o meno a tali parametri rientra nello spettro della pura legittimità».

commi 5, 6 e 7, TUB, le attività non ammesse al mutuo riconoscimento *ex art. 17, TUB*; al potere di *determinare* la misura, la composizione e le modalità per il versamento della cauzione che le banche emittenti sono tenute a costituire presso la medesima Banca d'Italia a fronte della circolazione degli assegni circolari *ex art. 49, TUB*; al potere di emanare *disposizioni di carattere generale* nell'ambito della sorveglianza sul sistema dei pagamenti *ex art. 146, TUB*; ovvero al potere di dettare *disposizioni di attuazione* dell'art. 29, TUB, in materia di banche popolari<sup>94</sup>, per le quali è anche previsto che la Banca d'Italia possa limitare il diritto al rimborso delle azioni (in caso di recesso) «anche in deroga a norme di legge» (art. 28.2-ter, TUB), oppure al potere di emanare *disposizioni di carattere generale* nell'ambito della vigilanza regolamentare prevista dall'art. 53, TUB<sup>95</sup>, o ancora alla possibilità di emanare *istruzioni* in materia di cessione di rapporti giuridici senza alcun vincolo materiale (art. 58, TUB), tutte disposizioni che effettuano una delegificazione dei rispettivi oggetti senza contenere alcuna norma generale regolatrice della materia e quindi senza i prescritti parametri necessari a limitarne la discrezionalità<sup>96</sup>.

In questi casi dovrebbero valere a maggior ragione i rilievi generalizzati di una parte della dottrina per cui l'art. 17 della l. 400 del 1988 prevede la delegificazione soltanto in favore del Governo, quindi di un organo costituzionale responsabile dinanzi alle Camere, che deve essere autorizzato con legge ordinaria contenente le norme generali regolatrici della materia a disciplinare con propri regolamenti la materia del settore creditizio<sup>97</sup>.

Ciò che emerge, insomma, è che nell'ambito dell'attività normativa della Banca d'Italia tra quest'ultima e il Parlamento gli elementi di *separazione* siano decisamente più accentuati di quanto non appaiano quelli di *interazione* che, pure, potrebbero essere piuttosto significativi specie se quest'ultimo si preoccupasse di applicare più rigorosamente la disciplina sulla delegificazione, nonostante il fatto che il TUB e le altre leggi che rilevano in materia contengano sempre una disposizione

---

<sup>94</sup> Comma inserito dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 1), D.L. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33.

<sup>95</sup> *Supra*, note 78 e 81.

<sup>96</sup> Per un elenco completo, F. POLITI, *Le Autorità di regolazione dei mercati finanziari*, cit., 61-62, nota 38.

<sup>97</sup> Cfr. *ex plurimis*, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 35 ss.

attributiva del potere normativo che fa salvo almeno il principio di legalità formale, che tuttavia non definisce mai le norme generali regolatrici della materia o il procedimento di formazione degli atti normativi della Banca centrale (qualunque denominazione essi adottino).

Sta di fatto che il rapporto tra Parlamento e Banca d'Italia sembra essere alquanto carente in punto di rispetto del principio democratico (sotto il profilo della difficoltà di porre in essere il doveroso controllo giurisdizionale sui suoi provvedimenti normativi) e del sostanziale rispetto del principio rappresentativo a meno di non voler attribuire una rilevanza fondamentale ad alcune condizioni di pubblicità e trasparenza nella definizione di taluni aspetti (obiettivi e/o atti normativi) rimessi alla competenza della nostra Banca centrale, per cui la sua assenza di legittimazione democratica potrebbe non essere del tutto inconciliabile con l'affermazione di una sua *specie* di responsabilità politica, in particolare, quella che è stata felicemente definita responsabilità politica diffusa, che è compatibile con l'indipendenza dell'ente<sup>98</sup>.

