Luisa Torchia

Moneta, banca e finanza fra unificazione europea e crisi economica\*

Sommario

1. Una moneta senza Stato di fronte alla crisi

2. Processi di unificazione e regolazione tecnica: i nuovi regolatori

3. Unificazione e centralizzazione fra regole ed apparati amministrativi

4. I rimedi giustiziali

5. Unificazione amministrativa *versus* unificazione politica: il ruolo (e i limiti) della tecnica

\* Testo della relazione svolta a Firenze durante il convegno “*1865-2015.* *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*”, 15-16 ottobre 2015.

*1. Una moneta senza Stato di fronte alla crisi*

L’obiettivo generale delle ricerche promosse in occasione del 150° anniversario delle leggi di unificazione è stato individuato nel progetto iniziale, e poi articolato nei seminari che nel corso di diversi mesi sono stati organizzati per la discussione dei risultati di ciascun gruppo di lavoro[[1]](#footnote-1), come un obiettivo di prospettiva. A tutti gli studiosi coinvolti è stato chiesto di concentrarsi sulle tendenze in corso e sui possibili sviluppi in ciascun settore, piuttosto che sull’analisi storica del passato o sul confronto fra il passato e lo stato attuale.

Il settore della regolazione della moneta e dei mercati finanziari si presenta, allo stesso tempo, come un settore particolarmente promettente per l’individuazione e la discussione di possibili tendenze di sviluppo e come un caso di particolare difficoltà.

Quanto al primo profilo, la moneta e la finanza sono state al centro del dibattito politico e della produzione di nuove regole nel corso dell’ultimo decennio in tutto il mondo, ma specialmente, per ciò che qui specificamente ci interessa, in Europa. Il livello di integrazione dei mercati finanziari ha consentito di produrre una regolazione altrettanto integrata, al punto da richiedere solo limitate operazioni di recepimento negli ordinamenti nazionali e, anzi, da consentire di analizzare i nuovi sviluppi come elementi di un nuovo fenomeno di unificazione, largamente basato su regole e apparati caratterizzati da un alto tasso di tecnicità.

Quanto al secondo profilo, invece, la stessa rilevanza ed importanza dei fenomeni esaminati e la loro evidente tendenza verso un processo di unificazione, ne mettono in pericolo la stabilità e la permanenza. Un processo di unificazione che si sviluppa non intorno ad istituzioni politiche, ma piuttosto intorno ad istituzioni indipendenti almeno nominalmente tecniche, come ad esempio la Banca centrale europea (d’ora in poi, Bce) può procedere senza troppe scosse in presenza di un consenso politico di fondo o, comunque, in assenza di forti tensioni fra i soggetti (popoli e Stati) coinvolti. Quando queste tensioni emergono e si presentano come divisive, distinguere le tendenze di fondo dalle contingenze e prevedere gli sviluppi possibili diventa molto più difficile, come del resto la cronaca quotidiana dimostra da diversi mesi a questa parte.

Manca ancora, oggi, uno studio approfondito sulla cultura delle classi dirigenti europee[[2]](#footnote-2), anche se questo elemento appare cruciale per comprendere come e perché sono state prese decisioni essenziali per l’UE – e quindi per gli Stati membri – dalla costruzione dell’euro alla individuazione degli strumenti per far fronte alla crisi economica, alla gestione dei rapporti fra paesi creditori e paesi debitori (si pensi alla crisi greca)[[3]](#footnote-3). Anche solo l’osservazione della cronaca consente però di affermare, con ragionevole certezza, che mentre prima della crisi economica globale iniziata alla fine del 2007 sussisteva un grado significativo di condivisione relativamente alle regole tecniche e alla loro applicazione in materia di moneta, banca e finanza, la crisi ha imposto il ricorso a nuovi strumenti e nuove regole, meno facilmente ascrivibili a scelte puramente tecniche. Di fronte a questi nuovi strumenti si è verificata una divaricazione politica e culturale fra fronti opposti, come dimostra esemplarmente il caso del programma di *outright monetary transactions* (OMT)[[4]](#footnote-4) e di *quantitative easing*[[5]](#footnote-5), fortemente sostenuti dalla Bce e altrettanto significativamente osteggiati da alcune istituzioni tedesche[[6]](#footnote-6). La divaricazione è stata almeno in parte ricomposta grazie al rinvio da parte della Corte costituzionale tedesca alla Corte di giustizia europea, che ha dichiarato che il programma OMT non viola i Trattati, perché rientra nella politica monetaria e dunque nelle attribuzioni del SEBC[[7]](#footnote-7).

