

# LE RELAZIONI DELLA BCE CON LE ISTITUZIONI E GLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE



*Sono trascorsi oltre dieci anni dall'introduzione dell'euro e dalla creazione della Banca centrale europea (BCE). Il presente articolo passa in rassegna l'evoluzione delle relazioni della BCE, nel quadro della sua indipendenza e della sua responsabilità per la politica monetaria unica dell'area dell'euro, con le istituzioni e gli organi pertinenti dell'Unione europea (UE) nel corso di questo periodo. Individua quattro tendenze comuni: l'accresciuta frequenza d'interazione; l'ampliamento delle tematiche trattate; l'approfondimento delle discussioni, con un maggior numero di contributi della BCE, e l'aumento del numero di deliberazioni specifiche nella composizione dell'area dell'euro. L'assetto istituzionale dell'Unione economica e monetaria (UEM), stabilito dal Trattato di Maastricht e saldamente basato sull'indipendenza della BCE, si è quindi dimostrato solido. Il Trattato di Lisbona offre opportunità per affinare ulteriormente la governance economica, che andrebbero colte appieno dalle parti interessate.*

## I INTRODUZIONE

Con l'introduzione dell'euro, gli Stati membri dell'UE che hanno adottato la moneta unica hanno conseguito quello che il Trattato di Lisbona elenca come uno degli obiettivi dell'Unione: "un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro". L'UEM segna una svolta nel collegamento tradizionale tra una valuta e lo Stato nazionale. La realizzazione dell'UEM comporta il trasferimento della politica monetaria e di cambio a livello dell'UE, mentre le politiche economiche rimangono in larga misura nella sfera di competenza degli Stati membri e sono soggette a procedure di coordinamento. Al fine di assicurare l'ordinato funzionamento dell'UEM attraverso un'efficace interazione tra i responsabili delle politiche economiche nazionali e sovranazionali coinvolti, è stato costituito un apposito assetto istituzionale, che equivale agli accordi esistenti all'interno di uno Stato nazionale. Il Trattato che istituisce la Comunità europea, dal 1° dicembre 2009 il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFEU) e in prosieguo "il Trattato", stabilisce una stretta interazione tra la BCE, nel pieno rispetto delle sue prerogative e della sua indipendenza, e gli altri responsabili delle politiche economiche dell'UE, che spazia dalla consultazione attraverso il dialogo sulle politiche economiche a competenze sulla regolamentazione. Entro i confini delimitati dal Trattato, queste relazioni si sono evolute nel tempo in risposta alle sfide che si sono presentate, contribuendo così all'ordinato funzionamento dell'UEM.

Questo articolo presenta una visione d'insieme dei rapporti della BCE con le istituzioni e gli organi

dell'UE fino a oggi<sup>1)</sup>. Dapprima ne descrive brevemente i fondamenti politici, economici e finanziari. Passa poi in rassegna le modalità in cui le interazioni della BCE con le istituzioni e gli organi pertinenti dell'UE si sono evolute negli ultimi dieci anni e individua alcune tendenze comuni. Particolare attenzione è rivolta ai cambiamenti osservati dall'inizio delle turbolenze finanziarie, nell'estate del 2007. In conclusione, l'articolo considera le prospettive future delle relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'UE, in particolare alla luce delle implicazioni del Trattato di Lisbona.

## 2 I FONDAMENTI ALLA BASE DELLE RELAZIONI DELLA BCE CON LE ISTITUZIONI E GLI ORGANI DELL'UE

La BCE occupa una posizione particolare all'interno dell'assetto istituzionale dell'UE, date le sue specifiche funzioni e l'indipendenza di cui gode. Le interazioni con le istituzioni e gli organi dell'UE poggiano su chiari principi e disposizioni giuridiche che ne rispecchiano i fondamenti politici, economici e finanziari.

### 2.1 FONDAMENTO POLITICO: L'INDIPENDENZA

Il Trattato conferisce alla BCE il mandato chiaro e inequivocabile di mantenere la stabilità dei

1) Cfr. anche l'articolo *I rapporti della BCE con le istituzioni e gli organi della Comunità europea* nel numero di ottobre 2000 di questo Bollettino nonché la sezione dedicata all'interno del numero speciale di questo Bollettino pubblicato in occasione del decimo anniversario della BCE.

prezzi. Accorda alla BCE la piena indipendenza da interferenze politiche nell'adempimento del suo mandato. Dal momento che queste disposizioni sono sancite sia dal Trattato sia dallo Statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della BCE, anziché dalla legislazione ordinaria, esse hanno acquisito un valore "costituzionale". Una banca centrale indipendente, avulsa dal processo decisionale politico, è infatti in una migliore posizione per conseguire l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi, poiché può guardare ad orizzonti temporali di più lungo termine, mentre i politici si pongono obiettivi di più breve periodo in linea con i cicli delle consultazioni elettorali. L'evidenza empirica nei vari paesi e in lunghi archi temporali conferma che una maggiore indipendenza della banca centrale è associata a una più bassa inflazione media<sup>2)</sup>. Il rispetto per l'indipendenza della BCE comporta il fatto che le relazioni della BCE con altri organi responsabili delle politiche economiche non possono andare oltre un dialogo non vincolante. In particolare, non vi può essere alcun coordinamento a priori della politica monetaria con la politica economica, giacché questa circostanza confonderebbe la ripartizione dei compiti tra i vari organismi e ciò, a sua volta, indebolirebbe la responsabilità per il loro operato.