### 11. La costituzionalizzazione della Banca d'Italia: l'indipendenza come autonomia dal potere politico e prevalenza della politica monetaria sulla politica fiscale

Nell'impossibilità – per via dei vincoli sovranazionali –, di modificare il ruolo della Banca d'Italia, le sue funzioni ed i relativi poteri, si potrebbe immaginare di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano un qualche meccanismo sufficiente a recuperare a Palazzo Koch quel minimo di democraticità indispensabile e irrinunciabile in un quadro costituzionale come il nostro, dove nessun potere o organo o ente di qualsivoglia natura può essere completamente svincolato dalla sovranità popolare e dalle forme e i modi in cui essa si esplica.

Come accennato<sup>99</sup>, la dottrina ha cercato di ricostruire nei più di-

<sup>98</sup> Ad esempio, la legge 262/2005 prevede che la Banca d'Italia sottoponga a consultazione pubblica le nuove regolamentazioni o le revisioni di normative esistenti, consentendo a tutti i soggetti interessati di inviare (entro sessanta giorni) osservazioni, commenti e proposte che, a consultazione conclusa, saranno pubblicate in un resoconto delle osservazioni ricevute, insieme alle considerazioni della stessa Banca d'Italia ed al testo definitivo. Sulla responsabilità diffusa, per tutti, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, *passim*.

<sup>99</sup> *Supra*, par. 2.

versi modi la natura giuridica della nostra Banca centrale, ad esempio, interrogandosi sul se il “supporto rappresentativo” inteso come capacità di rispondere del proprio operato dinanzi al Parlamento (ovvero al Governo) sia davvero necessario o se non vi siano altri modi per affermare la legittimazione democratica di tale Istituzione<sup>100</sup>.

Più in particolare, ci si è chiesti se una ricostruzione del ruolo della Banca centrale che la incardini direttamente nella Costituzione possa farne salva la democraticità facendo leva sulla tecnicità delle sue attribuzioni che, in quanto tali e quindi neutrali, sembrano sottrarla a qualsivoglia tipo di controllo legittimandone l'indipendenza e sancendo la contestuale netta separazione tra politica monetaria e politica fiscale.

È su tale base, ci sembra, che poggia la tesi volta a individuare nel testo costituzionale una norma che legittima direttamente e *ab origine* la Banca d'Italia «sottraendola al divenire della sovranità popolare»<sup>101</sup>. In questo senso, si afferma, la stabilità dei prezzi è un valore costituzionalizzato nell'art. 47, Cost.<sup>102</sup>, per cui nulla vieta che la stessa Costituzione ne preveda il perseguimento direttamente attraverso l'organo costituzionale Banca d'Italia e senza l'intermediazione di altri organi<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Cfr. F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1091.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> A mio avviso, quando la Costituzione dispone che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.), non sta solo integrando l'art. 47 Cost., ma sta anche disponendo che lo Stato deve occuparsi, con legge, della politica monetaria e, di conseguenza, di tutto ciò che le è consustanziale. Certamente sussiste il vincolo sovranazionale, ma non avrebbe alcun senso la novella costituzionale del 2001, alla vigilia dell'ingresso nell'euro il successivo 1 gennaio 2002, se con essa il legislatore non avesse inteso attribuire allo Stato il potere di indirizzare la politica monetaria al soddisfacimento dei fini non solo finanziari, ma anche sociali posti dalla Carta costituzionale. Una competenza, insomma, che da una parte guarda all'UE, alla stabilità finanziaria e monetaria e alla vigilanza degli operatori creditizi, ma dall'altra guarda al risparmio *ex art. 47*, comma 2, Cost., che non è volto solo alle operazioni di investimento finalizzate all'ottenimento di profitti, ma anche a soddisfare altri bisogni altrettanto fondamentali quali la proprietà dell'abitazione, ecc. Si vedano sul punto le ottime osservazioni di C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in ID. (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017, in part. 16 ss.