Gli studi del gruppo di lavoro che qui si introducono non hanno preso a specifico oggetto la disciplina della moneta, ma hanno mostrato come (v. in particolare il contributo di M. Macchia) la costruzione della moneta unica europea – decisione politica per eccellenza – ha comportato un grande *overspill* sul piano amministrativo come sul piano tecnico, con l’avvio, in certa misura necessitato dalle circostanze della crisi economica e finanziaria, di una unione bancaria che ancora sino a tempi recenti sembrava impossibile e che, anzi, per la verità, è stata considerata irraggiungibile da molti osservatori proprio durante i due anni in cui è stata via via realizzata[[8]](#footnote-8). La centralità delle banche nelle situazioni di crisi e, contestualmente, l’impossibilità per i singoli Stati di affrontare la crisi ciascuno per proprio conto, hanno portato alla creazione di strumenti nuovi, dotati di una dimensione che trascende, e allo stesso tempo comprende, i singoli ordinamenti.

La chiave di volta della costruzione dell’unione bancaria è stata la concentrazione in capo alla Bce, accanto alle funzioni di politica monetaria, delle funzioni di supervisione e vigilanza (riprendendo così, peraltro, il tradizionale modello italiano). Questa concentrazione è stato il primo passo di un processo di unificazione dotato di caratteri originali, esaminati nei paragrafi 2 e 3.

Un fenomeno analogo, anche se con una diversa articolazione organizzativa, si è nel frattempo verificato per i mercati finanziari, anch’essi coinvolti nella crisi economica e finanziaria, con la trasformazione di una rete di regolatori nazionali basata sulla collaborazione in apparati centrali (collettivamente, le ESA[[9]](#footnote-9)), dotati di poteri nuovi ed ulteriori rispetto alle singole autorità nazionali e, soprattutto, del potere di assumere decisioni vincolanti in casi di violazione del diritto europeo, a fronte di situazioni di emergenza o per risolvere controversie fra le autorità nazionali di vigilanza. Anche in questo caso emergono elementi tipici di un processo di unificazione (se pure con caratteri diversi rispetto al settore bancario), esaminati nei paragrafi 2 e 3.

Comune al settore della regolazione bancaria come alla regolazione dei mercati finanziari è, infine, l’emersione, del resto frequente anche per altri settori di regolazione europea, di un sistema di rimedi giustiziali, con la costituzione di Boards of Appeal, le cui decisioni non sostituiscono né precludono il sindacato giurisdizionale, ma consentono un controllo più orientato su profili tecnici che non su profili di legalità o legittimità, sul quale si tornerà al paragrafo 4.

*2. Processi di unificazione e regolazione tecnica: i nuovi regolatori.*

La creazione di nuovi regolatori indipendenti nel settore bancario e finanziario trova il suo fondamento nella necessità di far fronte a problemi rispetto ai quali i tradizionali strumenti predisposti negli ordinamenti nazionali sono inidonei o, comunque insufficienti. Si tratta, quindi, per definizione di un processo finalizzato a raggiungere un grado maggiore di armonizzazione ed unificazione fra i diversi ordinamenti nazionali, mediante la determinazione di regole comuni in misura maggiore rispetto al passato, alla quale si accompagna la creazione di strumenti e apparati volti a garantire un’applicazione tendenzialmente uniforme di quelle stesse regole[[10]](#footnote-10).

Un fattore cruciale di legittimazione di questo processo di unificazione delle regole e uniformazione delle pratiche applicative sta proprio nella “tecnica”: la cultura tecnica dei regolatori e dei regolati, la natura tecnica delle regole introdotte, la competenza tecnica degli apparati di supervisione e controllo. Naturalmente anche la regolazione tecnica presenta una intrinseca politicità: basti pensare, per fare solo due esempi, alla regola del *bail in* o ai limiti posti alla capacità di investimento delle banche in titoli di Stato e ai criteri di valutazione di questi investimenti rispetto ad altre forme di impiego del capitale.