Il Trattato conferisce alla BCE la competenza esclusiva per la politica monetaria dell'area dell'euro. Alla BCE pertanto è stato affidato l'aspetto essenziale della sovranità monetaria. Al pari di qualunque altra banca centrale indipendente, la BCE deve sottoporre le proprie azioni e decisioni al pubblico e dimostrare che "agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati" (articolo 13 del Trattato sull'Unione europea). È pertanto chiamata a spiegare e giustificare ai cittadini europei e ai loro rappresentanti eletti come utilizza i poteri e le prerogative che le sono conferiti per perseguire i suoi obiettivi; in sintesi, deve render conto del proprio operato. La trasparenza è al servizio della responsabilità: un fermo impegno a favore della trasparenza impone autodisciplina ai responsabili della politica monetaria, contribuendo ad assicurare che le loro decisioni e

spiegazioni pubbliche in materia di politica monetaria siano coerenti nel tempo. Ciò, a sua volta, promuove anche la credibilità delle politiche pubbliche. È pertanto nell'interesse della BCE stessa garantire l'accettazione da parte dell'opinione pubblica dell'indipendenza della BCE e assicurare che le sue decisioni siano spiegate in maniera adeguata.

Di conseguenza, sia il Trattato sia lo Statuto del SEBC e della BCE contemplano una serie di disposizioni che fissano gli obblighi di rendiconto della BCE (per maggiori dettagli cfr. il riquadro, in cui sono riportate le principali disposizioni giuridiche che disciplinano le relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'UE). La BCE deve presentare al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea (Consiglio UE), alla Commissione europea e al Consiglio europeo un rapporto annuale sulla politica monetaria e sulle altre attività svolte. Inoltre, il Presidente della BCE e gli altri membri del Comitato esecutivo possono essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo, a richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa.

Infine, la BCE va oltre gli obblighi di rendiconto stabiliti dal Trattato e si preoccupa di svolgere un'attività di comunicazione efficace e periodica a favore del grande pubblico, attraverso conferenze stampa, discorsi tenuti dai membri del Comitato esecutivo, il Bollettino mensile e una serie di altre pubblicazioni connesse a compiti specifici.

## **2.2 FONDAMENTO ECONOMICO: IL CORRETTO ASSOLVIMENTO DEI COMPITI DELLA BCE**

Oltre a questi doveri di rendiconto, le relazioni tra la BCE e le istituzioni e gli organi dell'UE hanno anche un fondamento economico e funzionale. La BCE, in qualità di banca

2) Cfr., fra l'altro, Alesina, A. e L. Summers (1993), "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, 25:2.

centrale dell'area dell'euro, è in contatto con le autorità e le parti sociali a livello europeo. Nel contesto europeo, questa interazione è resa più complessa a causa della ripartizione delle responsabilità politiche ai diversi livelli di governo, sia sovranazionale che nazionale. Gli operatori economici attivi a livello nazionale esercitano un impatto significativo sull'andamento dei prezzi attraverso meccanismi quali la contrattazione salariale o la politica di bilancio. Il dialogo regolare tra la BCE e gli altri soggetti responsabili delle politiche economiche offre l'opportunità alla BCE di arricchire il suo ventaglio di informazioni e

di spiegare il corso della sua politica monetaria, nonché alle sue controparti di migliorare la comprensione sia delle azioni della BCE sia del modo in cui le loro stesse azioni si ripercuotono sul processo di trasmissione della politica monetaria. La BCE può così fornire un punto di riferimento affidabile per le decisioni dei singoli partecipanti al processo economico. Inoltre, per i compiti in cui la BCE condivide le competenze con altre istituzioni od organi dell'UE, ad esempio nel settore statistico, il Trattato prevede esplicitamente la cooperazione tra la BCE e le istituzioni o gli organi interessati.

#### Riquadro

### TESTI GIURIDICI RILEVANTI IN MATERIA DI RELAZIONI DELLA BCE CON LE ISTITUZIONI E GLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

#### Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

##### Articolo 284

1. Il Presidente del Consiglio e un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE.

Il Presidente del Consiglio può sottoporre una mozione alla delibera del Consiglio direttivo della BCE.

2. Il Presidente della BCE è invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio direttivo quando quest'ultimo discute su argomenti relativi agli obiettivi e ai compiti del SEBC.

3. La BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sull'attività del SEBC, nonché sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso. Il Presidente della BCE presenta tale relazione al Consiglio e al Parlamento europeo, che può procedere su questa base ad un dibattito generale. Il Presidente della BCE e gli altri membri del Comitato esecutivo possono, a richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo.

##### Articolo 134

1. Per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri in tutta la misura necessaria al funzionamento del mercato interno, è istituito un comitato economico e finanziario.

2. (...) Gli Stati membri, la Commissione e la BCE nominano ciascuno non più di due membri del comitato.

### **Risoluzione del Consiglio europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella Terza fase dell'UEM e sugli articoli 138, 219 e 284 del trattato (ex articoli 111 e 113)**

(...) I ministri degli Stati membri partecipanti all'area dell'euro possono riunirsi in modo informale per discutere su questioni connesse con le competenze specifiche che condividono in materia di moneta unica. La Commissione e, se del caso, la Banca centrale europea, sono invitate a partecipare alle riunioni.

(...) Il Comitato economico e finanziario, che sarà composto di alti funzionari delle banche centrali e della BCE nonché dei ministeri delle finanze nazionali, costituirà il quadro in cui il dialogo potrà essere preparato e sviluppato a livello di alti funzionari.

### **Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999)**

(...) Il Consiglio europeo ritiene necessario, oltre ai processi di Lussemburgo e di Cardiff, istituire un dialogo macroeconomico periodico (processo di Colonia) nell'ambito del Consiglio Ecofin in cooperazione con il Consiglio "Lavoro e affari sociali" e con la partecipazione dei rappresentanti di entrambe le composizioni del Consiglio, della Commissione, della Banca centrale europea e delle parti sociali.