<sup>103</sup> Cfr. F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., 1091. Secondo A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale*, cit., 217 ss., può essere pericoloso affermare che la Banca d'Italia sia un organo costituzionale «perché o si rafforza

Una raffinata ricostruzione tentata ormai più di quarant'anni or sono, ma che oggi mal si concilia con la cessione della sovranità monetaria all'Unione europea che – ovviamente – ha implicato una profonda trasformazione del ruolo della nostra Banca centrale dotata sì di poteri significativi, ma che nulla più hanno a che fare con un'autonoma capacità di governo multilaterale della moneta essendo in tutto e per tutto ancillari a quelli della BCE e del SEBC<sup>104</sup>.

Va anche detto che la Commissione economica istituita presso il Ministero per la Costituente, nella sua Relazione su “*Credito e assicurazione*” aveva raccomandato la costituzionalizzazione della Banca d'Italia con il compito di garantire la stabilità monetaria, sostenendo la necessità «che nella carta costituzionale sia affermato il principio che l'istituto di emissione ha il preciso dovere di difendere il valore della moneta e che il rispetto di tale principio sia circondato delle più ampie garanzie costituzionali»<sup>105</sup>.

Una raccomandazione figlia dell'impostazione marcatamente liberistica cui aderiva detta Commissione<sup>106</sup>, per cui la netta separazione ed il conseguente primato della politica monetaria su quella fiscale dovevano essere garantiti al più alto livello normativo avverso le intromissioni del potere esecutivo e del potere legislativo.

Tale raccomandazione, come noto, non fu accolta dall'Assemblea costituente che, convinta della necessità del primato del politico sull'economico, preferì non inserire alcunché nel testo costituzionale.

Tuttavia, anche a voler riconoscere un originario implicito (nel senso di non espresso), incardinamento nella Costituzione repubblicana

---

la tendenza a considerarlo come costituzionale, con un riferimento ad una pretesa costituzione materiale dotata di una sua valenza normativa, una fattualità diversa e perciò, in molti casi, contraria alla Costituzione o, come invece è avvenuto nel caso di cui parliamo, a leggere nel testo della Costituzione quello che con tutta la miglior volontà non può essere trovato e cioè l'affermazione del compito costituzionale di garanzia di stabilità monetaria, sia pure per insufficienza del testo che avrebbe dovuto essere diverso o, come il più delle volte accade ed è certamente accaduto nel nostro caso, perché non è stato adeguato alle nuove esigenze e alle nuove conoscenze (...) che vanno poste a fondamento di nuovi poteri, per la debolezza del sistema politico che non consente variazioni fisiologiche e, perciò, è predisposto a crisi e a rotture» (*ivi*, 219-220).

<sup>104</sup> Cfr, da ultimo, A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 774 ss., spec. 788 ss.

<sup>105</sup> Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica*, IV, *Credito e assicurazione*, I, *Relazione*, Roma, 1946, 78

<sup>106</sup> Si veda l'accurata ricostruzione di G. PUCCINI, *L'autonomia*, cit., 100 ss.

della Banca d'Italia ciò non ne implicherebbe affatto l'automatica indipendenza – e quindi sottrazione al potere politico – a meno di non costituzionalizzare contestualmente il principio della stabilità dei prezzi.

Senza la costituzionalizzazione di questo obiettivo, infatti, la nostra Banca centrale potrebbe essere ricostruita al più come un organo ausiliario – alla stregua del CNEL, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti –, ed il suo ruolo si limiterebbe ad «assicurare la bontà o la regolarità dell'attività affidata» agli organi attivi, che sono quelli che «formano o manifestano o eseguono la volontà statale»<sup>107</sup>.

In questo caso, pertanto, si disegnerebbe un organo di gestione e/o esecuzione di poteri altrui, in contrasto con l'assioma dell'indipendenza del *Central banking*, con la normativa sovranazionale sull'UBE, con lo Statuto del SEBC e con i Trattati UE che attribuiscono alle banche centrali nazionali poteri propri vincolati esclusivamente al perseguimento dei fini definiti dal diritto eurounitario<sup>108</sup>.