È, però, d’altra parte innegabile che in assenza di regolatori indipendenti il processo di unificazione e armonizzazione si sarebbe arenato. Sarebbe stato sicuramente impossibile, ad esempio, concentrare le funzioni oggi attribuite alla Bce in capo ad un corpo politico, come sarebbe stato impossibile rimettere ai Parlamenti nazionali o alle istituzioni politiche europee le scelte compiute dalle autorità di regolazione dei mercati finanziari in materia di agenzia di *rating* o di vendite allo scoperto.

I vantaggi della regolazione indipendente e della sua legittimazione tecnica sono, infatti, numerosi. La regolazione indipendente consente, innanzitutto di disporre in tempi relativamente brevi di corpi normativi tendenzialmente unitari e coerenti, prodotti anche in base alla partecipazione dei soggetti regolati, impossibili da produrre mediante gli ordinari processi legislativi negli ordinamenti nazionali. Si tratta, inoltre, di una regolazione più stabile e meno esposta alle contingenze politiche per un verso, e più controllabile, per altro verso, perché sempre sottoposta alla possibilità di sindacato giurisdizionale.

La concentrazione di funzioni di vigilanza e di supervisione, com’è accaduto ad esempio per l’unione bancaria, consente anche il superamento, almeno tendenziale, delle disparità nazionali nell’applicazione delle regole. Anche quando questa concentrazione è meno accentuata, come nel caso dei mercati finanziari, il rafforzamento della cooperazione fra autorità nazionali e la possibilità di intervento del regolatore europeo finisce per produrre una cultura comune fra le diverse autorità nazionali, che a sua volta rafforza la tendenziale uniformazione delle pratiche applicative.

La natura tecnica della regolazione, sia pure nei limiti sopra ricordati, funge quindi da fattore di unificazione, come del resto ha riconosciuto anche la Corte di giustizia in due occasioni recenti, quando, ha riconosciuto la legittimità della decisione dell’Esma di vietare le vendite allo scoperto e quando ha ritenuto che il programma di OMT non sia in violazione dei Trattati.

Nel primo caso oggetto della controversia è stato il potere attribuito all’Esma di vietare le vendite allo scoperto, quando il rischio riguarda il sistema finanziario europeo nel suo complesso e le autorità nazionali non abbiano adottato misure idonee. La Corte di giustizia ha qualificato il potere in questione come un potere non discrezionale, in ragione delle condizioni che ne disciplinano l’esercizio, sia quanto a presupposti, sia perché i parametri di esercizio del potere hanno natura prevalentemente tecnica e il regolatore dispone di “un elevato livello di perizia professionale”[[11]](#footnote-11).

Anche nella già ricordata sentenza sul programma di OMT la natura tecnica del programma e delle sue modalità di realizzazione sono entrate nella valutazione di legittimità. La Corte ha infatti ritenuto che le caratteristiche specifiche del programma OMT non consentono di affermare che esso sia equiparabile a una misura di politica economica, mentre rientra a pieno nelle misure di politica monetaria, finalizzata al mantenimento della stabilità dei prezzi, secondo le previsioni dei Trattati.

La creazione di nuovi regolatori europei modifica, infine, anche i rapporti fra autorità di regolazione nazionali e autorità politiche nazionali, fornendo alle prime un maggior margine di autonomia rispetto alle seconde, almeno per quanto riguarda l’applicazione delle regole definite a livello europeo. Si tratta spesso di regole autoapplicative, che non richiedono alcuna misura di recepimento e la cui attuazione è interamente rimessa al rapporto fra regolatore europeo e regolatore nazionale. Questo rapporto può avere latitudine diversa, dai rari casi di vera e propria gerarchia – si pensi ai poteri di avocazione che la Bce può esercitare nei confronti delle banche centrali nazionali – ai casi di direzione, di collaborazione, di condivisione, di delega di funzioni istruttorie, di obblighi di comunicazione e così via. Presso i regolatori europei si concentra e si sviluppa, inoltre, una cultura professionale condivisa, che a sua volta produce pratiche e condotte comuni in tutti gli ordinamenti nazionali

La tendenza a passare da un sistema di regolazione composito, caratterizzato dalla interazione fra la Commissione e i regolatori nazionali, ad un sistema di regolazione integrata sempre più strutturata anche sul piano delle forme e dei procedimenti e sempre più indipendente anche rispetto alla Commissione oltre che agli Stati nazionali, si afferma, così, nei settori in esame, grazie soprattutto alla creazione di centri di imputazione unitaria della regolazione europea di settore[[12]](#footnote-12).

