

10 OTTOBRE 2018

Il Meccanismo di vigilanza unico al vaglio della Corte di Giustizia

di Giuseppe Sciascia

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale
Sapienza – Università di Roma



Il Meccanismo di vigilanza unico al vaglio della Corte di Giustizia*

di Giuseppe Sciascia

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. La questione controversa. 3. *L'iter* decisionale. 3.1. Il riparto di competenze nel Mvu. 3.2. I principi di proporzionalità e sussidiarietà. 3.3. Obbligo di motivazione e discrezionalità. 4. Alcuni spunti (critici) di riflessione.

1. Premessa

Negli ultimi anni, la Corte di Giustizia ha contribuito in maniera significativa alla stabilizzazione della nuova costituzione economica europea¹, esaminando alcune fra le principali scelte compiute in esito alla crisi finanziaria globale e intervenute a mutare regole ed equilibri istituzionali del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria (UEM)². Sono note, al riguardo, le importanti pronunce rese in

* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono ascrivibili esclusivamente al pensiero dell'Autore e non impegnano l'Istituto di appartenenza.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sui profili generali della costituzione economica europea e sul rapporto con le libertà individuali si vedano gli studi classici di P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "costituzione europea"*, in Quad. cost., 2000, 15; S. CASSESE, *La costituzione economica europea*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 6, 2001, 907; A. QUADRIO CURZIO, *Introduzione: riflessioni per una Costituzione economica europea*, in Id. (a cura di), *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, il Mulino, 2001; T. PADOA-SCHIOPPA, *La costituzione economica europea*, Il Federalista, 2002, 3, 198; R. MICCÙ, *Lo Stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI- R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in onore del prof. Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2010.

² Al riguardo si è evidenziato come «a fronte della problematicità di molte delle soluzioni adottate in ambito comunitario per reagire alle sfide inedite poste dalla crisi, già in altre occasioni è stato sollecitato l'intervento sia del giudice nazionale che di quello europeo»; cfr. M. DE BELLIS, *Unificazione, differenziazione e tecnificazione nella regolazione europea dei mercati finanziari*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 6, 2015, 1553 ss., ove l'Autrice si sofferma sulla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 22 gennaio 2014, causa C-270/12, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, nel caso ormai noto come "*short selling*". Per una riflessione di analogo tenore, F. DONATI, *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, n. 17/2014. Per una più ampia analisi sul rapporto tra giustizia costituzionale e vincoli europei, specie di tenore finanziario, A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in Quad. cost., 2015, 575; R. MICCÙ, *La governance economica europea e le Corti: valori comuni e garanzie costituzionali 'dentro' e 'oltre' la crisi*, in D. SALVATORE, V. DE LUCA (a cura di), *La sfida europea. "Crescita, occupazione e riforme"*, Roma, Edizioni Franco Angeli, 2015.

materia di negoziazione dei derivati *over-the-counter*³, legittimità del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)⁴, rapporti tra disciplina in materia di aiuti di Stato e stabilità finanziaria⁵, conformità delle operazioni di politica monetaria della Banca centrale europea (Bce) alle regole in materia di finanziamento monetario poste dai Trattati⁶. Per effetto della dirompente trasformazione occorsa nel quadro giuridico dell'Unione, la giurisprudenza comunitaria si è dunque misurata con temi inediti, proponendo una prima sistemazione dei rapporti tra le molteplici intersezioni che, toccando diritto primario, diritto pattizio e diritto derivato, mettono in continuativa relazione i gangli della *governance* economica e finanziaria europea, e i delicati equilibri tra tecnica e politica nelle rispettive componenti nazionali e sovranazionali.

La pronuncia del Tribunale dell'Unione nel caso *Landeskreditbank*⁷, qui in commento, conferma tale complessiva tendenza. Il Tribunale vi tratta diverse questioni di vertice relative al funzionamento e all'architettura del meccanismo di vigilanza unico (Mvu), e agli equilibri «tra centro e periferia» nell'Unione bancaria (Ebu)⁸; per tale via, ne misura caratteristiche e peculiarità con taluni dei principi generali del

³ Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 4 marzo 2015, nella Causa T-496/11, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Banca centrale europea (BCE); su tale pronuncia, si vedano A. MYRVANG, *ECB Eurozone Requirements Annulled: the General Court Considers the Scope of the ECB's Competencies*, in *European Law Reporter*, 2015, 66; H. MARJOSOLA, *Missing pieces in the patchwork of EU financial stability regime? The case of central counterparties*, in *Common Market Law Review*, 2015, 1491; E. ANANIADIS-BASSIAS, *The ECB's "Location Policy" for Central Counterparties: Is the General Court Drawing a Line or Taking One Step Back to Take Two Steps Forward?*, in *European Law Review*, 2016, 22.

⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, Seduta Plenaria, 27 novembre 2012, causa C-370/12, Thomas Pringle c. Government of Ireland; in argomento, E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 148 ss.; G. RIVOSACCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2014, 425.

⁵ Per una revisione della giurisprudenza europea in materia di aiuti di Stato nel settore bancario si veda B. RAGANELLI, *La tutela della stabilità nel sistema finanziario*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2017, 339 ss., specificamente dedicato alla pronuncia della Corte di Giustizia (Grande Sezione) dell'8 novembre 2016, nella Causa C-41/15 – Gerard Dowling et al./Minister for Finance.

⁶ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) del 16 giugno 2015, nella Causa C-62/14 – Peter Gauweiler et al./Deutscher Bundestag; in argomento, A. CARDONE, *L'obliterazione dello stato di crisi: la corte UE ri(con)duce le misure "non convenzionali" della Bce al diritto "ordinario" dei trattati*, in *Giur. cost.*, 4, 2015, 1533; G. CONTALDI, *Il nuovo ruolo della BCE nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria dopo le decisioni nel caso Gauweiler*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017; P. FARAGUNA, *La saga OMT: il diritto all'ultima parola tra Corte di giustizia e tribunali costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1, 2017, 567. Per una panoramica del confronto tra la giurisprudenza costituzionale tedesca e le evoluzioni della *governance* dell'Eurozona, F. DONATI, *La crisi dell'Euro*, cit., spec. 2-4; F. BASSAN, *Il parametro di legittimità delle misure non convenzionali della BCE*, in *Banca impr. soc.*, 2015, 173, spec. 182 ss.

⁷ Tribunale dell'Unione europea, Sez. IV (ampliata), 16 maggio 2017, in causa T-122/15 - *Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE*, reperibile in *federalismi.it*, 12/2017.

⁸ Per un primo commento sulla pronuncia, con osservazioni che chi scrive condivide e in parte sviluppa nel prosieguo nel testo, si veda A. MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze all'interno del Single Supervisory Mechanism: una questione di "significatività". Considerazioni critiche a margine della sentenza Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE.*, in *Riv. dir. banc.*, *dirittobancario.it*, 23, 2017. Più di recente, sulla medesima pronuncia, M. MACCHIA, *Meccanismo di vigilanza unico: il riparto di competenze tra BCE e autorità nazionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 779; R. D'AMBROSIO, M. LAMANDINI, *La «prima volta» del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Giur. Com.*, 2017, 594; F. ANNUNZIATA, *Chi ha paura della Banca Centrale Europea? Riflessioni a margine del caso Landeskreditbank c. BCE*, in *Giur. comm.*, 2017, 1118.

diritto europeo, giungendo a soluzioni non prive di portata problematica, che tradiscono le difficoltà di esatta ricostruzione degli assetti di governo della macchina amministrativa della nuova vigilanza continentale⁹. L'occasione è stata fornita dall'impugnazione di una decisione con la quale la Bce aveva ritenuto di classificare quale "ente significativo", e dunque assoggettare alla propria vigilanza diretta, una banca tedesca integralmente in mano pubblica¹⁰, in applicazione di un criterio di apparentemente agevole interpretazione quale il parametro quantitativo-dimensionale di cui all'articolo 6(4) del Regolamento (Ue) n. 1024/2013, istitutivo del Mvu¹¹.

Brevemente descritti, nel paragrafo che segue, i fatti di causa, le disposizioni normative rilevanti e i motivi del ricorso per annullamento, il terzo paragrafo è dedicato all'*iter* decisionale seguito dalla corte comunitaria, mentre il quarto propone alcune osservazioni critiche sulla pronuncia e sulla relativa portata.