## **2.3 FONDAMENTO FINANZIARIO: ASSICURARE UNA SANA GESTIONE FINANZIARIA**

La verifica della gestione finanziaria e dell'integrità della BCE riveste un'importanza fondamentale, in quanto le funzioni che espleta riguardano il denaro dei contribuenti. Lo Statuto del SEBC e della BCE prevede due livelli di controllo esterno: da un lato, revisori esterni indipendenti sono incaricati di verificare il bilancio della BCE (articolo 27.1); dall'altro, la Corte dei conti europea esamina l'efficienza operativa della gestione della BCE (articolo 27.2). Il rapporto annuale della Corte dei conti europea e la risposta della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE e sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Inoltre, la BCE rientra nel raggio d'azione del regime antifrode istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio UE alla fine degli anni '90. Con il "regolamento OLAF"<sup>3)</sup> sono state introdotte, fra l'altro, le indagini interne su casi sospetti di frode presso le istituzioni e gli organi dell'UE condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), un servizio di indagine indipendente in seno alla Commissione europea. Nel giugno

2004 il Consiglio direttivo della BCE ha adottato una decisione che stabilisce le norme secondo le quali l'OLAF deve condurre le indagini interne. Secondo tali disposizioni, i poteri d'indagine dell'OLAF sono applicabili a tutte le funzioni della BCE e la BCE si è impegnata a fornire piena collaborazione all'OLAF nella lotta contro la frode.

## **3 DIECI ANNI DI RELAZIONI**

Nel contesto dei fondamenti politici, economici, finanziari e giuridici alla base dell'interazione tra una BCE indipendente e le istituzioni e gli organi pertinenti dell'Unione europea, questa sezione illustra tali relazioni e ne ricostruisce l'evoluzione nel tempo.

### **3.1 IL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo, quale istituzione che trae la sua legittimità direttamente dai cittadini del-

3) Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

4) Per maggiori informazioni, cfr. il Rapporto annuale della BCE.

l'Unione europea, è al centro degli obblighi di rendiconto della BCE. Il Presidente della BCE si presenta quattro volte l'anno dinanzi alla Commissione per gli affari economici e monetari (Commissione ECON). In aggiunta, il Presidente e altri membri del Comitato esecutivo della BCE compaiono dinanzi alla stessa Commissione per discutere di argomenti specifici<sup>4)</sup>. Inoltre, e soprattutto, il Presidente si presenta almeno una volta all'anno dinanzi alla sessione plenaria del Parlamento europeo per presentare il Rapporto annuale della BCE. Infine, il Parlamento europeo viene consultato sulla nomina del Presidente, del Vicepresidente e degli altri membri del Comitato esecutivo della BCE.

Negli ultimi dieci anni, le relazioni della BCE con il Parlamento europeo hanno ampliato la sfera di competenza e si sono intensificate. Oltre alla periodica valutazione della situazione economica dell'area dell'euro e dell'orientamento di politica monetaria, vari scambi di opinioni hanno coperto un numero crescente di argomenti, quali l'allargamento dell'area dell'euro, la cooperazione internazionale, i sistemi di pagamento e regolamento, la stabilità e la vigilanza finanziaria. Quest'ultimo tema ha accresciuto la sua rilevanza, soprattutto dall'inizio della crisi finanziaria. Nelle sue varie risoluzioni sugli andamenti economici e finanziari nell'Unione europea, il Parlamento europeo ha riconosciuto la tempestività e l'incisività delle azioni intraprese dalla BCE nel gestire le turbolenze finanziarie e ha auspicato un potenziamento del ruolo della BCE nel campo della stabilità finanziaria.

Queste relazioni si sono inoltre approfondite nel tempo. Oltre all'interazione e allo scambio di opinioni con i membri della Commissione ECON stessa, la BCE ha mantenuto relazioni costruttive con il Parlamento europeo ai massimi livelli, ad esempio mediante incontri periodici tra i presidenti delle due istituzioni. La BCE ha anche sostenuto l'operato del Parlamento europeo per migliorare la cooperazione interparlamentare attraverso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE, ad esempio spiegando le azioni della BCE durante

la crisi finanziaria nel corso di un Incontro Parlamentare congiunto.

La BCE ha poi istituito su base volontaria la prassi di rispondere per iscritto alle interrogazioni provenienti da tutti gli europarlamentari, convogliate dal presidente della Commissione ECON, su questioni connesse agli ambiti di competenza della BCE. La BCE considera fondamentale questa prassi, giacché fornisce un riscontro su questioni di attualità sollevate dai rappresentanti dei cittadini dell'UE e, quindi, dalla collettività. Questa costante interazione offre altresì un'opportunità di rispondere ai timori dei cittadini dell'UE e di trasmettere messaggi importanti agli europarlamentari. La BCE informa altresì il Parlamento europeo sulle azioni intraprese nel dar seguito ai suggerimenti contemplati dalla risoluzione del Parlamento europeo sul Rapporto annuale della BCE. Negli anni recenti, le audizioni del Presidente della BCE alla sessione plenaria hanno anche annoverato la presenza del Commissario per gli affari economici e monetari nonché del Presidente dell'Eurogruppo e, pertanto, sono diventate un'occasione per una trattazione esaustiva delle questioni di politica economica dell'area dell'euro. Infine, negli ultimi anni una delegazione della Commissione ECON ha visitato con regolarità la BCE per scambiare opinioni con i membri del Comitato esecutivo su diverse tematiche.

In aggiunta a queste relazioni istituzionali formali a livello di politica economica, la BCE e il Parlamento europeo intrattengono strette relazioni operative. In questo contesto, il personale della BCE ha prestato consulenza al Parlamento europeo, su richiesta, in merito a questioni tecniche (quali la contraffazione delle banconote in euro, i requisiti patrimoniali e le statistiche), nello spirito di una autentica collaborazione reciproca tra le istituzioni dell'UE.

### **3.2 IL CONSIGLIO ECOFIN, L'EUROGRUPPO E I RELATIVI COMITATI PREPARATORI**

#### **3.2.1 IL CONSIGLIO ECOFIN**

Il Consiglio Ecofin è il centro di coordinamento delle politiche economiche degli Stati

membri (come dichiarato nella risoluzione del Consiglio europeo del 13 dicembre 1997). La BCE è invitata a partecipare alle riunioni del Consiglio Ecofin ogniqualvolta sono trattati argomenti relativi agli obiettivi e ai compiti della BCE. Tali argomenti comprendono, fra l'altro, gli indirizzi di massima per le politiche economiche, la riforma del quadro di riferimento europeo di regolamentazione e vigilanza nonché la rappresentanza esterna dell'Unione europea nei consessi internazionali. Il Presidente della BCE presenta inoltre al Consiglio Ecofin il Rapporto sulla convergenza della BCE nel contesto dell'esame biennale del grado di convergenza dei paesi ancora esterni all'area dell'euro e fornisce informazioni sui preparativi per l'introduzione delle banconote e delle monete in euro.