La «spinta a inserire in Costituzione una norma riguardante la Banca d'Italia (...) originata dalla grandissima importanza assunta da questo istituto nell'assicurare un bene collettivo di primario rilievo come quello costituito dal governo della moneta»<sup>109</sup>, tuttavia, vanifica la possibilità di far valere quella che potrebbe configurarsi come una sorta di «responsabilità ad opera degli organismi politici senza che, allo stesso tempo, vengano previste forme alternative di controllo»<sup>110</sup>.

Essa, pertanto, dovrebbe configurarsi in maniera tale da assicurare la sua compatibilità con la Costituzione repubblicana ed i suoi principi fondamentali.

Affinché la costituzionalizzazione del nostro *Central banking* abbia un senso, insomma, bisognerebbe anche prevedere (come fa la Costituzione tedesca con la c.d. clausola di eternità)<sup>111</sup>, una serie di norme

---

<sup>107</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 210.

<sup>108</sup> Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, XIII Legislatura, 4 novembre 1997, 76.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Cfr. G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta*, cit., 298. L'autonomia della Banca centrale non trova nell'ordinamento precedente il SEBC esplicita solenne affermazione. Così. P. CIOCCA, *Idee, azioni, risultati: una sintesi*, in *Id.*, *La Banca d'Italia*, Torino, 2022, 7.

<sup>111</sup> È noto, tra l'altro, che l'art. 88, GG, costituzionalizza la Bundesbank prevedendo che «la Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione

di garanzia che vietino cessioni di sovranità da parte del nostro Paese in favore dell'ordinamento UE tali da comportare la violazione della sovranità popolare, del principio democratico, dello Stato sociale e dei principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto, tra cui vi è anche quello dell'autonomia della politica economica, fiscale e di bilancio degli Stati membri<sup>112</sup>.

In altri termini, la Banca d'Italia ben potrebbe essere disciplinata in un articolo della nostra Carta fondamentale, ma la sua indipendenza dovrebbe incontrare il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano che, se violato, consentirebbe alla Corte costituzionale di attivare automaticamente i controlimiti<sup>113</sup>.

---

europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi». È chiaro quindi che la Banca centrale tedesca rappresenta la Banca indipendente per antonomasia. Tuttavia, il combinato disposto degli artt. 1, 20, 23 e 79 GG prevede che non sono ammissibili né revisioni costituzionali, né cessioni di sovranità in favore dell'ordinamento UE che importino la violazione della dignità della persona umana e il dovere statale di rispettarla, la compressione dei diritti fondamentali, inalienabili e inviolabili che vincolano il potere legislativo, esecutivo e giudiziario, la sovranità popolare, il principio democratico, lo Stato sociale e i principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto e quindi rappresenta la base giuridica della teoria dei controlimiti cui anche la sovranità monetaria sovranazionale deve sottostare. Sulla costituzionalizzazione della Bundesbank, nella dottrina italiana, A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale*, cit., 39; G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, 13 ss.; M. BONINI, *La banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la ue" e "costituzionalismi intrecciati"*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017, 61 ss.

<sup>112</sup> Affermazione contenuta nella sent. BVerfG, Secondo Senato, sentenza 5 maggio 2020, n. 2 BvR 859/15, su cui sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative easing: una decisione politica che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consulta Online*, 2020, 289 ss. si vedano anche, ex plurimis, R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria*, cit., 5, che afferma che «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»: A. MANZELLA, C. PINELLI, L. GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 2016, 3.

<sup>113</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 334

In caso contrario, la sua costituzionalizzazione sortirebbe esattamente l'effetto opposto di quello desiderato ossia la cristallizzazione del predominio della stabilità dei prezzi su altri fondamentali obiettivi macroeconomici tutelati e garantiti dalla nostra Carta costituzionale come quello dell'eguaglianza sostanziale o della piena occupazione.