2. La questione controversa

La pronuncia in commento origina da una decisione assunta dalla Bce nel 2014 con la quale era stata disposta la classificazione della Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank (LBW) tra gli «enti significativi» (*significant institutions* – SIs) ai sensi dell'articolo 6(4) del Regolamento istitutivo del Mvu e degli articoli 39 e seguenti del Regolamento quadro sul Mvu¹². La decisione comportava l'assoggettamento di LBW alla vigilanza diretta della Bce nei termini di cui all'articolo 6(5) del Regolamento istitutivo del Mvu, ed era fondata sul superamento della nota soglia quantitativa dell'attivo patrimoniale (30 miliardi di euro) da parte dell'ente creditizio in questione.

La decisione veniva inizialmente impugnata da LBW innanzi alla Commissione amministrativa del riesame (*Administrative Board of Review* – ABoR) della Bce il 6 ottobre 2014. Nel parere reso il successivo

⁹ La letteratura in argomento è molto vasta. Per una rassegna delle opere monografiche più significative edite in tema, sia consentito il rinvio a G. SCIASCIA, *L'Unione bancaria: scritti recenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 134. Per i contributi più recenti della scienza giuridica, con particolare riguardo all'inquadramento nell'ottica del diritto amministrativo europeo, si vedano V. FERRARO, *I procedimenti amministrativi per la vigilanza prudenziale nei confronti delle imprese bancarie "significative". La natura del potere discrezionale esercitato dalle autorità coinvolte in tali procedimenti e la partecipazione dei soggetti interessati*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, 1235; W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, in *Dir. amm.*, 2017, 327; C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, 375; B. MARCETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 509.

¹⁰ La banca interessata (v. *infra* nel testo) appartiene infatti alle *Landesbanken*, istituti creditizi soggetti a una disciplina speciale e organizzati su base regionale; per un'accurata introduzione al sistema creditizio e finanziario tedesco, si veda D. DETZER, N. DODIG (a cura di), *The German Financial System*, IPE Berlin der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, 2013.

¹¹ Regolamento (Ue) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

¹² Regolamento (Ue) n. 468/2014 della Banca centrale europea del 16 aprile 2014 che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le ANC e con le autorità nazionali designate.

20 novembre¹³, l'ABoR affermava la legittimità della decisione dell'istituto di Francoforte. Pertanto, nel gennaio 2015, la Bce adottava una nuova decisione che, abrogando e sostituendo la precedente, e allineandosi a quanto stabilito e precisato dall'ABoR, confermava la classificazione di LBW tra le SIs.

Quest'ultima decisione veniva quindi impugnata da LBW con un ricorso per annullamento ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue); per ottenerne la caducazione, la banca proponeva cinque motivi di ricorso.

Il primo motivo si basava su tre punti: *i*) la non corretta interpretazione, da parte della Bce, del termine “inappropriata” di cui all'articolo 70(1) del Regolamento quadro sul Mvu, norma che definisce le «circostanze particolari» che, ai sensi dell'articolo 6(4), commi secondo e quinto, possono giustificare la classificazione di un soggetto vigilato come *meno significativo* (*less significant institution* – LSI) nonostante i criteri per la classificazione dello stesso come *significativo* siano soddisfatti¹⁴; *ii*) la circostanza che la Bce avesse ritenuto appropriata la classificazione di LBW tra gli intermediari significativi senza aver riguardo all'esame delle specifiche circostanze di fatto del caso concreto, e non tenendo debitamente conto degli obiettivi e dei principi del Regolamento istitutivo del Mvu; *iii*) l'errata interpretazione del concetto di “circostanze particolari” di cui al citato articolo 70(1).

Con il secondo motivo, LBW chiedeva l'annullamento della decisione in quanto viziata da errori manifesti di valutazione: osservava, in particolare, che l'assoggettamento alla vigilanza prudenziale diretta della Bce non risultava necessario ai fini del raggiungimento degli obiettivi generali del Regolamento istitutivo, e che l'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte delle autorità nazionali tedesche sarebbe stato pienamente idoneo al conseguimento dei medesimi.

Il terzo punto di doglianza riguardava la violazione dell'obbligo di motivazione nella decisione contestata. In primo luogo, si censurava la contraddittorietà di quest'ultima, tale da rendere non intelleggibili i criteri

¹³ Le decisioni dell'ABOR hanno carattere non vincolante ai sensi dell'articolo 24(7) del Regolamento istitutivo del MVU. Il procedimento innanzi alla Commissione amministrativa del riesame è regolato dalla Decisione della Banca centrale europea del 14 aprile 2014 relativa all'istituzione di una Commissione amministrativa del riesame e alle relative norme di funzionamento (BCE/2014/16). Per osservazioni critiche su tale modello, S. CASSESE, *A European Administrative Justice? Opening remarks for the Conference jointly organized by the Bank of Italy and the European Banking Institute on “Judicial Review in the Banking Union and in the EU Financial Architecture”*, Roma, Banca d'Italia, 21 novembre 2017. Per più estesi riferimenti ai contributi della scienza giuridica in tema si rinvia alla bibliografia citata *infra*, al paragrafo 3.3.

¹⁴ A mente di tale disposizione, le “circostanze particolari” ricorrono quando sussistono circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento sul MVU e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati. La locuzione deve essere interpretata in modo restrittivo ai sensi del successivo §2 del medesimo articolo 70 del Regolamento quadro. La base giuridica per l'adozione del predetto articolo 70 è l'articolo 6(4), secondo comma, in base al quale «un ente creditizio o società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista non sono considerati meno significativi, *tranne se giustificato da particolari circostanze da specificare nella metodologia* [, qualora soddisfino una qualsiasi delle seguenti condizioni]» (enfasi aggiunta).

impiegati per la sua adozione. In secondo luogo, LBW riteneva che la decisione contenesse mere affermazioni non supportate da evidenze, e risultasse carente alla luce della mancata valutazione, nel caso concreto, dell'assenza di rischio per la stabilità dei mercati e per i creditori quali «circostanze particolari»; a giudizio della banca ricorrente, inoltre, la motivazione della decisione difettava di qualsivoglia valutazione in ordine alla non idoneità della vigilanza delle autorità nazionali tedesche a conseguire, nel caso di specie, la realizzazione degli obiettivi generali del Regolamento istitutivo del Mvu.

Con il quarto motivo, LBW chiedeva alla Corte di ritenere che il mancato esercizio della discrezionalità nell'applicazione dell'articolo 70(1) del Regolamento quadro sul Mvu integrasse un'ipotesi di non corretto utilizzo da parte della Bce dei poteri a essa attribuiti. Infine, con il quinto motivo di ricorso, LBW censurava la decisione ritenendo che, nell'adottarla, la Bce aveva ommesso di considerare alcuni elementi di fatto rilevanti, quali *i*) l'impossibilità per LBW di trovarsi in una situazione di insolvenza, *ii*) il fatto che, con la sola eccezione di quello dimensionale, nessuno dei criteri di cui all'articolo 6(4) del Regolamento istitutivo risultava integrato nel caso di specie, e *iii*) la circostanza che la vigilanza prudenziale da parte delle autorità nazionali non aveva evidenziato, in passato, carenze o lacune tali da giustificare un accentramento delle competenze in capo alla Bce.

3. L'iter decisionale

Il tribunale europeo ha respinto *in toto* il ricorso di LBW e ciascuna delle censure mosse, seguendo un percorso argomentativo imperniato su tre elementi tra loro correlati: il riparto di competenze tra Bce e autorità nazionali competenti (ANC) sancito dai regolamenti che disciplinano il Mvu; la portata dei principi generali di sussidiarietà e proporzionalità in sede di *applicazione* dei predetti regolamenti; l'obbligo di motivazione e il carattere discrezionale delle valutazioni riservate alla Bce nell'esercizio delle proprie attribuzioni di vigilanza. Come si vedrà nel prosieguo, la trattazione dei primi due tra gli aspetti citati conduce la corte a respingere il primo (e principale) motivo di ricorso; la disamina dell'ultimo aspetto fonda, invece, il rigetto del terzo motivo di ricorso; il mancato accoglimento degli ulteriori motivi di ricorso costituisce, quindi, il logico corollario della risoluzione della questione intorno alla portata del trasferimento di competenze occorsa dalla dimensione nazionale alla dimensione europea nell'ambito del Mvu, e dell'interpretazione fornita dal Tribunale dell'articolo 70(1) del Regolamento quadro.

Vi è una premessa maggiore che costituisce l'architrave dell'intero ragionamento della corte, e che si compone di tre proposizioni.