*3. Unificazione e centralizzazione fra regole ed apparati amministrativi*

Le ricerche svolte e illustrate nei contributi di base documentano e illustrano alcune tendenze importanti derivanti dalla concentrazione degli apparati e delle regole.

Sembra di poter dire, innanzitutto che l’unione bancaria si caratterizza come un modello di unificazione, basato per un verso sulla concentrazione delle funzioni amministrative, di vigilanza e di risoluzione e, per altro verso, sulla creazione di strumenti e procedure comuni almeno in parte nuove rispetto alla tradizione, perchè amministrazioni nazionali ed istituzioni europee agiscono non più secondo un criterio di composizione, ma secondo un criterio di integrazione.

La seconda tendenza rilevante è una sorta di inversione nei rapporti fra diritto europeo, da una parte, e amministrazioni nazionali, dall’altra. Rispetto alla tradizione europea che, nell’impossibilità di costruire un apparato amministrativo proprio, ha sempre affidato alle amministrazioni nazionali l’attuazione delle regole europee, si è introdotto un sistema diverso, che consente alle istituzioni europee – ad esempio, la Bce – di applicare le regole nazionali di recepimento delle direttive e dei regolamenti europei.

Le regole nazionali non vengono, quindi, armonizzate (anche se, naturalmente, esse sono subordinate ad una regolazione europea più generale), ma la loro applicazione è almeno in certa misura rimessa ad un’unica autorità centrale. Per altro verso, i provvedimenti più importanti delle autorità nazionali possono essere adottati solo previa consultazione preventiva obbligatoria della BCE e quest’ultima può anche decidere di avocare a sé la decisione.

Sul piano applicativo sono stati introdotti nuovi strumenti, già peraltro utilizzati nella verifica dei c.d. *stress tests*, come la *framework regulation*, il manuale di supervisione (*single rule book*[[13]](#footnote-13)) e i gruppi di vigilanza congiunti[[14]](#footnote-14). Anche i poteri strumentali, la fase istruttoria delle decisioni e i flussi procedurali e informativi appaiono, quindi, fortemente integrati, come accade in genere nei sistemi unitari[[15]](#footnote-15).

Considerazioni almeno in parte analoghe possono farsi per la regolazione dei mercati finanziari, anche se qui manca una istituzione dotata dell’ampiezza di poteri e del ruolo centrale attribuiti alla Bce. La principale differenza fra la regolazione del mercato mobiliare rispetto al settore bancario sta proprio nel fatto che la funzione di vigilanza spetta ancora alle autorità nazionali, che la svolgono, quindi, secondo le regole proprie di ogni ordinamento, pur nel quadro unitario dettato dalla disciplina dell’Unione. Al regolatore europeo di settore sono stati affidati, però, nuovi compiti specifici, ad esempio in materia di agenzie di *rating* e di vendite alla scoperto, che esso esercitano per così dire, “in proprio”, oltre a una sorta di funzione di ultima istanza: in circostanze eccezionali, anche i compiti di vigilanza usualmente attribuiti alle autorità nazionali possono essere esercitati dall’Esma.

Si è detto come questa tendenza alla concentrazione e alla unificazione, delle regole come degli apparati, trovi almeno in parte le sue radici nella esigenza di far fronte ad una situazione di crisi e di disporre di strumenti di intervento che non erano nella capacità degli Stati membri. Resta da vedere se, con l’auspicabile superamento della crisi – del quale ci sono, per la verità, segni ma non ancora effetti consolidati – la tendenza rifluirà o si espanderà ancora. Le regole e gli apparati costruiti, anche in quel caso sotto la spinta dell’urgenza e dell’emergenza. per far fronte alla grande crisi del ’29 hanno avuto una durata ben più lunga del periodo di crisi, ma fra le due crisi non mancano, insieme ad elementi comuni, anche profonde differenze[[16]](#footnote-16).

*4. I rimedi giustiziali*

Ciascuno di questi sistemi sta sviluppando un proprio assetto di rimedi giustiziali. I Board of appeal[[17]](#footnote-17) combinano caratteristiche eterogenee. Per un verso, essi costituiscono un’articolazione organizzativa, perché hanno natura di ufficio e non di giudice, tanto è vero che le loro decisioni possono essere impugnante dinanzi alla Corte di giustizia. Per altro verso, i componenti sono scelti fra esperti indipendenti e il procedimento di riesame delle decisioni loro sottoposte ha una struttura giustiziale, con il rispetto dei principi di difesa, contraddittorio, motivazione della decisione, che consiste in genere in un parere non vincolante per l’amministrazione competente. Si tratta, quindi, di una opinione, che viene comunicata alle parti e della quale l’amministrazione deve tenere conto sia che decida di rivedere la propria decisione, sia che decida di confermarla.