## 12. Alla ricerca della legittimazione democratica della Banca d'Italia: nazionalizzazione o sottoposizione alla vigilanza politica del Parlamento?

Le medesime obiezioni, ci sembra, ben si attagliano a quelle proposte che propendono per una rinazionalizzazione della *Central bank* nazionale trasferendo «al Ministero dell'economia e finanze le quote di capitale della Banca d'Italia detenute da soggetti privati e, comunque, consentendo (consentire) che dette quote circolino solo presso soggetti pubblici»<sup>114</sup>. Anche in questo caso, infatti, a farne le spese sarebbe proprio l'indipendenza della Banca centrale, come già esplicitato in sede di Assemblea costituente con riferimento alle medesime proposte avanzate dal PCI<sup>115</sup>.

---

ss (e bibliografia *ivi* citata), con ampia analisi sulla possibilità di applicare la teoria dei controllimiti alla materia *de qua*.

<sup>114</sup> Cfr. la proposta di legge, primo firmatario Meloni, recante *Norme per l'attribuzione a soggetti pubblici della proprietà della Banca d'Italia*, A.C. 313, 18 febbraio 2019.

<sup>115</sup> Cfr. *Rapporto della Commissione economica. Presentato all'Assemblea Costituente*, IV, *Credito e assicurazione*, I - *Relazione*, Roma, 1946, 65 ss. e il *Rapporto*, V, *Finanza*, II - *Appendice alla Relazione*, Roma, 1946. Ma si veda soprattutto l'intervento dell'on Palmiro Togliatti del 20 giugno 1947, a un solo mese dall'uscita del PCI dal governo richiesta a De Gasperi dagli americani in cambio degli aiuti economici del Piano Marshall, nel quale sostenne «La verità è che la direzione della Banca d'Italia deve essere profondamente trasformata da quella che è oggi. Devono entrare in quella direzione rappresentanti di tutte le forze produttive del Paese, non soltanto banchieri e capitalisti; vi devono entrare rappresentanti delle classi lavoratrici, dei sindacati, delle cooperative. Dobbiamo avere una direzione collettiva della Banca d'Italia, la quale ci dia la sicurezza che non prevalga alla testa di quell'istituto né una dottrina né la concezione politica di un determinato partito né gli interessi di un particolare gruppo sociale; ma siano tenuti in considerazione tutti gli interessi di tutta la Nazione». Si veda, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 20 giugno 1947*, CLIX, 5093. Sul punto, G. PUCCINI, *L'autonomia*, cit., 123; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*, cit., 27.

Eppure, che la Banca centrale operi come banca delle banche è stato sostenuto da autorevolissima dottrina a prescindere dalla sua previsione costituzionale<sup>116</sup>.

Una banca, si è detto, «più banca delle altre, più competente, più capace, più ricca di potere, che sta al vertice di un subsistema, ma è, insieme, articolazione dell'apparato di governo (sempre in senso ampio), diversa per questo da altri enti indipendenti (...) banca delle banche nelle sue radici, ed è in questo senso nodulo, ma a differenza di altri noduli, non agisce solo nel proprio settore, con conseguenze indotte per gli altri, ma agisce direttamente non solo sul settore, ma sull'intero sistema economico»<sup>117</sup>.

La Banca d'Italia, ancorché soggetta e, si direbbe, incorporata nel diritto sovranazionale, continua ad avere un ruolo fondamentale all'interno del nostro ordinamento giuridico, un ruolo che necessita di una qualche collocazione giuridica.

Di conseguenza, sulla base di quanto sin qui ricostruito e nonostante l'affannosa e meritoria opera di coloro che ne hanno tentato un inquadramento giuridico capace di fare salvo il principio democratico, non è possibile sostenere che la sua indipendenza sia qualifica necessaria e sufficiente a garantire i valori e i principi fondamentali tipici di una democrazia pluralista.