Le relazioni tra il Consiglio Ecofin e la BCE non hanno una direzione univoca. Il Trattato (e lo Statuto del SEBC e della BCE) prevedono esplicitamente la facoltà del Presidente del Consiglio Ecofin di partecipare alle riunioni del Consiglio direttivo e del Consiglio generale della BCE. In pratica, il Presidente dell'Eurogruppo presenzia alle riunioni del Consiglio direttivo. Allo stesso tempo il Trattato esclude espressamente il diritto di voto per il Presidente del Consiglio Ecofin quando partecipa alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE. Questa interazione ai massimi livelli favorisce il flusso di informazioni tra tutte le parti coinvolte, promuove la reciproca comprensione delle rispettive opinioni in materia di politica economica e consente un dialogo su questioni di comune interesse, nel pieno rispetto delle rispettive responsabilità.

Oltre agli incontri mensili formali, il Consiglio Ecofin si riunisce anche a livello informale ogni sei mesi, offrendo l'occasione di un franco e aperto dibattito su argomenti di attualità. Il Presidente e il Vicepresidente della BCE partecipano a queste riunioni informali, assieme ai governatori delle banche centrali nazionali (BCN) del SEBC, che accompagnano i ministri economici e finanziari dei rispettivi Stati membri.

Considerando in retrospettiva come è evoluta l'interazione negli ultimi dieci anni, dall'inizio delle turbolenze finanziarie nell'agosto 2007 si evidenzia una sensibile intensificazione. Dalla creazione della BCE nel 1998 fino all'inizio delle turbolenze finanziarie la partecipazione della BCE a livello di Comitato esecutivo alle riunioni del Consiglio Ecofin è avvenuta in occasioni determinate, legate alla discussione di argomenti specifici prossimi alla sfera di competenza della BCE (come ad esempio, oltre alle tematiche menzionate, le questioni relative all'introduzione di banconote e monete in euro, l'introduzione della procedura Lamfalussy per la regolamentazione e la vigilanza finanziaria, nonché l'attuazione e la riforma del Patto di stabilità e crescita). Dall'inizio delle turbolenze nell'agosto 2007 è sorta la necessità di un dialogo più intenso tra la BCE e il Consiglio Ecofin, che si è riflessa in una più assidua presenza del Presidente e/o del Vicepresidente della BCE alle riunioni del Consiglio Ecofin. In media hanno presenziato almeno a una riunione formale su due del Consiglio Ecofin, nonché alle riunioni aggiuntive informali convocate dalla presidenza di turno del Consiglio UE nel contesto della crisi finanziaria<sup>5)</sup>. Oltre alla maggiore presenza alle riunioni, in varie circostanze il Consiglio Ecofin ha invitato la BCE, talvolta congiuntamente alla Commissione europea, a fornire consulenza e analisi in relazione, ad esempio, a indirizzi comuni per l'UE sulla definizione dei pacchetti di salvataggio nazionali per le banche, delle garanzie governative a favore del debito bancario e dei programmi di sostegno agli attivi delle banche.

Un ulteriore esempio dell'intensificarsi dell'interazione tra la BCE e le istituzioni e gli organi europei è la creazione di una "unità di crisi finanziaria" (che comprende il Presidente della BCE, congiuntamente alle BCN, il Presidente della Commissione europea, il Presidente dell'Eurogruppo, la presidenza di turno, nonché i

5) Come quella richiesta dalla presidenza francese nel dicembre 2008 e quella richiesta dalla presidenza svedese dell'UE nel settembre 2009 nella fase preparatoria al vertice di Pittsburgh del 24-25 settembre 2009.

## ARTICOLI

Le relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'unione europea: evoluzione e prospettive

governi degli Stati membri) per consentire all'UE di adottare misure rapide ed efficaci di risposta alle crisi.

### 3.2.2 L'EUROGRUPPO

L'Eurogruppo è un organo informale composto dai ministri delle finanze dei paesi dell'area dell'euro, che costituisce un forum di discussione tra i governi su "questioni connesse con le competenze specifiche che condividono in materia di moneta unica" (Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo, 1997). In genere, l'Eurogruppo si riunisce una volta al mese, alla vigilia della riunione del Consiglio Ecofin. Il Commissario per le questioni economiche e monetarie e il Presidente della BCE, solitamente accompagnato dal Vicepresidente, prendono regolarmente parte alle riunioni dell'Eurogruppo. Le riunioni dell'Eurogruppo creano le premesse per un dialogo aperto in un clima di fiducia e rispetto reciproci.

Nonostante la natura informale, sono state introdotte una serie di modifiche negli ultimi dieci anni al fine di migliorare l'organizzazione delle riunioni e accrescere la visibilità dell'Eurogruppo. Ad esempio, dal 2005 l'Eurogruppo elegge un presidente con un mandato di due anni, assicurando così maggiore continuità sia all'interno che verso l'esterno. Inoltre, immediatamente dopo gli incontri si tiene una conferenza stampa, durante la quale il Presidente dell'Eurogruppo, insieme al Commissario per gli affari economici e monetari, nonché, se del caso, al Presidente della BCE, comunica i risultati della riunione dell'Eurogruppo. Soprattutto sulle questioni per le quali un messaggio univoco da tutti i partecipanti alla riunione riveste particolare importanza, l'Eurogruppo si propone anche di stabilire le modalità fondamentali della comunicazione esterna delle sue decisioni. Infine, è stato istituito un dialogo periodico tra il Presidente dell'Eurogruppo e il Parlamento europeo.