La previsione di questi rimedi giustiziali è finalizzata non tanto alla deflazione del contenzioso – il ricorso dinanzi al Board of appeal non è condizione necessaria preliminare rispetto al ricorso giurisdizionale – quanto alla riduzione dei costi per gli interessati e ad una sorta di autoverifica di legittimità delle proprie decisioni da parte delle amministrazioni competenti, prima ancora che si avvii un possibile contenzioso.

L’esame delle (poche) decisioni sinora disponibili ricorda allo studioso italiano uno stadio ormai lontano della giurisdizione amministrativa. Il controllo viene strutturato come un controllo esterno sulla discrezionalità, finalizzato a verificare eventuali travisamenti dei fatti, errori manifesti o violazioni di legge.

L’introduzione dei rimedi giustiziali opera, almeno potenzialmente, come un ulteriore fattore di sviluppo di un un processo di unificazione che utilizza in larga misura regole e controlli di tipo tecnico, perché questi rimedi, inseriti direttamente nell’organizzazione della Bce e dei regolatori europei, hanno natura settoriale (a differenza dei giudici europei, dotati di competenza generale) e operano come strutture alle quali possono rivolgersi tutti i soggetti regolati, indipendentemente dalla nazionalità.

*5. Unificazione amministrativa versus unificazione politica: il ruolo (e i limiti) della tecnica*

Chi oggi guardasse solo alle regole e alle istituzioni, e non al contesto in cui esse operano, potrebbe concludere che nei settori considerati emergono i tipici caratteri dei processi di *nation building*: l’unificazione monetaria, la creazione di un sistema bancario integrato, la regolazione unitaria dei mercati finanziari[[18]](#footnote-18). La tendenza alla unificazione delle regole, degli apparati, delle prassi applicative, pur se con gradi diversi da settore a settore, emerge con evidenza se si confronta la situazione attuale con l’assetto precedente.

Si tratta, però, di un processo che presenta sia caratteri originali, sia profili problematici.

Manca, innanzitutto, un presupposto fondamentale dei processi di *nation building*: la volontà di costruire una nazione e la condivisione, almeno ideale, dei caratteri che essa dovrebbe avere. Il progetto di una “unione sempre più stretta” si riflette nei Trattati con un’architettura che non prevede né comprende la riduzione agli elementi fondamentali della nazione come la nostra esperienza storica li ha forgiati: un popolo, uno Stato, una Costituzione. L’unificazione monetaria è, in genere, l’effetto e lo strumento di un processo politico. Non è certo che si possa andare nell’altra direzione, costruendo un processo politico di unificazione a partire da una moneta il cui ruolo e il cui valore sono, peraltro, interpretati in modo diverso dai soggetti che la usano.

Un secondo carattere originale è dato proprio dalla inversione, almeno parziale, fra determinazione delle regole e ruolo delle istituzioni. Nei casi in esame gli sviluppi più significativi si verificano non grazie all’armonizzazione delle regole a livello europeo e poi alla loro trasfusione negli ordinamenti nazionali, quanto grazie alla concentrazione in capo ad istituzioni dotate di legittimazione tecnica dei poteri di attuazione e applicazione delle regole esistenti e, quindi, delle regole europee come delle regole nazionali, che vengono integrate e “fuse” insieme in procedimenti amministrativi che è difficile classificare secondo la tradizionale distinzione *top down/bottom up*. Questo fenomeno è possibile, naturalmente, perché esiste comunque una regolazione comune: tanto nel settore bancario, come in quello dei valori mobiliari le direttive e i regolamenti europei coprono ormai un territorio molto vasto. A differenza di quanto avviene in genere, però, l’applicazione e l’attuazione di queste regole non è più rimessa interamente agli apparati amministrativi nazionali, secondo le regole interne, ma viene attribuita per una parte significativa ad apparati centrali, che operano come meccanismi di unificazione sul piano tecnico ed amministrativo. L’ “intendenza” in questo contesto non segue, ma precede.