Il punto è che negli ordinamenti costituzionali democratici e pluralisti sono il Governo e il Parlamento che dovrebbero avere il controllo sul credito e quindi anche sulla Banca centrale; invece la cessione della sovranità monetaria all'ordinamento sovranazionale ha creato la paradossale situazione per cui sembra che sia la Banca centrale europea – sia direttamente, sia attraverso la Banca d'Italia che ne è organizzazione periferica – a controllare gli organi attraverso i quali si estrinseca la sovranità popolare e costringere il raccordo governo-parlamento all'adozione di decisioni di politica economica nel ristretto alveo dell'inflazione al 2%.

Purtroppo, tuttavia, nell'attuale assoluta impossibilità di sganciare la Banca d'Italia dalla costruzione sovranazionale e dai fini cui essa tende, *in primis* quello della stabilità dei prezzi che determina la politica monetaria europea e quella degli Stati membri, credo che sarebbe

<sup>116</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale*, cit., 54-55; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, 93 ss.; G. PUCCINI, *L'autonomia*, cit., 59.

<sup>117</sup> Così, A. PREDIERI, *Il potere della Banca centrale*, cit., 55.

opportuno tentare quanto meno di ricondurre l'operato della nostra Banca centrale all'interno del circuito democratico-rappresentativo nazionale.

Pensiamo, ad esempio, alla possibilità di istituire una commissione bicamerale permanente simile a quella che prevista dall'allegato P, legge 8 agosto 1895, n. 486, denominata *Commissione per la vigilanza sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca*<sup>118</sup>.

È ovvio ed evidente che i compiti di questa commissione, che potrebbe essere composta solo da deputati e senatori (con o senza la partecipazione di membri di nomina governativa), non potrebbero essere gli stessi di quelli previsti per la "vecchia" *Commissione permanente per la Vigilanza sull'Istituto di emissione*<sup>119</sup>.

Ad essa, infatti, erano attribuiti poteri consultivi su tutta una serie di oggetti oggi non più nella disponibilità normativa statale (*i.e.* tassi di cambio, esercizio delle stanze di compensazione, ecc.)<sup>120</sup>, ma anche sulle proposte di modifica dello statuto della Banca d'Italia e, in generale, sull'attuazione del T.U. 204/1910 sugli Istituti d'emissione e sulla circolazione dei biglietti di Banca<sup>121</sup>.

Oggi, chiaramente non è possibile immaginare di attribuire ad una Commissione permanente la stessa intensità di poteri che aveva un tempo, tuttavia ci sembra necessario che il Parlamento, disegnato dalla nostra Carta costituzionale come il luogo dove si esprime la sovranità popolare, assuma un ruolo istituzionale più concreto avviando un dialogo costante e proficuo con la Banca d'Italia che, se non può configurarsi come un vero e proprio controllo sul suo operato, si atteggi

---

<sup>118</sup> L'art. 3 dell'all. P, legge 486/1895 prevedeva l'istituzione della Commissione per la vigilanza sull'istituto di emissione e sulla circolazione dei biglietti di banca, presieduta dal ministro delle finanze e composta da quattro deputati, quattro senatori e quattro membri di nomina governativa. In seguito, nel 1998, cambiò la sua denominazione in Commissione permanente per la Vigilanza sull'Istituto di emissione e sulla circolazione di Stato e bancaria. In seguito, i membri divennero tre deputati, tre senatori e cinque di nomina governativa (art. 1, Decreto Luogotenenziale 31 dicembre 1915). In dottrina, erano favorevoli al mantenimento in vita della summenzionata Commissione F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, 161; G. PUCCINI, *Parlamento e controllo democratico della politica monetaria*, in *Pol. dir.*, 1976, 495 ss.,

<sup>119</sup> Così ridenominata dall'art. 4, comma 3, d. lgs. 43/1998.

<sup>120</sup> Cfr. art. 5, all. P, legge 486/1895.

<sup>121</sup> Cfr. r.d. 204 del 1910, artt. 111 e 112.

almeno come una modalità tipica di porre in essere attività informative, consultive e/o di vigilanza<sup>122</sup>.