Nel tempo, i temi trattati dall'Eurogruppo si sono gradualmente estesi. Oltre alle discussioni sulla situazione economica e sulle politiche di bilancio, l'Eurogruppo esamina anche sempre

più spesso le politiche strutturali, prestando particolare attenzione alle questioni di fondamentale importanza per l'area dell'euro e al funzionamento regolare e sostenibile dell'unione monetaria (come la dinamica salariale e l'andamento della competitività, i differenziali di inflazione e crescita, nonché l'evoluzione dei prezzi delle materie prime). Inoltre, l'Eurogruppo ha di recente affrontato anche questioni relative al settore finanziario, soprattutto nel contesto della crisi finanziaria. La frequenza, la portata e la profondità del dibattito su tali questioni sono cresciute negli anni.

L'Eurogruppo ha anche dimostrato di essere un mezzo appropriato per predisporre un approccio comune dell'area dell'euro alle decisioni del Consiglio Ecofin su questioni strettamente connesse alla stessa area dell'euro, quali la nomina dei membri del Comitato esecutivo della BCE, la sezione specifica degli indirizzi di massima per le politiche economiche riservata all'area dell'euro, le decisioni del Consiglio nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) riguardante un paese dell'area dell'euro, ecc. Le riunioni dell'Eurogruppo sono anche servite da piattaforma per le discussioni strategiche sull'allargamento dell'area dell'euro. Il Presidente dell'Eurogruppo partecipa ai principali consessi finanziari internazionali, in particolare le riunioni del G7 e dell'International Monetary and Financial Committee, insieme al Presidente della BCE.

### 3.2.3 IL COMITATO ECONOMICO E FINANZIARIO

Il Comitato economico e finanziario (CEF) è un organo consultivo, istituito dal Trattato stesso (cfr. riquadro), che contribuisce alla preparazione dei lavori del Consiglio Ecofin. Gli Stati membri dell'UE, la Commissione europea e la BCE nominano ciascuno non più di due membri e due sostituti del Comitato. I membri del CEF designati dalla BCE sono membri del Comitato esecutivo della BCE stessa. I sostituti del CEF si incontrano prima delle riunioni del CEF al fine di preparare le discussioni del Comitato principale. Il CEF ha un mandato molto ampio, che spazia dalla discussione della situazione

economica e degli indirizzi di massima per le politiche economiche alla sorveglianza sulle politiche di bilancio (fra cui gli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e convergenza e la preparazione delle posizioni europee su varie questioni internazionali). Ai fini delle discussioni e delle decisioni che rientrano nell'ambito dei nuovi accordi europei di cambio (AEC II), il CEF si riunisce in una formazione particolare, costituita dai membri del CEF delle amministrazioni nazionali, dai membri del CEF delle banche centrali non appartenenti all'area dell'euro, da due rappresentanti della BCE, da due rappresentanti della Commissione europea e dal Presidente dei sostituti.

Negli ultimi dieci anni si possono individuare due sviluppi principali. Innanzitutto, in risposta all'allargamento dell'Unione europea nel 2004 e al concomitante incremento dei suoi membri, il CEF si è adoperato per migliorare l'efficienza dei suoi lavori. A partire da tale allargamento il CEF si riunisce in due composizioni: una ristretta (senza i rappresentanti delle BCN degli Stati membri dell'UE) e una completa (che include le BCN)<sup>6</sup>. In secondo luogo, il CEF ha significativamente intensificato l'analisi e la discussione dei principali temi di politica economica, soprattutto con l'emergere di nuove questioni, ad esempio quelle connesse all'allargamento dell'UE e dell'area dell'euro (fra cui i programmi per la competitività e la bilancia dei pagamenti) nonché l'affermarsi delle questioni di stabilità finanziaria.

Per queste ultime sono state istituite formazioni particolari, la principale delle quali è il "Tavolo per la stabilità finanziaria" (*Financial Stability Table*, FST). Il CEF-FST si riunisce due volte all'anno, prima delle due riunioni informali del Consiglio Ecofin di cui prepara le discussioni sulla valutazione della stabilità finanziaria nell'UE. Ai fini di un dibattito adeguatamente informato, a queste deliberazioni sono invitati partecipanti aggiuntivi: i presidenti del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, del Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, del Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicu-

razioni e delle pensioni aziendali o professionali, nonché del Comitato per la vigilanza bancaria del SEBC. Infine, il CEF si avvale anche del contributo del Comitato per i servizi finanziari, cui partecipa pure la BCE. Durante la crisi finanziaria, e soprattutto al suo culmine, in seguito al fallimento di Lehman Brothers nel settembre 2008, le relazioni della BCE con il CEF si sono intensificate per frequenza e vastità degli argomenti trattati, rispecchiando gli sviluppi a livello del Consiglio Ecofin, giacché il CEF ha svolto un ruolo fondamentale nel monitorare e coordinare, talvolta su base giornaliera, la preparazione e l'attuazione dei piani di salvataggio nazionali degli Stati membri nonché dei programmi di sostegno dell'UE e dell'FMI.

Il Gruppo di lavoro dell'Eurogruppo (Eurogroup Working Group, EWG) è un subcomitato consultivo del CEF, limitato ai rappresentanti dei paesi dell'area dell'euro, della Commissione europea e della BCE e contribuisce alla preparazione dei lavori dell'Eurogruppo.

#### 3.2.4 IL COMITATO DI POLITICA ECONOMICA

Il Comitato di politica economica (CPE) è un altro organo consultivo dell'Unione che partecipa alla preparazione dei lavori del Consiglio Ecofin, in stretta collaborazione con il CEF, concentrandosi specificatamente sulle politiche strutturali tese a incrementare il potenziale di crescita e l'occupazione nell'Unione europea. Gli Stati membri dell'UE, la Commissione europea e la BCE nominano ciascuno due membri del Comitato. La BCE attribuisce la massima importanza all'attuazione delle riforme strutturali negli Stati membri in quanto strumento per accrescere la flessibilità dell'economia, aumentarne la resistenza agli shock di natura economica e in ultima istanza conseguire un tasso di crescita sostenibile nel lungo periodo, nonché un livello di occupazione più elevato. Inoltre, le riforme strutturali sono essenziali per il

<sup>6</sup> Per maggiori dettagli, cfr. Grosche G. e U. Puetter (2008), "Preparing the Economic and Financial Committee and the Economic Policy Committee for Enlargement", *Journal of European Integration*, 30:4, pagg. 527-543.



corretto funzionamento dell'UEM, poiché i paesi non possono più ricorrere ad alcuni dei meccanismi correttivi disponibili prima dell'UEM per ripristinare la propria competitività. La partecipazione della BCE a questo Comitato rappresenta pertanto un'opportunità per contribuire ai lavori in corso in questo ambito a livello europeo e nazionale, nel pieno rispetto delle rispettive competenze di tutte le parti coinvolte.