Primo: nell'adottare il Regolamento istitutivo del Mvu, il Consiglio ha delegato alla Bce la competenza esclusiva (*exclusive competence*) per l'esercizio di *tutti* i compiti di vigilanza prudenziale elencati dall'articolo

4(1) su tutti gli enti creditizi¹⁵. Secondo: l'articolo 6 del Regolamento istitutivo consente, tuttavia, un'esecuzione decentrata (*decentralised implementation*) da parte delle ANC di talune delle attribuzioni che informano il contenuto concreto di tale competenza esclusiva in relazione alle sole LSIs e pur sempre sotto il controllo della Bce. Terzo: nell'attribuire tale competenza esclusiva, il Consiglio ha altresì conferito alla Bce il potere di definire il concetto di «circostanze particolari» di cui all'articolo 6(4)(2-5) del Regolamento istitutivo, cui questa ha provveduto mediante adozione degli articoli 70 e 71 del Regolamento quadro (§ 63).

Da tale premessa maggiore discendono una serie di affermazioni attinenti *i*) alla portata dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'ambito dell'interpretazione delle disposizioni degli articoli 6(4) del Regolamento istitutivo e 70(1) del Regolamento quadro; *ii*) al margine di discrezionalità attribuito alla Bce nell'interpretare il quadro normativo di riferimento della vigilanza unica, al pieno esercizio di tale discrezionalità e all'intellegibilità delle decisioni assunte attraverso il puntuale rispetto degli obblighi di motivazione; e, conseguentemente, *iii*) ai limiti del sindacato procedurale e sostanziale tanto dell'ABoR quanto del giudice europeo.

L'analisi che segue è dedicata dapprima al fondamento argomentativo della premessa maggiore, e, conseguentemente, alle diverse prospettazioni relative all'architettura amministrativa della vigilanza bancaria unica proposte dalla scienza giuridica, da lungo tempo impegnata nel dirimere «la *vexata quaestio* della ripartizione di competenze tra Bce e autorità nazionali»¹⁶; successivamente si rivolgerà l'attenzione alle proposizioni secondarie che da questa sono derivate, e agli ulteriori elementi che connotano l'*iter* decisionale.

Prima di procedere oltre, occorre tuttavia evidenziare sin da subito come l'articolato ragionamento della corte in merito alla portata del trasferimento di competenze in capo alla Bce operato dal Regolamento istitutivo del Mvu viene sviluppato sulla base di un'interpretazione letterale dell'articolo 70(1) del Regolamento quadro sviluppata in assenza di censure circa la sua legittimità proposte dalla banca ricorrente (§ 38). Nel ricostruire tale trasferimento, infatti, i giudici si soffermano sull'espressione «circostanze particolari» di cui alla disposizione da ultimo citata, e sul concetto di *non appropriatezza* della classificazione di un ente vigilato tra le SIs.

¹⁵ A tal riguardo, MACCHIA, osserva che «(d)al ragionamento svolto nella pronuncia emerge che la portata delle competenze trasferite a livello europeo coinvolge indistintamente tutti gli enti creditizi [...]»; M. MACCHIA, *Meccanismo di vigilanza unico*, cit., 784.

¹⁶ Così, R. D'AMBROSIO, M. LAMANDINI, *La «prima volta»*, cit., 594.

Il quesito interpretativo posto a tal proposito dalla ricorrente poteva riassumersi come segue: la *non appropriatezza* costituisce una nozione giuridica indeterminata da interpretare secondo il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5(4) del Trattato sull'Unione europea (TUE)?

In caso di risposta positiva, infatti, se ne sarebbe dedotto che, laddove la vigilanza dell'autorità competente nazionale sotto la vigilanza della Bce fosse sufficiente a realizzare gli obiettivi del regolamento di base, la necessità di misurare la classificazione di un soggetto fra le SIs in ragione del criterio delle dimensioni non avrebbe giustificato una vigilanza diretta da parte della Bce e sarebbe, pertanto, risultato «inappropriato» in quanto non necessario (§ 35).

La corte nega l'ammissibilità di tale ricostruzione.

Facendo leva su un argomento letterale, i giudici di Lussemburgo distinguono infatti tra *appropriatezza* e *necessarietà*. A loro giudizio, la formulazione dell'articolo 70(1) fa riferimento soltanto all'esame del carattere appropriato o meno della classificazione di un soggetto come significativo, e dunque del suo assoggettamento alla vigilanza da parte della sola Bce in relazione agli obiettivi del regolamento istitutivo, non venendo fatta, per contro, alcuna menzione «dell'esame della *necessità* di una vigilanza diretta di un soggetto significativo da parte della Bce» (enfasi aggiunta).

In tale passaggio, la corte richiama la giurisprudenza *Gauweiler*, in base alla quale mentre l'esame del carattere *appropriato* di un atto dell'Unione riguarda la sua capacità di realizzarne gli obiettivi, «la valutazione del suo carattere necessario consiste nel verificare se esso non ecceda i limiti di quanto è necessario per raggiungere tali obiettivi»; pertanto, dato che l'articolo 70(1) si riferisce a «circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento [istitutivo]», lo stesso prenderebbe in considerazione soltanto l'ipotesi in cui l'esercizio di una vigilanza diretta da parte della Bce su una SI «sarebbe *meno in grado* di conseguire gli obiettivi del regolamento di base rispetto all'esercizio di una vigilanza diretta di tale soggetto da parte delle autorità nazionali» (enfasi aggiunta). In altre parole, la norma citata, così interpretata, non ammette la possibilità di classificare una SI come LSI ove una vigilanza diretta da parte delle autorità nazionali nell'ambito del Mvu fosse in grado di realizzare gli obiettivi del Regolamento istitutivo allo stesso modo della vigilanza esercitata dalla sola Bce (§ 45-46).

Su tale premessa interpretativa si innesta la disamina della questione della competenza sulla quale ci si soffermerà adesso.

3.1. Il riparto di competenze nel Mvu

L'articolazione amministrativa di cui consta il Mvu è stata oggetto di interpretazioni molteplici, che ne hanno valorizzato coerenze, asimmetrie e complessità. In tale sede non appare possibile fornire una

rappresentazione esaustiva delle diverse opinioni espresse nei contributi della scienza giuridica in tema, nonché delle rispettive sfumature e argomentazioni. Nondimeno, i termini del dibattito più rilevanti possono riassumersi come segue.

Secondo una prima prospettiva, il sistema di co-amministrazione sul quale si basa il pilastro della vigilanza prudenziale nell'ambito dell'Ebu si connoterebbe per l'avvenuta attribuzione alla Bce, a titolo originario ed esclusivo, di tutti i poteri di cui all'articolo 4 del Regolamento istitutivo del Mvu; da ciò consegue che *a)* tale competenza si estenderebbe a tutti gli enti creditizi soggetti al meccanismo, indipendentemente dalla loro "significatività", e *b)* le ANC opererebbero quali autorità competenti per l'esercizio di taluni compiti di vigilanza nei confronti delle LSIs alla luce di una delega legislativa di responsabilità (distinta dalla delega amministrativa di funzioni), e pur ferma l'eccezione (di non poco momento) delle c.d. "procedure comuni" disciplinate nella Parte V del Regolamento quadro sul Mvu¹⁷.

A una linea di pensiero sostanzialmente simile, tesa a valorizzare i tratti originali della struttura del Meccanismo rispetto alle forme tradizionali di coordinamento e cooperazione amministrativa nell'Unione, sembra da ricondurre anche l'opinione di chi ha osservato che il Mvu configura un modello di «integrazione amministrativa» in cui le ANC «agiscono in qualità di agenti della Bce dentro un quadro operativo europeo e centralizzato»¹⁸. Si è osservato, quindi, che «alle autorità nazionali spetta il compito di esercitare la vigilanza in via decentrata, ma sotto il controllo della BCE che ha il potere di indirizzare e verificare l'operato delle prime», secondo «un modello periferico in cui l'ufficio nazionale dipende dal centro e non è articolato in enti autonomi»¹⁹. In tale quadro, secondo altro commentatore, le ANC sono destinate a ricoprire progressivamente un ruolo di carattere prevalentemente *esecutivo* rispetto a decisioni assunte, pur in maniera partecipata, in sede europea²⁰; d'altro canto, quella della vigilanza unica si configurerebbe quale costruzione comparativamente più accentrata rispetto ad altre proprie del sistema di amministrazione europeo, in cui non a sproposito è frequente il ricorso al «linguaggio tipico dei sistemi gerarchici», cui non sempre, tuttavia, corrisponde una prassi altrettanto inflessibile²¹.

Secondo una visione parzialmente diversa, nell'ambito del Mvu occorrerebbe distinguere il piano dei *compiti* da quello dei *poteri*, data anche la necessità di accedere a un'interpretazione restrittiva delle norme

¹⁷ M. LAMANDINI, *Il diritto bancario dell'Unione*, in AA. VV., *Scritti sull'unione bancaria*, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Banca d'Italia, Roma, n. 81, 2016, 22 ss.