D'altronde, non si tratterebbe affatto di una novità dal momento che gli attuali regolamenti parlamentari già prevedono sia al Senato che alla Camera l'istituzione della *Commissione Politiche dell'Unione europea* (art. 23, RS, artt. da 126 a 127-ter, RCD) con compiti di raccordo tra attività di indirizzo politico statale e attività svolte in sede sovranazionale.

Così come crediamo che nulla osta a che il Parlamento possa modificare la normativa nazionale sulla Banca d'Italia, sia pure nel rispetto dei vincoli derivanti dalla cessione della sovranità monetaria all'UE, in particolare, ad esempio, quella attributiva di potestà normativa al *Central banking*, in maniera tale che ne sia circoscritta la discrezionalità (non sempre e non solo tecnica) affinché siano maggiormente garantiti il rispetto del principio di legalità e della riserva di legge e la conseguente tutela giurisdizionale.

È chiaro che non ci si può aspettare uno stravolgimento dell'attuale separazione di competenze tra Unione europea e Stati membri, ma proprio per questo motivo perché, dunque, non trovare un momento di *coordinamento istituzionale* tra il nostro *Central banking* e l'organo costituzionale che incarna la sede naturale della rappresentanza politica e della sovranità popolare<sup>123</sup>?

\* \* \*

---

<sup>122</sup> Cfr. F. MERUSI, *La posizione costituzionale*, cit., 1105-1106; L. MELICA, *Il sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea: riflessioni sull'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 409.

<sup>123</sup> Cfr. F. GARELLA, *Parlamento e Banca d'Italia*, in *Dem. dir.*, 1980, 800, secondo il quale un collegamento diretto tra Parlamento e Banca d'Italia potrebbe essere svolto anche senza bisogno della reintroduzione della Commissione di cui nel testo, ma attraverso un canale diretto tra Via Nazionale e le Commissioni finanze e tesoro delle due Camere.

## ABSTRACT

ITA

Nel presente saggio sono stati esaminati i momenti di interazione e quelli di separazione tra Banca d'Italia e Parlamento con l'obiettivo di rinvenire nell'attuale normativa nazionale e sovranazionale una qualche legittimazione democratica della nostra Banca centrale. Il risultato di tale indagine si è svolto nell'attuale contesto caratterizzato dagli stringenti limiti fissati, a livello europeo, nel TFUE, nel SEBC, nello Statuto della Banca centrale europea (BCE) e nella normativa sull'UBE. Detta normativa delinea una rigida separazione tra l'Autorità monetaria, da un lato, e il circuito politico-rappresentativo nazionale, dall'altro. In tale ambito, ovviamente, non è immaginabile uno stravolgimento dell'attuale separazione di competenze tra Unione europea e Stati membri, ma proprio per questo motivo sembra più che mai opportuno trovare un momento di coordinamento istituzionale tra il nostro *Central banking* e il Parlamento, organo costituzionale che incarna la sede naturale della rappresentanza politica e della sovranità popolare, ad esempio istituendo una Commissione bicamerale permanente con compiti di vigilanza sull'operato della Banca d'Italia.

EN

This essay examines the moments of interaction and those of separation between the Bank of Italy and Italian Parliament with the aim of finding in the current national and EU legislation some democratic legitimacy of the Italian Central Bank. The result of this investigation took place in the current context characterized by the stringent limits set, at the European level, in the TFEU, the ESCB, the Statute of the European Central Bank (ECB) and the EBU legislation. Said legislation outlines a strict separation between the Monetary Authority, on the one hand, and the national political-representative circuit, on the other. In this context, of course, a disruption of the current separation of competencies between the European Union and the Member States is inconceivable, but precisely for this reason it seems more appropriate than ever to find a moment of institutional coordination between our Central banking and Parliament, the constitutional Institution that embodies the natural seat of political representation and popular sovereignty, for example, by establishing a permanent bicameral commission with the task of supervising the work of the Bank of Italy.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*