E’ importante sottolineare che questa tendenza è resa possibile proprio e innanzitutto dalla cultura tecnica di fondo che accomuna i regolatori europei, i regolatori nazionali e, *last but not least*, i regolati[[19]](#footnote-19). Questione diversa è se siano stati ormai sfruttati sino in fondo i margini entro i quali questa comune cultura e capacità tecnica poteva sviluppare strumenti e modalità di regolazione e vigilanza condivisi e se, quindi, possibili futuri sviluppi possano ancora aversi su questa base o necessitino, invece, di una rinnovata condivisione di obiettivi politici, da parte delle istituzioni che fondano la propria legittimazione, appunto, sulla fiducia politica e non sulla capacità tecnica. In altri termini, l’*overspill* così caro a J. Monnet è stato sinora uno strumento potente di convergenza, ma un processo di unificazione, almeno nelle esperienze storiche del mondo occidentale, si realizza in genere lungo una direzione voluta e chiaramente indicata, e non come un effetto apparentemente secondario e indiretto – e, per alcuni, indesiderato – di fenomeni rilevanti soprattutto sul piano tecnico e amministrativo.

Il processo di unificazione in corso ha retto sinora a molte tensioni, anche perché è sembrata l’unica strada per affrontare la crisi e, auspicabilmente, uscirne. Tanto il prolungarsi della crisi, come il suo superamento potrebbero, però, per ragioni opposte, mettere in dubbio la stessa necessità e opportunità di procedere ancora sulla strada della costruzioni di poteri centrali unitari, ai quali fanno capo sistemi di amministrazioni nazionali integrati.