¹⁸ M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'Unione bancaria tra tecnica e politica*, in L. FERRARA, D. SORACE, S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnicizzazione*, Vol. IV, 2016, Firenze University Press, in www.fupress.com/archivio/pdf/3251_10612.pdf, 208.

¹⁹ M. MACCHIA, *Meccanismo di vigilanza unico*, cit., 785.

²⁰ M. PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in Riv. trim. dir. econ., 2012, 2.

²¹ L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in Giorn. dir. amm., 1, 2015, 14.

che “incrementino” le attribuzioni della Bce, in quanto unica idonea a salvaguardarne la compatibilità con il dettato dell’articolo 127(6) del Tfu. In estrema sintesi, tale opinione ritiene quindi che *a)* i compiti di vigilanza prudenziale sulle banche spettino alla Bce per le SIs e congiuntamente a quest’ultima e alle ANC per le LSIs, secondo un riparto fondato sui criteri stabiliti dall’articolo 6 del Regolamento istitutivo, e *b)* l’autorizzazione e la revoca dell’autorizzazione bancaria, la valutazione delle partecipazioni rilevanti e l’esercizio dei compiti di vigilanza macroprudenziale costituirebbero un’eccezione a tale generale riparto, data la concentrazione delle competenze in capo alla Bce nei primi tre casi, e l’applicazione di un criterio che combina sussidiarietà e poteri di sostituzione nell’ultimo²². In quest’ottica, un altro autore ha ritenuto che il Mvu costituisce un «sistema inedito di cogestione di poteri di regolazione e amministrativi in senso stretto e di integrazione di apparati tra Banca centrale europea e autorità nazionali competenti»²³, sicché – si osserva su tale presupposto – «configurare l’attività delle autorità nazionali nell’esercizio della vigilanza diretta sugli istituti meno significativi come mera attività ausiliaria e di assistenza alla BCE non pare coerente con la (indiscussa) competenza provvedimentale delle autorità di vigilanza nazionali»²⁴.

Appaiono più sfumate, invece, le ricostruzioni proposte da altri commentatori, meno decisi nel definire il modulo organizzativo secondo la dicotomia accentrato/decentramento. Secondo una prima opinione, ad esempio, il Mvu si connoterebbe per l’attribuzione di compiti specifici di vigilanza alla Bce e compiti residuali alle ANC «sulla base del criterio della significatività sistemica o meno dell’istituto di credito», sicché, tra i principi generali che ne connotano la concreta organizzazione amministrativa, rivestirebbe primario rilievo quello del necessario «esercizio condiviso della funzione di vigilanza»²⁵. In una linea di pensiero simile, ma che propende per una visione tendenzialmente decentrata del modello, si è affermato che il Mvu rappresenta un sistema in cui «all’unitarietà della funzione si accompagna la frammentazione dell’allocazione delle competenze tra il livello centrale e quello periferico»; il medesimo commentatore ritiene quindi che, «diversamente da quanto è accaduto per la politica monetaria, la funzione di vigilanza non è stata attribuita in via generalizzata a livello europeo, bensì è *condivisa* con le

²² Si veda R. D’AMBROSIO, *Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, 2016, 589 ss. Con riferimento all’esercizio della vigilanza macroprudenziale, un Autore impiega la locuzione “competenze parallele”, atta a indicare come tale peculiare funzione sia per l’appunto ripartita e condivisa tra le autorità di vigilanza nazionali e la BCE; per tale condivisibile ricostruzione si veda, A. MAGLIARI, *I procedimenti amministrativi di vigilanza bancaria nel quadro del Single Supervisory Mechanism. Il caso dell’applicazione dei diritti nazionali da parte della BCE*, in *Riv. dir. banc.*, 11, 2015.

²³ M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 975, 986, citato anche in A. MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze*, cit., 14.

²⁴ A. MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze*, cit., 14.

²⁵ S. ANTONIAZZI, *Il meccanismo di vigilanza prudenziale: quadro d’insieme*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L’unione bancaria europea*, 2016, Firenze, Pacini, spec. 180 ss. A parere di chi scrive, il principio indicato nel testo può essere di qualche utilità tutt’al più in relazione all’articolazione dei gruppi di supervisione congiunti (*joint supervisory team* – JST).

competenti autorità nazionali secondo una netta ripartizione dei poteri e delle competenze» (enfasi aggiunta)²⁶.

Non va dimenticato, infine, come si sia da più parti evidenziata la circostanza che le scelte applicative operate dal Regolamento istitutivo configurano una forma di compromesso tra posizioni contrapposte emerse in sede di negoziato – l’una che caldeggiava una vigilanza fortemente accentrata sulle sole banche maggiori e l’altra che favoriva una vigilanza onnicomprensiva ma ispirata al decentramento operativo e decisionale²⁷. In tal senso, anche chi ha sottolineato la rigidità della suddivisione delle competenze operata dal Regolamento istitutivo e dal Regolamento quadro secondo un criterio esclusivamente verticale, ritiene che si tratti «di una scelta di compromesso risultante dalla sintesi delle diverse forze centrifughe e centripete emerse nel corso dei negoziati relativi all’istituzione del [Mvu]»²⁸.

Nella pronuncia in commento, il tribunale accoglie sostanzialmente la prospettiva del primo orientamento, ancorché indicato dalla banca ricorrente come minoritario (§ 51). Afferma infatti che la *ratio* della relazione tra le disposizioni dell’articolo 4(1) e dell’articolo 6 del Regolamento istitutivo «consiste nel consentire che *le competenze esclusive delegate* alla Bce possano essere attuate in un contesto *decentrato*, piuttosto che venga organizzata una ripartizione delle competenze tra la Bce e le autorità nazionali in occasione dell’esercizio dei compiti previsti all’articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento» (enfasi aggiunta); parimenti si afferma che la Bce sia la sola autorità competente a determinare, all’interno del Meccanismo, il ricorrere delle “circostanze particolari” in cui la vigilanza diretta nei confronti di un soggetto che ricadrebbe entro le sue responsabilità esclusive possa essere affidata ad un’autorità nazionale (§ 54).

Gli argomenti apportati dalla corte a sostegno della tesi che intravede nel Mvu un sistema amministrativo che da luogo a un’attuazione decentrata di una competenza esclusiva della Bce sono tre, e valorizzano *i*) il portato di alcuni *considerando* del Regolamento istitutivo (§ 56-58), *ii*) l’attribuzione alla Bce di significative prerogative anche nei casi di vigilanza diretta da parte delle autorità nazionali (§ 59-61), e *iii*) il diverso “peso” delle eccezioni al criterio di riparto stabilito in linea generale (§ 62). Ad avviso della corte, la tesi di LBW risulta non convincente laddove pretenderebbe di trarre argomenti a proprio vantaggio dalla genesi del Regolamento di base, durante la quale il legislatore europeo avrebbe «scientemente respinto la proposta iniziale della Commissione – che si fondava su un trasferimento di

²⁶ C. FIGLIOLA, *I rapporti con le banche centrali nazionali*, in M.P. CHITI, V. SANTORO, *L’unione*, cit., 225.

²⁷ Tra i molti, C. BARBAGALLO, *Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell’esercizio della vigilanza*, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/Barbagallo_260214.pdf. Per una essenziale ricostruzione delle linee del dibattito che ha condotto all’istituzione dell’unione bancaria in una prospettiva di politica economica, doveroso è il rinvio allo studio di D. HOWARTH, L. QUAGLIA, *The Political Economy of the European Banking Union*, OUP, 2016.

²⁸ A. MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze*, cit., 14.

competenza a vantaggio della Bce per quanto riguarda la vigilanza prudenziale di tutti gli enti creditizi – per una soluzione maggiormente conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità» (§ 51).

Le argomentazioni espresse in questo passaggio-chiave meritano qualche approfondimento, utile a individuare alcuni degli elementi sui quali ci si soffermerà in chiave critica nel prosieguo della trattazione. In primo luogo, la corte suggerisce un’interpretazione univoca di alcuni dei considerando del Regolamento istitutivo, e, in particolare, dei numeri 15 e 28, da un lato, e 37-40, dall’altro. Alla luce di questi ultimi, infatti, afferma che «soltanto i compiti esplicitamente attribuiti alla Bce sono esclusi dalla competenza degli Stati membri, e che la vigilanza prudenziale per motivi diversi da quelli elencati nell’articolo 4, paragrafo 1, (...) continua a rientrare nella competenza degli Stati membri»; che la vigilanza diretta sulle LSI non è indicata fra le competenze rimaste nella disponibilità delle ANC (considerando 28); che può desumersi un ruolo ancillare di queste ultime nell’ambito del Mvu, essendo stata considerata la loro “vigilanza diretta” «come una modalità di assistenza della Bce piuttosto che come l’esercizio di una competenza autonoma» (§ 58).