I lavori del CPE, dall'avvio dell'UEM, si sono incentrati inizialmente su un numero limitato di argomenti, sostanzialmente connessi alle riforme strutturali, alla produttività e alle riforme dei mercati del lavoro. Con il tempo il Comitato ha anche incominciato a occuparsi di argomenti quali l'energia e il cambiamento climatico, gli andamenti dei prezzi delle materie prime, la riduzione degli oneri amministrativi e le questioni di competitività in un'unione valutaria. Dall'agosto 2005 il CPE si è anche riunito nella composizione di Eurogruppo allo scopo di contribuire alle discussioni di quest'ultimo su tematiche di competenza del CPE. Queste comprendono le riforme strutturali connesse al programma di Lisbona, nonché aspetti strutturali della conduzione delle politiche macroeconomiche, come l'invecchiamento della popolazione e la qualità delle finanze pubbliche.

### 3.3 LA COMMISSIONE EUROPEA

Date le sue funzioni fondamentali, tra cui il potere di iniziativa legislativa per l'UE e il ruolo di custode dei Trattati dell'UE, la Commissione europea svolge naturalmente un ruolo chiave nel dialogo tra la BCE e i responsabili delle politiche economiche in seno all'Eurogruppo e al Consiglio Ecofin. Il Commissario per gli affari economici e monetari partecipa alle riunioni dell'Eurogruppo e del Consiglio Ecofin. Inoltre, il Trattato (cfr. riquadro) stabilisce che un membro della Commissione europea (generalmente il Commissario per gli affari economici e monetari) possa partecipare alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE, pur non avendo diritto di voto né disponendo della facoltà, a differenza del Presidente del Consiglio UE, di

sottoporre una mozione alla delibera. Il Commissario partecipa circa alla metà delle riunioni del Consiglio direttivo della BCE. Questo dialogo è particolarmente importante alla luce del ruolo essenziale svolto dalla Commissione europea nella conduzione delle politiche economiche dell'UE e del fatto che alla Commissione europea è affidata una serie di compiti specifici connessi all'UEM (come la formulazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche, il controllo sulle questioni di bilancio e la presentazione al Consiglio UE di una relazione a tale proposito, nonché la valutazione del grado di convergenza negli Stati membri dell'UE con deroga).

Infine, le due istituzioni hanno sviluppato intensi rapporti di lavoro e un'ampia varietà di contatti, sia periodici sia su aspetti specifici, a livello operativo (ad esempio nei settori delle statistiche e dei sistemi di pagamento e in relazione alla preparazione dei rapporti sulla convergenza). Rispecchiando l'intensificazione delle relazioni con gli organi e i comitati menzionati in precedenza, nel tempo si sono rafforzate e ampliate anche le relazioni con la Commissione europea, soprattutto dopo l'inizio della crisi, durante la quale la Commissione europea ha svolto un ruolo importante nel coordinare la risposta di politica economica a livello europeo e nel prevenire la frammentazione del mercato unico.

### 3.4 IL CONSIGLIO EUROPEO E IL CONSIGLIO UE NELLA COMPOSIZIONE DEI CAPI DI STATO O DI GOVERNO

Il Consiglio europeo, che riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri e il Presidente della Commissione europea nonché, dal 1° dicembre 2009, le figure appena istituite del Presidente del Consiglio europeo e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, svolge un ruolo guida fondamentale negli affari europei per il fatto che fornisce direzione politica e slancio all'Unione europea, adotta le decisioni di maggior rilevanza e suggerisce con la sua approvazione i documenti di rilievo. Il Consiglio europeo si distingue dalla

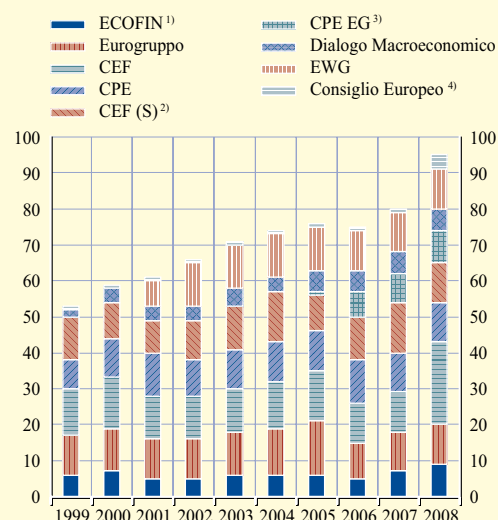
riunione del Consiglio UE nella composizione dei capi di Stato e di governo, che costituisce una composizione specifica del Consiglio UE. A differenza di quest'ultimo, il Consiglio europeo finora non è stato formalmente riconosciuto quale istituzione europea. Il Trattato di Lisbona, tuttavia, cambia lo status del Consiglio europeo riconoscendolo formalmente quale istituzione dell'Unione e introducendo la carica di Presidente "permanente" del Consiglio europeo, che ne presiederà le riunioni durante un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta.

Il Presidente della BCE è stato invitato ad alcune riunioni del Consiglio europeo, nonché ai vertici informali specifici a livello di capi di Stato o di governo dell'UE che sono stati convocati dall'inizio della crisi finanziaria, come le riunioni informali del Consiglio europeo del 1° marzo e del 17 settembre 2009 nonché il vertice dei capi di Stato dell'area dell'euro tenutosi a Parigi il 12 ottobre 2008. Lo scopo di quest'ultimo era di coordinare la risposta alla crisi da parte dei paesi dell'area dell'euro.