1. Al gruppo di lavoro hanno partecipato M. Clarich, M. De Bellis e M. Macchia, con contributi dedicati rispettivamente ai rimedi giustiziali, alla regolazione die mercati finanziari e all’unione bancaria. [↑](#footnote-ref-1)
2. V., anche se ormai risalente, l’analisi di H. Mendras, *L'Europe des européens. Sociologie de l’Europe occidentale*, Paris, Gallimard, 1997; H. Mendras, E. Suleiman (a cura di), *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte, 1995. [↑](#footnote-ref-2)
3. V. l’osservazione di G. Soros, *The Tragedy of the European Union: Disintegration or Revival?*, Public Affairs, 2014:”Rather than an association of equals, the eurozone became divided into two classes: creditors and debtors. In a financial crisis, the creditors call the shots. The policies they are imposing perpetuate the division because the debtors have to pay risk premiums, not only on government bonds but also on bank credit. The additional cost of credit, which is a recurrent burden, makes it practically impossible for the heavily indebted countries to regain competitiveness”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Nel settembre 2012 la Bce ha annunciato un programma (appunto il programma OMT) che autorizza il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad acquistare titoli del debito pubblico di Stati membri della zona euro sui mercati secondari, al ricorrere di determinate condizioni. Il programma è finalizzato a far fronte alle perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria generate dalla situazione specifica dei titoli del debito pubblico emessi da alcuni Stati membri e, secondo i termini utilizzati dalla Bce, a “*preservare l’unicità della politica monetaria*”. [↑](#footnote-ref-4)
5. A differenza del programma di OMT, che è stato annunciato ma mai posto effettivamente in azione (dimostrando che l’effetto annuncio a volte è sufficiente per i mercati), il programma di *quantitative easing* è in funzione dal gennaio 2015 con il fine di aumentare la liquidità nei paesi dell’Eurozona in conseguenza di un situazione di potenziale deflazione. Anche su questo programma è pendente un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale tedesca. [↑](#footnote-ref-5)
6. La Corte costituzionale tedesca è stata investita, con alcuni ricorsi, della questione di legittimità del programma di OMT, relativamente al contributo fornito dalla Banca centrale tedesca all’attuazione del programma e alla presunta “inerzia” del governo e del Bundesrat di fronte ad un programma che, secondo i ricorrenti. esula dal mandato della Bce, viola il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri e lede il principio di democrazia sancito nella Costituzione tedesca (pregiudicando, di conseguenza “l’identità costituzionale tedesca”). [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 2015. [↑](#footnote-ref-7)
8. La realizzazione dell’unione bancaria è stata definita da M. Draghi “il più grande passo verso un’integrazione più profonda dalla creazione della Unione economica e monetaria” (*Discorso inaugurale del Meccanismo unico di supervisione*, Francoforte, 20 novembre 2014, consultabile su <http://www.ecb.europa.eu>). Fra gli scritti più recenti v. S. Cassese, *La nuova architettura europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 79 ss.; E. Barucci, M. Messori (a cura di), *Towards the European Banking Union*, Passigli, 2014; L. Torchia, *L’Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in Giornale di diritto amministrativo, 2015, 11 ss. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fanno parte del sistema europeo di vigilanza finanziaria l’European Banking Authority (Eba), l’European Securities and Market Authority (Esma) e l’European Insurance and Occupational Pension Authority (Eiopa). V. R. Mayntz (a cura di), *Crisis and Control. Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt/New York, Campus, 2012. Con particolare riferimento al grado di accentramento o decentramento dei diversi settori v. M. Scholten, A. Ottow, *Institutional Design of Enforcement in the EU: The Case of Financial Markets*, in *Utrecht Law Review*, vol. 10, issue, 5, 2014, p. 80 ss. [↑](#footnote-ref-9)
10. In termini generali v. V. Cerulli Irelli, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, Il Mulino, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte di giustizia, Grande Sezione, 22 gennaio 2014, causa C-270/12, spec. par. 85. Sulla sentenza v. i commenti di M. De Bellis, *I poteri di intervento dell’Esma sulle vendite allo scoperto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, 2014; D. Rossano, *Lo short selling e i poteri dell’Esma*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 4, 2014. [↑](#footnote-ref-11)
12. V. in proposito IMF, *European Securities and Markets Authority*. Technical Note, marzo 2013, ove si sottolinea come i nuovi organismi di regolazione stiano ampliando lo spazio per l’esercizio indipendente dei poteri di regolazione e di vigilanza loro attribuiti. [↑](#footnote-ref-12)
13. Il *single rule book* è una sorta di manuale operativo, essenziale per costruire una prassi comune e condivisa fra tutte le autorità coinvolte. Si tratta di un manuale nel quale sono state riversate le esperienze delle diverse autorità nazionali e che assume carattere vincolante anche per la BCE. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ciascun gruppo è coordinato da un membro designato dalla BCE ed è composto da membri designati dalle autorità nazionali di vigilanza. La BCE è responsabile per l’istituzione e la composizione dei gruppi e può anche chiedere alle autorità di nazionali di modificare le proprie designazioni per assicurare il miglior funzionamento del gruppo. [↑](#footnote-ref-14)
15. V. F. Guarracino, *Le procedure “comuni” nel meccanismo di vigilanza unico sugli enti creditizi: profili sostanziali e giurisdizionali*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 4, 2014, pp. 252 ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. V. B. Eichengreen, *Hall of Mirrors. The Great Depression, The Great Recession, and the Uses-and Misuses-of History*, Oxford, Oxford University Press, 2015; G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012. [↑](#footnote-ref-16)
17. L’introduzione di questi uffici conosce diversi precedenti nell’ordinamento europeo, ad esempio in materia di proprietà intellettuale e in materia di energia. [↑](#footnote-ref-17)
18. V. per un esame dell’esperienza italiana G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 97 ss. Il vero banco di prova per la costituzione di un assetto unitario è, però, la condivisione del debito, non a caso oggi oggetto di profonde divaricazioni nell’Unione europea: in proposito v., per l’esperienza italiana, S. Cassese, *“Fare l’Italia per costituirla poi”. La continuità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2011, pp, 305 ss. e, per l’esperienza americana, T. McCraw, *The Founders and Finance: How Hamilton, Gallatin, and Other Immigrants Forged a New Economy*, Belknap Press; Reprint edition, 2014, specie nel capitolo dedicato ad Hamilton, dove riporta una sua lettera a Morris del 1781 nella quale si legge: “A national debt if it is not excessive will be to us a national blessing; it will be a powerfull cement of our union” (ripresa da *The Papers of Alexander Hamilton*, Columbia University Press, 1961-1978, vol. 2, pp. 400-417). [↑](#footnote-ref-18)
19. Fermo restando che entro questa comune cultura settoriale possono svilupparsi opzioni e tecniche di gestione diverse, specie per quanto riguarda la conformazione e la collocazione dei controlli, anche in ragione degli orientamenti prevalenti in ciascun ordinamento nazionale. [↑](#footnote-ref-19)