In secondo luogo, il Tribunale argomenta sulla base dell’attribuzione alla Bce del potere di emanare una serie di atti rivolti alle ANC; si configurerebbe, in questi casi, una vera e propria subordinazione di tipo gerarchico, che, sebbene non tale da comportare la possibilità di emanare orientamenti individuali (§ 61), è corroborata dal potere di avocazione (pur con qualche temperamento procedurale) della vigilanza diretta previsto dall’articolo 6, paragrafo 5, lett. b), del Regolamento istitutivo.

In terzo luogo, viene valorizzato il diverso modo attraverso cui le norme del Regolamento istitutivo disciplinano il “passaggio” di un soggetto dalla vigilanza diretta ora della Bce ora dell’autorità nazionale. Mentre per l’attrazione a livello europeo, infatti, le maglie sarebbero molto più larghe, sussistendo il già ricordato potere di avocazione in capo alla Bce, l’attribuzione di un potere di vigilanza diretto su una SI a una ANC sarebbe subordinato al ricorrere delle (più restrittive) “circostanze particolari” di cui all’articolo 6(4), secondo comma, da determinarsi – come avvenuto – nell’ambito della definizione della metodologia comune, *i.e.*, il Regolamento quadro che disciplina il minuto funzionamento del Meccanismo.

3.2 I principi di proporzionalità e sussidiarietà

Risolta la questione nei termini detti, i giudici di Lussemburgo procedono quindi ad affrontare il tema dell’interpretazione dell’articolo 70(1) del Regolamento quadro sul Mvu sulla base dei principi di sussidiarietà, da un lato (§ 65), e di proporzionalità, dall’altro (§ 66-85).

Sotto il profilo del principio di sussidiarietà²⁹, l'argomentazione è breve e sostanzialmente coerente con le affermazioni rese circa la portata dell'attribuzione di competenze alla Bce. Nella pronuncia si rammenta che tale principio generale impone di verificare «se l'obiettivo dell'azione progettata possa essere realizzato in maniera ugualmente efficace a livello nazionale»; la Corte osserva quindi che tale verifica è tuttavia necessaria solo nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Ue; pertanto, ritenuto che gli articoli 70(1) del Regolamento quadro e 6(4) del Regolamento istitutivo stabiliscono «unicamente le modalità di esercizio decentrato di una competenza esclusiva della Bce», può concludersi per la non pertinenza, nel caso di specie, del richiamo a tale principio.

Più approfondito è il ragionamento in ordine al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5(4) del TUE, peraltro già oggetto di disamina nell'ambito dell'interpretazione letterale dell'articolo 70(1)³⁰.

Il percorso argomentativo sviluppato dalla ricorrente derivava da un caso in materia di concorrenza, nel quale la giurisprudenza comunitaria era giunta ad affermare che, in virtù del carattere fondamentale di tale principio, «l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in materia di concorrenza non imponeva di negare in via permanente e definitiva alle autorità della concorrenza degli Stati membri l'applicazione della normativa *antitrust*, poiché era sufficiente privarle di tale competenza per la durata del procedimento

²⁹ Come noto, il principio di sussidiarietà costituisce il metro di controllo per l'esercizio di competenze non esclusive da parte dell'Unione, escludendo l'intervento sovranazionale laddove un ambito possa essere regolato in modo più efficace dagli Stati membri, e - all'inverso - legittimando l'azione dell'Unione laddove gli Stati membri non siano in grado di raggiungere determinati obiettivi in maniera adeguata. Esso è dunque, «una clausola di distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo che compongono un dato ordinamento costituzionale [...] principio flessibile che disciplina la ripartizione di pubblici poteri, valorizzando ove possibile la competenza del livello di governo più vicino ai cittadini, e stabilendo le condizioni che legittimano l'intervento sussidiario del livello superiore»; in questi termini, L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2004, 1457. In argomento, nell'ampia letteratura esistente e senza pretesa alcuna di esaustività, si vedano P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in Quad. cost., 1993; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1993, 386; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche: principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, Foro it., 1995, 373; C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in Dir. Un. Eur., 1999, 725; L. SICO, *Sussidiarietà (principio di)* (dir. comunit.), Enc. del Diritto [agg. V, 2001], Milano, Giuffrè, 2001; M. ARMANNI, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2010; M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013; K. GRANAT, *The principle of subsidiarity and its enforcement in the EU legal order: the role of national parliaments in the early warning system*, Oxford, Hart, 2018.

³⁰ In tema, nell'ampia letteratura e senza pretesa alcuna di completezza, D.U. GALETTA, D. KRÖGER, *Giustiziabilità del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale tedesco e concetto di "necessarietà" ai sensi del principio di proporzionalità tedesco e comunitario*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1998, 905; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, fra principio di necessità e dottrina del margine di apprezzamento statale: riflessioni generali su contenuti e rilevanza effettiva del principio*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1999; F. SPAGNUOLO, *Il principio di proporzionalità tra vecchi e nuovi schemi interpretativi*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2008, 1002; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2010, 110; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 389.

avviato dalla Commissione e vincolarle, dopo la chiusura di tale procedimento, al rispetto della decisione della Commissione» (§ 70).

Per la corte, invece, il richiamo di tale giurisprudenza non è pertinente proprio alla luce della portata del trasferimento di competenze occorso: ritenuto infatti che nell'ambito del Mvu le ANC agiscono nel quadro dell'attuazione decentrata di una competenza esclusiva dell'Ue e non nell'esercizio di una competenza nazionale, la sola competenza degli Stati membri che potrebbe essere compromessa dall'esercizio di una vigilanza diretta della Bce sarebbe quella di attuare il diritto europeo nel proprio ordinamento; la salvaguardia di tale competenza, per così dire "residuale", non potrebbe tuttavia giustificare un'interpretazione dell'articolo 70(1) – come proposta da LBW – tale da imporre una verifica caso per caso circa la possibilità che gli obiettivi del Regolamento istitutivo possano essere realizzati anche per mezzo di una vigilanza diretta da parte dell'ANC interessata.

L'analisi del primo motivo di ricorso è infine conclusa da alcune considerazioni in merito alle censure mosse in ordine al mancato esame delle circostanze di fatto specifiche e degli obiettivi del Regolamento istitutivo (§ 86-90), e sull'errore di diritto asseritamente commesso dalla Bce nell'interpretazione della nozione di «circostanze particolari» (91-100).

Sotto il primo profilo, la corte si limita a constatare come la banca ricorrente, già in sede di riesame innanzi all'ABoR, si fosse limitata a tentare di dimostrare il carattere *sufficiente* dell'esercizio della vigilanza prudenziale da parte delle autorità tedesche in considerazione del limitato rischio posto dalla propria attività creditizia, non essendosi invece soffermata su elementi atti a evidenziare che la vigilanza nazionale sarebbe stata *maggiormente in grado* di realizzare gli obiettivi generali del Mvu. Alla luce della (preferita) interpretazione letterale dell'articolo 70(1) data (v. *supra*), la Bce poteva quindi legittimamente ritenere tale argomentazione non pertinente, e omettere un approfondimento delle circostanze indicate da LBW.

Quanto al secondo profilo, il Tribunale esclude qualsivoglia contraddizione nella motivazione della decisione censurata, laddove questa faceva riferimento alla possibilità per la Bce, ancorché prospettata nell'atto in via meramente eventuale e ipotetica, di verificare che le circostanze particolari riscontrate ai sensi dell'articolo 6(4) del Regolamento istitutivo fossero tali da giustificare una classificazione come LSI di LBW.

Correlata a tali elementi è l'argomentazione svolta dal Tribunale in relazione al secondo motivo di ricorso di LBW, in cui quest'ultima sosteneva fosse manifestamente errato qualificarla come SI alla luce della mancanza di una necessità di vigilanza prudenziale da parte della Bce (§ 104). Nel ribadire l'interpretazione letterale dell'articolo 70(1), e la circostanza che la ricorrente aveva ommesso di sostenere che una vigilanza nazionale sarebbe stata *maggiormente in grado* di realizzare gli obiettivi del regolamento di base rispetto alla vigilanza diretta della Bce (§ 108), la pronuncia si sofferma sbrigativamente sull'argomento proposto da

LBW in ordine alla sua sottoposizione, nell'ambito dell'ordinamento tedesco, alla vigilanza di un insieme di autorità «maggiormente in grado di collaborare tra di loro, piuttosto che con la Bce, al fine di garantire l'applicazione coerente di *standard* di vigilanza elevati» (§ 110): sul punto, il Tribunale ritiene sufficiente osservare che la ricorrente non aveva evidenziato la sussistenza di alcun accordo o collaborazione tra autorità del *land* di incorporazione e ANC tedesca tale da dimostrare che la loro reciproca collaborazione fosse più agevole che con la Bce (§ 111).