### 3.5 IL DIALOGO MACROECONOMICO

Il dialogo macroeconomico, istituito dal Consiglio europeo nel giugno 1999, è un dialogo istituzionalizzato tra le autorità monetarie europee, il Consiglio UE, la Commissione europea e le parti sociali a livello europeo che si propone di migliorare la comprensione dei requisiti di politica economica necessari nell'UEM. Il dialogo si basa sul pieno rispetto dell'indipendenza di tutti i soggetti che vi partecipano, in particolare dell'indipendenza della parti sociali nel processo di formazione dei salari e di quella della BCE in relazione alla politica monetaria unica. Il dialogo, che si svolge due volte l'anno prima a livello tecnico e poi politico, offre una sede di dibattito per uno scambio di opinioni sulla situazione economica, nonché di discussioni su argomenti specifici connessi alle condizioni del mercato del lavoro e agli andamenti delle politiche di bilancio e strutturali. Nel dialogo macroeconomico la BCE è rappresentata a livello politico dal Presidente.

Presenza alle riunioni per anno e per organo



Fonte: BCE.

1) Compreso le riunioni informali del Consiglio Ecofin.

2) Sostituiti del CEF.

3) Gruppo di lavoro dell'Eurogruppo in seno al CPE.

4) Consiglio europeo e Consiglio UE nella composizione dei capi di Stato o di governo.

### 4 TENDENZE COMUNI

Sulla base della precedente rassegna, si possono individuare quattro andamenti comuni che caratterizzano l'evoluzione delle relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'UE dalla sua creazione:

- (1) l'accresciuta frequenza delle interazioni (come illustra il numero crescente di riunioni cui la BCE ha partecipato, cfr. la figura sovrastante);
- (2) l'ampliamento degli argomenti trattati;
- (3) l'approfondimento delle discussioni, con un maggior numero di contributi scritti della BCE;
- (4) l'aumento del numero di decisioni specifiche nella composizione dell'area dell'euro.

Si è così agevolata la creazione di un clima di reciproca fiducia e comprensione tra i re-

sponsabili delle politiche economiche, circostanza che favorisce l'ordinato funzionamento dell'UEM.

In particolare, a partire dall'inizio delle turbolenze nei mercati finanziari nell'agosto 2007, il dibattito si è incentrato in misura maggiore su temi connessi al settore finanziario e ha quindi determinato un'intensificazione delle relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'UE a tutti i livelli.

È probabile che questa maggiore interazione si protragga e si sviluppi ulteriormente nel contesto della creazione di due nuovi organi europei: il Comitato europeo per il rischio sistemico e il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (una rete di autorità di vigilanza costituita dall'Autorità bancaria europea, dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), di prossima istituzione al fine di rafforzare l'assetto di vigilanza macro e microprudenziale nell'Unione europea.

Infine, dal maggior numero di riunioni soltanto nella composizione dell'area dell'euro si evince una percepibile tendenza verso decisioni più chiaramente incentrate sull'area dell'euro stessa, congiuntamente all'ampliamento e all'approfondimento di tali discussioni. Ciò significa, ad esempio, che oltre all'attenzione prestata fin dall'inizio alla situazione economica e alle politiche di bilancio, ora l'Eurogruppo esamina più spesso anche le politiche strutturali, seguendo con particolare interesse le questioni di importanza nodale per l'area dell'euro, come l'andamento della competitività nei paesi che ne fanno parte.

L'analisi ha mostrato che l'assetto istituzionale istituito dal Trattato di Maastricht è fondamentalmente solido. Le relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'UE si sono evolute negli ultimi dieci anni nell'ambito del quadro di riferimento esistente, senza che si presentasse l'urgenza di una radicale revisione del sistema.

## 5 IMPLICAZIONI DEL TRATTATO DI LISBONA

In linea con questa valutazione positiva dell'assetto istituzionale dell'UEM, il Trattato di Lisbona non apporta alcun profondo cambiamento alle disposizioni dei precedenti trattati. Nondimeno, introduce alcune modifiche degne di nota al fine, da un lato, di consolidare il pilastro monetario e, dall'altro, di migliorare il funzionamento del pilastro economico, in particolare per quanto concerne l'area dell'euro.

### 5.1 CONSOLIDAMENTO DELLE DISPOSIZIONI SULL'UNIONE MONETARIA

Quanto al pilastro sull'unione monetaria, il mandato della BCE è rafforzato dall'innalzamento dell'obiettivo principale della BCE, la stabilità dei prezzi, a obiettivo dell'intera Unione europea. Ciò significa che gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per conseguire questo obiettivo nel definire le proprie politiche economiche. La BCE accoglie con favore questo cambiamento. Inoltre, fra gli obiettivi dell'UE si annovera ora anche quello di "un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro".

In aggiunta, la BCE, istituita inizialmente come organismo comunitario *sui generis*, diventa un'istituzione dell'Unione. Si tratta di un passo verso la semplificazione e la maggiore trasparenza dell'assetto istituzionale dell'Unione: l'istituzione responsabile della moneta unica sarà annoverata tra le istituzioni dell'Unione, rendendone lo status e la posizione nell'architettura complessiva dell'Unione europea più accessibile ai cittadini europei. Per quanto importante possa senz'altro essere per la percezione esterna della Banca, nella pratica si prevede un modesto cambiamento per la BCE, in quanto mantiene tutte le sue caratteristiche istituzionali specifiche, come la sua indipendenza, i poteri normativi e la personalità giuridica. Il fermo ancoraggio di queste caratteristiche nel nuovo Trattato è essenziale

7) Cfr. il riquadro *Il Trattato di Lisbona* nel numero di dicembre 2007 di questo Bollettino.

## ARTICOLI

Le relazioni della BCE con le istituzioni e gli organi dell'unione europea: evoluzione e prospettive

perché la BCE assolva con successo i compiti affidatili. Il Trattato di Lisbona rafforza in realtà ulteriormente l'indipendenza della BCE facendo riferimento esplicito per la prima volta all'indipendenza finanziaria della BCE. Infine, il fatto di essere un'istituzione dell'UE comporta il dovere di un'autentica collaborazione reciproca tra tutte le istituzioni dell'Unione, ma si tratta di una condizione già in essere per la BCE.