3.3. Obbligo di motivazione e discrezionalità

La disamina del terzo motivo di ricorso offre importanti spunti di riflessione circa la portata dell'obbligo di motivazione nell'ambito delle decisioni della Bce e del ruolo dell'ABoR nell'ambito della procedura di riesame dei provvedimenti di vigilanza (§ 113-136).

In linea generale, la corte ha ritenuto che gli obblighi di motivazione statuiti dal Regolamento istitutivo (art 22(2)) e dal Regolamento quadro (art 33(1) e (2)) costituiscono una specificazione del generale obbligo di motivazione cui sono sottoposti tutti gli atti adottabili da istituzioni e organi dell'Ue; obbligo che, peraltro, costituisce elemento di carattere non meramente formale ma sostanziale, e distinto dalla fondatezza della motivazione – quest'ultima attinente alla legittimità, nel merito, dell'atto (§ 121-122)³¹. Peraltro, l'atto che conclude il procedimento di riesame su istanza di parte di una qualsiasi decisione di vigilanza della Bce innanzi all'ABoR «può (...) essere preso in considerazione al fine di valutare il carattere sufficientemente motivato di detta decisione», in considerazione del fatto che quest'ultima, nel caso di specie, era pienamente conforme alla proposta contenuta nel parere stesso.

Secondo l'interpretazione delle norme che disciplinano il procedimento di riesame nell'ambito del Mvu, il parere dell'ABoR costituisce dunque un atto che contribuisce a individuare le ragioni sottostanti l'assunzione di una decisione determinata. In base all'orientamento della corte, tale carattere integrativo

³¹ Il Tribunale richiama in tale sede la sentenza dell'11 luglio 2013, *Ziegler/Commissione*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 114. Si afferma quindi, in linea con tale giurisprudenza, che la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Quanto alle decisioni individuali, l'obbligo di motivare tali decisioni ha lo scopo, oltre che di consentire un controllo giurisdizionale, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per sapere se la decisione è eventualmente affetta da un vizio che consenta di contestarne la validità; inoltre, l'obbligo di motivazione «dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o qualsiasi altra persona, che detto atto riguarda direttamente e individualmente, possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfa le prescrizioni di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al suo tenore, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia» (§ 123-124).

sembrerebbe tuttavia da circoscrivere alle sole ipotesi nelle quali, come nel caso di specie, la decisione della Bce che, successiva al parere dell'ABoR, abroga la decisione iniziale e la sostituisce con una nuova decisione, risulti conforme all'*opinion*³²; diversamente, ove vi fossero elementi difformi, il ragionamento del Tribunale porterebbe a escludere il rilievo del parere ai fini dell'integrazione delle ragioni sottese all'adozione della decisione eventualmente contestata dai suoi destinatari in sede giurisdizionale; anzi, a tutto concedere, costituirebbe elemento che potrebbe essere utilizzato dalla corte nell'ambito di un giudizio circa l'illegittimità di una decisione finale della Bce non conforme al parere. Tale aspetto rafforzerebbe, in estrema sintesi, il valore del sistema di riesame amministrativo stabilito nell'ambito del Mvu: nell'un caso, configurandosi il parere quale strumento atto a integrare il corredo motivazionale delle decisioni di vigilanza; nell'altro caso, quale elemento utile a contribuire alla giustiziabilità di decisioni da esso divergenti, visto il rilievo intrinseco di elementi di carattere tecnico di potenziale non agevole comprensione per la corte interpellata.

La posizione così espressa dal Tribunale appare coerente, d'altro canto, con le indicazioni rese sul punto dalla scienza giuridica, e con alcune osservazioni svolte in altra sede da chi scrive³³. Già in sede di commento alla disciplina in tema di riesame delle decisioni di vigilanza nell'Mvu, si è infatti osservato come, sebbene non vincolanti, i pareri dell'ABoR costituiscano un importante elemento del processo decisionale della Bce, in considerazione della necessità – per il *Supervisory Board* – di tenerne conto nel sottoporre prontamente al *Governing Council* un nuovo progetto di decisione; ciò inducendo, peraltro, a considerare tale organo quale parte del processo decisionale del Mvu³⁴, e il riesame da esso condotto quale

³² Art. 24(7) del Regolamento istitutivo.

³³ Si consenta il rinvio a G. SCIASCIA, *Unione bancaria – La revisione quasi-giurisdizionale delle decisioni in materia di supervisione e risoluzione*, in *Banca impresa società*, 3, 2015, ove si proponeva un inquadramento della Commissione del riesame della BCE nel modello di *implementation* proprio dell'*internal review*, seppur affinato mediante accorgimenti quali la formalità della procedura, l'assenza di pregiudizialità rispetto all'azione giurisdizionale e la previsione di requisiti di indipendenza che danno applicazione al principio di continuità funzionale in forma «attenuata». In argomento, si vedano M. CLARICH, *Il riesame amministrativo delle decisioni della Banca centrale europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 1513; C. BRESCIA MORRA, *The administrative and judicial review of decisions of the ECB in the supervisory field*, in R. D'AMBROSIO (a cura di), *Scritti sull'Unione Bancaria*, Banca d'Italia – Quaderni di Ricerca Giuridica, n. 81, 2016; C. BRESCIA MORRA, R. SMITS, A. MAGLIARI, *The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years*, in *European Business Organizational Law Review*, 18, 2017, 568; C. BRESCIA MORRA, *The Administrative Review of Decisions of the ECB in the Supervisory Field*, in *Studi sull'integrazione europea*, XIII, 2018, 637. Per una panoramica più ampia sulla tematica, si veda P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Tutela dei diritti e specializzazione nel diritto amministrativo europeo. le commissioni di ricorso delle agenzie europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 1305; P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Specialized Adjudication in EU Administrative Law – The Boards of Appeal of EU Agencies*, in *European Law Review*, 2015, 832; B. MARCHETTI, *La giustizia oltre le Corti: una ricognizione sulle procedure interne di revisione nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 1305; A. MAGLIARI, *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 1331.

³⁴ C. BRESCIA MORRA, *The administrative and judicial review*, cit., ove l'Autrice osserva: «(a)lthough it is not binding, the ABoR opinion is a relevant step in the decision making process of the ECB because the Supervisory Board “shall take into account the opinion” of the ABoR (Article 24(7) SSM Regulation) and shall in any case promptly

esempio di *implementation*, ossia «migliore applicazione di una normativa di settore a fattispecie concrete particolari»³⁵.

Nella parte conclusiva della pronuncia, infine, il Tribunale si sofferma sui motivi di ricorso relativi al mancato esercizio del potere discrezionale da parte della Bce, e all'omessa disamina di tutte le circostanze di fatto relative al caso di specie. In relazione a entrambi i profili, la Corte richiama le osservazioni già sopra enunciate in ordine alla non pertinenza delle argomentazioni svolte da LBW alla luce della formulazione dell'articolo 70 (1) del Regolamento quadro, così ritenendo di non potersi contestare alla Bce di non aver esercitato il potere discrezionale a essa attribuito laddove si sia limitata a respingere argomentazioni non pertinenti (§ 140-149).

4. Alcuni spunti (critici) di riflessione

Nell'analizzare il rapporto tra la Bce e le banche centrali nazionali a breve distanza temporale dal varo della moneta unica, due autorevoli studiosi affermavano che il sistema europeo delle banche centrali (SEBC), «sebbene composto sia dalla Bce che dalle banche centrali nazionali [...], è, nella sua costruzione giuridica, un sistema chiaramente centralizzato, governato unicamente dagli organi decisionali della Bce [...]»; sostenevano che, «giuridicamente, il principio di sussidiarietà non si applica all'interno del SEBC, in considerazione della natura esclusiva delle competenze relative alla politica monetaria»; riconoscevano altresì che, nei primi anni della sua esistenza, la Bce si sarebbe servita delle banche centrali per l'esecuzione dei compiti del SEBC, e che sarebbero stati altrettanto probabili «conflitti fra il “centro” e la “periferia”, almeno sotto forma di discussioni accademiche»³⁶.

Nei fatti, la sentenza qui annotata sembra legittimare una ricostruzione del Mvu tale per cui quest'ultimo riproporrebbe la citata visione del quadro organizzativo e della distribuzione dei compiti relativi alla conduzione della politica monetaria nell'area-euro. Ponendo in luce la complessità delle costruzioni istituzionali e amministrative entro cui debbano trovare sintesi interessi molteplici e limiti sistematici, la pronuncia si pone a valle di una vicenda che conferma la risalente predizione circa l'inevitabile insorgere di tensioni tra centro e periferia, specie laddove si verificano mutamenti epocali di assetti consolidati per

submit a new draft decision to the Governing Council. The opinion must propose whether the initial decision should be abrogated, replaced with a decision of identical content or replaced with an amended decision. In the latter case, the opinion should contain proposals for the necessary amendments (Article 16, para 2 ECB/2014/16). The new draft decision abrogates the initial decision. This means that the ABoR is part of the decision-making process of the SSM».

³⁵ M. CLARICH, *Il riesame amministrativo delle decisioni della Banca centrale europea*, in L. FERRARA, D. SORACE, S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *A 150 anni*, cit., 263.

³⁶ C. ZILIOI, M. SELMAYR, *La Banca Centrale Europea*, Milano, Giuffrè, 2007 (trad. it. a cura di L. Preso), 516 ss.

decenni. Data l'importanza delle tematiche trattate, tale pronuncia non appare tuttavia destinata a porre un termine al dibattito intorno alla natura del riparto di competenze tra BCE e ANC nel quadro del Mvu³⁷, in considerazione della complessità della questione in sé e del possibile approccio interpretativo che potrà scaturire dalla decisione sull'impugnazione tuttora pendente innanzi alla Corte di Giustizia³⁸.

Come si è avuto modo di rilevare, la pronuncia in commento ha fornito un primo insieme di indicazioni circa l'architettura complessiva del Mvu e, di riflesso, dell'Ebu, segnando un passo importante tanto verso la comprensione delle trasformazioni occorse negli assetti istituzionali dell'Uem, quanto, soprattutto, del riparto di competenze (e responsabilità) tra centro e periferia che si realizza, a oggi, nel quadro della vigilanza continentale.

Tuttavia, nonostante la linearità delle argomentazioni rese, a giudizio di chi scrive il ragionamento svolto dal Tribunale risulta a tratti non del tutto condivisibile: in parte perché trascura alcuni elementi che avrebbero più agevolmente consentito di giungere alle opzioni interpretative prescelte in ordine all'accentramento delle competenze in sede europea; in parte perché, al contrario, si fonda su una lettura parziale delle linee portanti del Regolamento istitutivo del Mvu, che non valorizza la molteplicità dei moduli di interazione tra componente europea e componente nazionale che danno vita al *meccanismo* di vigilanza, e che per ciò solo revocano in dubbio il carattere assoluto della devoluzione di competenze che si pretenderebbe esser intervenuta a partire dal novembre 2014.

A margine, non può non soggiungersi come la corte abbia ridotto in maniera problematica lo spazio di operatività di principi generali e fondanti per l'ordinamento europeo. In tal senso, essa pare glissare sulle conseguenze di più ampio respiro della propria interpretazione del trasferimento di competenze occorso con l'istituzione del Mvu, conseguenze che, a ben vedere, sarebbero in evidente contrasto con il pacifico carattere chiuso ed enumerato delle attribuzioni dell'Unione, oltre che del dato letterale dell'articolo 127(6) del Tfu. In tal modo, il Tribunale ha mostrato una forse eccessiva deferenza tanto verso le tesi difensive della Bce e della Commissione, quanto, a ritroso, verso la stessa disciplina del sistema unico di vigilanza, sulla cui compatibilità con l'articolo 127(6) Tfu avrebbe per l'appunto potuto dubitarsi.

Sotto il primo profilo, si ritiene che a sostegno della tesi che intravede nel Mvu un modello che da origine a una sostanziale attuazione decentrata di competenze esclusive della Bce, il Tribunale avrebbe potuto valorizzare alcuni elementi testuali ulteriori del Regolamento istitutivo, specie in ordine alla "posizione"

³⁷ Di analogo opinione, R. D'AMBROSIO, M. LAMANDINI, *La «prima volta»*, cit.

³⁸ Causa C-450/17 P. La banca ricorrente ha avanzato tre motivi di ricorso, lamentando, in particolare, *i*) la violazione del diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, del Regolamento sul MVU e dell'articolo 70 del Regolamento quadro, *ii*) lo snaturamento della decisione impugnata e la valutazione erronea dei requisiti di motivazione, e *iii*) la commissione di un errore procedurale da parte del Tribunale, che nella motivazione della sentenza avrebbe introdotto aspetti rilevanti ai fini della decisione che non erano oggetto del procedimento e non erano stati oggetto di contraddittorio.

delle LSIs in relazione alle finalità generali del Mvu – spia significativa di quell’approccio totalizzante alla visione della nuova vigilanza continentale ricercato dalla corte per “blindare” il ruolo di perno della Bce e restringere i margini di “competenza” delle autorità nazionali.

In particolare, è noto che il Regolamento indica tra i propri obiettivi quello di assicurare la stabilità finanziaria dell’Ue³⁹ e di aumentare gli effetti positivi della crescita e il benessere dell’integrazione dei mercati (considerando 5), così contribuendo a interrompere il circolo vizioso tra stabilità degli enti creditizi e debito sovrano (considerando 6); tale interrelazione si verifica a prescindere dalle dimensioni e dall’importanza dell’intermediario, come dimostrato dagli effetti di carattere sistemico che possono cagionare anche situazioni di crisi di enti creditizi minori (considerando 16)⁴⁰; per tale via, una devoluzione piena delle competenze di vigilanza alla Bce si giustificerebbe proprio in considerazione della rischiosità non residuale delle LSIs; ciò, peraltro, assume particolare pregio laddove si afferma esplicitamente l’opportunità di attribuire all’istituto di Francoforte il potere di «esercitare i compiti di vigilanza su tutti gli enti creditizi autorizzati negli Stati membri partecipanti e le succursali ivi stabilite» (considerando 16), e, al contempo, di adottare un ampio catalogo di atti volti a garantire un’uniforme applicazione di tutto il diritto dell’Unione e nazionale pertinente⁴¹, persino ove residuino margini di discrezionalità per gli Stati membri partecipanti⁴². L’aspetto da ultimo citato, peraltro, scompaginando lo schema tradizionale in base al quale il diritto europeo è solito camminare «sulle gambe delle amministrazioni nazionali»⁴³, si pone come elemento strumentale all’assolvimento dei compiti di vigilanza prudenziale attribuiti alla Bce «nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti»: l’attività strettamente amministrativa di esecuzione di norme rimessa alla stessa ha cioè come destinatari *tutti* gli enti creditizi, ed è correlata a *tutti* i «compiti specifici» elencati all’articolo 4(1) e a essa spettanti.

³⁹ Sul rilievo della stabilità finanziaria nel quadro della riforma dell’architettura di vigilanza R. D’AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione dell’Unione su mercati finanziari, SEVIF e Unione bancaria*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2017, 1469; G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Croydon, Wolters Kluwer, 2017.

⁴⁰ È qui evidente l’eco del noto caso di Northern Rock nel Regno Unito; in ambito nazionale, ci si limiterà a rammentare come l’articolato intervento operato nei confronti di quattro banche di dimensioni poco significative, e teso ad assicurarne la continuità funzionale, ha generato fenomeni di incertezza forieri di riflessi sulla stabilità complessiva dell’intero sistema bancario, invero alimentati da un clima politico non favorevole.

⁴¹ Si veda, in particolare, l’articolo 4(3), primo e secondo paragrafo, del Regolamento istitutivo. Nell’ambito delle prassi di vigilanza, appare significativa la recente adozione di una metodologia comune di analisi per le LSIs. In argomento, si veda BCE, *A consistent SREP methodology for LSIs*, in www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2017/html/ssm.nl170816.en.html; sempre in materia di LSIs, la BCE ha adottato una raccomandazione rivolta alle ANC relativa a specifiche comuni per l’esercizio di talune opzioni e discrezionalità previste dal diritto dell’Unione da parte delle autorità nazionali competenti in relazione agli enti meno significativi (BCE/2017/10).

⁴² Per un approccio simile, R. D’AMBROSIO, M. LAMANDINI, *La «prima volta»*, cit.

⁴³ L. TORCHIA, *L’Unione bancaria europea*, cit., 13.

Si osserva, per contro, che all'attribuzione di tali compiti non si ricollega un assolvimento "monolitico" degli stessi, ovvero un esercizio che implica l'esistenza di una netta dicotomia tra competenze acquisite (a livello europeo) e competenze perdute o residue (a livello nazionale)⁴⁴. A giudizio di chi scrive, anzi, vi sono significative ragioni che consentono una lettura meno netta circa l'attribuzione generalizzata di competenze a livello europeo; lettura che, peraltro, risultava in fondo non necessaria alla risoluzione della questione controversa, piuttosto preferibilmente da ricondurre a un problema di sindacabilità o meno, da parte del giudice europeo, dei margini di discrezionalità (invero alquanto ampi) riconosciuti alla, o progressivamente acquisiti in via di prassi dalla, Bce nell'ambito del Mvu⁴⁵.