Un altro cambiamento degno di nota nel nuovo Trattato è che il termine "Eurosistema" è introdotto per la prima volta nella legislazione primaria. Ciò dovrebbe ulteriormente chiarire la distinzione tra Eurosistema e SEBC.

Inoltre, i membri del Comitato esecutivo della BCE saranno nominati dal Consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata, anziché di comune accordo dai governi degli Stati membri, come è stato finora. La procedura di nomina assumerà così un carattere più sovranazionale e sarà allineata con le procedure decisionali relative ad altre nomine importanti.

Infine, i paesi che fanno parte dell'area dell'euro avranno la facoltà di formulare raccomandazioni sull'allargamento dell'area stessa: la decisione finale sull'introduzione dell'euro in uno Stato membro sarà ancora adottata dal Consiglio UE nel suo complesso, ma terrà conto dei pareri specifici espressi dai paesi dell'area dell'euro.

Benché il funzionamento complessivo del pilastro dell'unione monetaria sia lasciato immutato dal Trattato di Lisbona <sup>8)</sup>, la posizione istituzionale della BCE è rafforzata sotto vari aspetti, parallelamente all'introduzione di numerose innovazioni nell'ambito della *governance* economica.

## 5.2 MIGLIORAMENTO DELLE DISPOSIZIONI SULLE POLITICHE ECONOMICHE

Il Trattato di Lisbona fornisce una serie di opportunità per migliorare la *governance* economica dell'area dell'euro. È la prima volta che l'Eurogruppo è riconosciuto nei trattati. Nondimeno, mantiene il suo status informale attuale

e pertanto non detiene alcun potere decisionale formale. Il Presidente dell'Eurogruppo resterà in carica per due anni e mezzo.

Inoltre, il ruolo dei paesi membri dell'area dell'euro e della Commissione europea è rafforzato in merito sia agli indirizzi di massima per le politiche economiche sia alla PDE. Il Trattato di Lisbona conferirà alla Commissione europea il potere di rivolgere direttamente un parere a uno Stato membro in caso di inosservanza. Una volta coinvolto il Consiglio Ecofin, nella fase successiva della procedura, lo Stato membro interessato potrà prendere parte alle discussioni sulle raccomandazioni necessarie ma non avrà più diritto di voto. Cosa ancora più importante, le decisioni sull'inosservanza degli indirizzi di massima o della PDE da parte di paesi facenti parte dell'area dell'euro saranno adottate esclusivamente dai paesi dell'area dell'euro stessa.

Le specifiche responsabilità condivise per la gestione della moneta unica sono anche riconosciute nella possibilità di una "cooperazione rafforzata" tra gli stati membri dell'area dell'euro. Una nuova disposizione consente loro di adottare a maggioranza qualificata nuovi provvedimenti intesi a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e di definire orientamenti specifici in materia di politica economica per sé stessi. Purché compatibili con il Trattato e adottati in conformità alle procedure di applicazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e delle PDE, tali provvedimenti saranno giuridicamente vincolanti per i paesi dell'area dell'euro.

Queste innovazioni notevoli sono accolte con favore poiché dovrebbero concorrere a migliorare il quadro di riferimento della *governance* economica dell'area dell'euro. Per sfruttare appieno il loro potenziale, occorre che siano integralmente attuate in linea con il Trattato di Lisbona.

8) Nel Trattato di Lisbona, l'ex articolo 111 del Trattato, sulle politiche di cambio e sulla conclusione di accordi in materia monetaria e valutaria, è stato spostato dal titolo sulla politica economica e monetaria a una nuova parte dedicata all'azione esterna dell'UE. La distribuzione delle responsabilità in questo ambito, tuttavia, è rimasta invariata.

Infine, per quanto concerne la rappresentanza esterna dell'area dell'euro, il Trattato di Lisbona chiarisce e migliora le disposizioni attuali, ma non introduce modifiche fondamentali. Come accade attualmente, i paesi dell'area dell'euro possono, se lo desiderano, decidere a maggioranza qualificata di conferire il mandato a un particolare organismo o persona di rappresentare l'area dell'euro in maniera univoca nei consessi internazionali. Il nuovo Trattato stabilisce esplicitamente che il Consiglio UE disponga degli strumenti per adottare "le misure opportune per garantire una rappresentanza unificata". Resta da vedere se, e come, la creazione di nuove figure per la politica estera dell'UE da parte del Trattato di Lisbona si ripercuoterà sulla rappresentanza internazionale dell'area dell'euro.

## 6 CONCLUSIONI

Il presente articolo ha descritto l'assetto istituzionale dell'UEM istituito dal Trattato e, speci-

ficatamente, le interazioni tra la BCE, nel pieno rispetto della sua indipendenza, e i responsabili delle politiche economiche. Negli ultimi dieci anni ha funzionato in modo appropriato: nel quadro dell'attuale assetto i responsabili delle politiche economiche e monetarie dell'UE sono stati in grado di rispondere in maniera flessibile e pragmatica alle sfide inedite insorte, compresa la crisi finanziaria. Il Trattato di Lisbona offre varie opportunità per migliorare ulteriormente la *governance* economica, che andrebbero colte appieno da tutte le parti interessate. L'area dell'euro è quindi dotata degli strumenti adeguati per far fronte alle sfide di politica economica che si prospettano (come il risanamento dei conti pubblici, l'invecchiamento demografico, il finanziamento per contrastare i cambiamenti climatici, ecc.). Una sfida di rilevanza immediata consisterà nel creare un assetto altrettanto funzionale ed efficace per la vigilanza finanziaria: la BCE è pronta a svolgere un ruolo attivo a tale riguardo.

### ARTICOLI

Le relazioni  
della BCE  
con le istituzioni  
e gli organi  
dell'unione europea:  
evoluzione  
e prospettive