Preliminarmente, va rilevato che, nel contesto del Meccanismo di vigilanza euro-unitario, la Bce deve eseguire «compiti specifici» che includono sia quelli elencati all'articolo 4(1) del Regolamento istitutivo – e che, si badi bene, pressoché esauriscono l'insieme delle funzioni di vigilanza microprudenziale esercitabili sulle banche –, che quelli attinenti alla vigilanza macroprudenziale (articolo 5) – ancorché esercitabili in sostituzione delle autorità nazionali o a integrazione delle misure da queste adottate⁴⁶.

Tali compiti sono assolti nel quadro di un meccanismo composto e dalla Bce stessa e dalle ANC⁴⁷; l'articolazione di tale meccanismo, e dei compiti che ne costituiscono l'ossatura, risponde a criteri di riparto dei poteri che valorizzano tanto la tipologia di *soggetti* vigilati interessati – *i.e.*, i criteri di cui all'articolo 6(4) – quanto la tipologia di *attività* che possono essere in concreto svolte dalle autorità coinvolte. In altre parole, chi scrive intende rimarcare come la «competenza esclusiva» attribuita alla Bce dall'articolo 4(1) del Regolamento istitutivo è e deve essere esercitata nel quadro dell'articolo 6 dello stesso Regolamento, che riconosce alle ANC un'area di pertinenza (anch'essa chiaramente) *esclusiva* in ordine allo svolgimento di significativi compiti (*stricto sensu*) di vigilanza (paragrafo 6) verso le LSIs, e che può essere soggetta a limitazioni esclusivamente in relazione a esigenze di uniformità cui la Bce, responsabile per il corretto funzionamento del meccanismo nel suo complesso, può dar corso in due soli modi: mediante adozione di uno dei provvedimenti di indirizzo di cui all'articolo 4(3); mediante esercizio delle

⁴⁴ Si è affermato significativamente che il processo di creazione del MVU «non può essere letto semplicisticamente in termini di perdita di pezzi di sovranità nazionale da parte dei paesi membri [...]. Si tratta di nuove forme d'integrazione nell'esercizio dell'azione amministrativa fra organismi nazionali e istituzioni di rango europeo»; così C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, il Mulino, 2016, 164.

⁴⁵ La questione è stata affrontata in alcune pronunce più recenti (luglio 2018) relative ai ricorsi di sei intermediari creditizi francesi per la computabilità nel coefficiente di leva finanziaria delle esposizioni costituite da somme riconducibili a vari libretti di risparmio sottoscritti presso di essi e trasferite alla Caisse des dépôts et consignations. Si vedano, le sentenze rese nelle cause T-733/16 Banque Postale/BCE, T-745/16 BPCE/BCE, T-751/16 Confédération nationale du Crédit mutuel/BCE, T-757/16 Société générale/BCE, T-758/16 Crédit agricole/BCE e T-768/16 BNP Paribas/BCE.

⁴⁶ R. D'AMBROSIO, *Meccanismo*, cit., 594.

⁴⁷ Art. 6(1) del Regolamento istitutivo.

proprie prerogative di avocazione – peraltro assoggettate a loro volta a specifiche cautele procedurali e sostanziali⁴⁸ –, nonché informative e ispettive⁴⁹.

D'altro canto, il modulo organizzativo proprio del Mvu non appare compendiabile nella semplice dicotomia accentrato/decentrato esecutivo, presentando una pluralità di sfumature che rendono forse sin troppo semplicistica la lettura proposta dalla corte, non a caso giudicata come appiattita su un unico (e in sé non decisivo) modello⁵⁰. Al contrario, come da taluno acutamente osservato, il Mvu dà luogo a un sistema di integrazione amministrativa su vasta scala che combina, allo stesso tempo, cinque modelli principali di interazione e integrazione: separazione dei compiti; supremazia; collaborazione; cooperazione; esecuzione sovranazionale del diritto nazionale⁵¹. Un sistema, questo, che è destinato a operare, peraltro, non soltanto entro la zona euro, in cui sussistono indubbe esigenze di maggiore armonizzazione e integrazione, ma anche in Stati che non aderiscano all'ultima fase dell'unione monetaria e che tuttavia decidano di prendervi parte, così ancor più dovendosi dubitare di un conferimento pieno di competenze all'autorità monetaria⁵².

Data un'impostazione meno netta circa il travaso di competenze, la questione relativa all'operatività dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'ambito dell'applicazione della disciplina sul Mvu avrebbe meritato quindi maggiore attenzione nella pronuncia. Al riguardo, valga la considerazione per cui, accogliendo la visione della corte, si corre il rischio di sottrarre del tutto all'area del vaglio giurisdizionale decisioni che costituiscano estrinsecazione della discrezionalità attribuita alla Bce in merito alla valutazione circa la sussistenza di «circostanze particolari» che giustificano l'attribuzione dello *status* di LSI a un ente creditizio di dimensioni rilevanti ma contraddistinto da peculiarità. Il Tribunale sembra in effetti aver abdicato del tutto alla possibilità di sindacare *ex officio* la conformità dell'articolo 70 ai principi generali dell'Ue, ritenendo dirimente l'assenza di una specifica censura sul punto da parte della ricorrente; ha scelto, piuttosto, di soffermarsi su argomenti non decisivi per la risoluzione del caso, quali la dimostrazione della *maggiore adeguatezza* della vigilanza nazionale rispetto a quella della Bce, o, ancora più minutamente, le capacità di coordinamento delle stesse autorità nazionali interessate; ha finito così per trascurare, peraltro, il tema centrale nella disamina delle ricordate «circostanze particolari», ovvero quel sostegno pubblico (implicito o esplicito) che la banca ricorrente additava a motivo fondante della propria

⁴⁸ Si veda l'articolo 6(5)(b) del Regolamento istitutivo.

⁴⁹ Per un'ulteriore e chiara disamina dei rapporti tra Banca centrale europea e autorità nazionali competenti, C. BRESCIA MORRA, *Il diritto*, cit., 162-163.

⁵⁰ A. MAGLIARI, *Il sistema di ripartizione delle competenze*, cit., 12.

⁵¹ F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a New Model of Administrative Integration?*, in E. CHITI, G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, Bologna, il Mulino, 2016, 127.

⁵² In argomento, M. CLARICH, *La governance del Single Supervisory Mechanism e gli Stati membri non aderenti all'Euro*, in *federalismi.it*, 17/2014.

desiderata sottrazione alla vigilanza diretta della Bce, ma che proprio per le ragioni ispiratrici del Mvu più sopra ricordate, tra cui su tutte l'interruzione del *vicious circle* tra banche e debito pubblico, avrebbe semmai giustificato ancor di più un'inclusione di tale ente – fermo il rispetto dei criteri prescritti – sotto il controllo primario dell'autorità sovranazionale.

Va infine notato che la sentenza in esame ha forse messo in evidenza una possibile contraddizione tra l'intenzione storica del legislatore europeo, ovvero quella di conferire una competenza esclusiva alla Bce in relazione allo svolgimento di taluni compiti specifici di vigilanza e rispetto a un novero ristretto di enti creditizi, e quella espressa nel Regolamento istitutivo ed effettivamente venuta configurandosi nella sua prima fase applicativa. Le affermazioni della corte restringono in effetti pericolosamente lo spazio vitale delle ANC, sollevando dubbi sulla coerenza dell'attuale assetto con la portata limitata del trasferimento di compiti che il Tfu intendeva consentire e che il *numerus clausus* delle competenze dell'Ue permette a monte di realizzare mediante fonti sub-primarie – ancorché adottate con procedure consensuali “rafforzate”.

In conclusione, e in via non del tutto marginale, va rammentato che la concreta questione portata all'attenzione dei giudici europei potrà essere oggetto di importanti riflessi in ambito nazionale, data la peculiare posizione della banca interessata nel diritto pubblico tedesco. Come in recenti episodi che hanno pure riguardato i progressi registrati nell'ambito dell'integrazione economica e monetaria europea, il giudice nazionale (e forse di Karlsruhe) potrà dover sollecitare più approfondite riflessioni sulla questione, inaugurando una nuova pagina nel dialogo tra le corti che, da tempo, viene progressivamente forgiando caratteri e limiti della costituzione (non solo economica) dell'Unione⁵³.

⁵³ Sul tema, S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, Donzelli, 2009; G. AMATO, *Corte Costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, Bologna, il Mulino, 2016.