



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

Andrea Magliari

VIGILANZA BANCARIA  
E INTEGRAZIONE EUROPEA

PROFILI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

2020





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**31**

**2020**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2020  
by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-920-8  
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-9391-875-6.

*Ottobre 2020*

Andrea Magliari

VIGILANZA BANCARIA  
E INTEGRAZIONE EUROPEA

PROFILI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Università degli Studi di Trento 2020



*A mio nonno*





*The bank is something else than men. It happens that every man  
in a bank hates what the bank does, and yet the bank does it.  
The bank is something more than men (...)  
Men made it, but they can't control it.*

John Steinbeck, *Grapes of Wrath*, 1939



## INDICE

### INTRODUZIONE

<i>Il tema, i problemi e l'articolazione dell'indagine</i> .....	1
--	---

### CAPITOLO PRIMO

#### L'EVOLUZIONE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA NEL SETTORE DELLA VIGILANZA FINANZIARIA: DALLE DIRETTIVE DI ARMONIZZAZIONE ALL'UNIONE BANCARIA

<i>1. La regolazione del credito e l'amministrazione europea</i> .....	13
<i>2. Le prime direttive bancarie: il ravvicinamento delle discipline nazionali e il principio di equivalenza</i> .....	21
<i>3. Il mercato unico dei servizi finanziari e l'emersione di un'amministrazione composita: i comitati di Lamfalussy</i> .....	29
<i>4. La crisi economico-finanziaria e il Sistema europeo di vigilanza finanziaria</i> .....	33
<i>4.1. Le Autorità di vigilanza finanziaria e l'evoluzione del modello di agenzia europea</i> .....	36
<i>4.2. Dalla armonizzazione delle regole alla armonizzazione delle vigilanze</i> .....	41
<i>5. I tre pilastri dell'Unione bancaria europea: cenni introduttivi</i> .....	43

CAPITOLO SECONDO  
 LA BANCA CENTRALE EUROPEA  
 E LA VIGILANZA BANCARIA: LA DIMENSIONE  
 DEGLI INTERESSI TRA INTEGRAZIONE  
 E DIFFERENZIAZIONE

<i>1. Premessa: unità e pluralismo nel processo di europeizzazione della regolazione finanziaria</i> .....	53
<i>2. Il Meccanismo unico di vigilanza e la sua base giuridica: problemi e prospettive</i> .....	56
<i>3. L'emersione dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria: nuovi profili pubblicistici nella regolazione del credito</i> .....	64
<i>4. Gli obiettivi del SSM tra stabilità finanziaria, mercato interno e stabilità dei prezzi. La BCE e il coordinamento degli interessi</i> .....	70
<i>4.1. Stabilità finanziaria e mercato interno</i> .....	71
<i>4.2. Stabilità finanziaria e stabilità dei prezzi</i> .....	74
<i>4.3. Separazione e coordinamento nel governo degli interessi</i> .....	77
<i>4.4. Separazione e coordinamento nell'assetto organizzativo e nel procedimento decisionale</i> .....	80
<i>4.5 La BCE come istituzione plurifunzionale e la «politicizzazione» delle sue decisioni</i> .....	83
<i>5. L'ambito applicativo del regolamento SSM. L'accentramento della funzione e i nuovi sentieri della frammentazione</i> .....	86
<i>5.1. L'ambito di applicazione ratione loci. La frattura «geografica» e gli strumenti di cooperazione con gli Stati non aderenti all'euro</i> .....	88
<i>5.2. L'ambito di applicazione ratione materiae. La separazione «funzionale» tra vigilanza, risoluzione e regolamentazione</i> .....	94
<i>5.3. L'ambito di applicazione ratione personae. Geometrie variabili nella vigilanza finanziaria europea</i> .....	102

INDICE

CAPITOLO TERZO  
IL MECCANISMO UNICO DI VIGILANZA:  
UNA NUOVA FORMULA ORGANIZZATIVA  
DELL'AMMINISTRAZIONE EUROPEA

<i>1. Il Meccanismo unico di vigilanza come nuova formula organizzativa</i> .....	109
<i>2. Le componenti strutturali del sistema e l'assetto degli interessi tra transnazionalità e sovranazionalità</i> .....	113
<i>2.1. Il Consiglio di vigilanza della BCE e l'indipendenza qualificata dei suoi membri</i> .....	115
<i>2.2. Le unità operative miste: i gruppi di vigilanza congiunti</i> .....	121
<i>2.3. Le autorità di vigilanza nazionali tra autonomia istituzionale e vincoli organizzativi sovranazionali</i> .....	125
<i>3. Il sistema di allocazione delle competenze: una questione «significativa»</i> .....	130
<i>3.1. La divisione del lavoro nel quadro del regolamento SSM e la responsabilità «ultima» della BCE</i> .....	132
<i>3.2. La BCE e la determinazione della «significatività» dei soggetti vigilati</i> .....	135
<i>4. Il caso Landeskreditbank: nuove luci e nuove ombre sul sistema delle competenze</i> .....	139
<i>4.1. La vigilanza nazionale sui soggetti meno significativi e la «attuazione decentrata»: un'ipotesi di decentramento organico?</i> .....	141
<i>4.2. L'attività di assistenza delle autorità nazionali nella vigilanza sugli enti significativi: l'avvalimento e la deconcentrazione</i> .....	150
<i>4.3. La prospettiva della Corte di giustizia tra «institutional empowerment» e il «dialogo tra corti»</i> .....	154
<i>5. Il Meccanismo unico di vigilanza e il Sistema europeo delle banche centrali: modelli a confronto</i> .....	160

CAPITOLO QUARTO  
LA FUNZIONE DI VIGILANZA  
E LE FORME DI ESECUZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

<i>1. L'esigenza del coordinamento: alla ricerca dell'unità del sistema</i> .....	171
---	-----

2. La funzione di vigilanza bancaria: compiti e poteri delle autorità settoriali nel nuovo quadro regolatorio .....	176
3. La pluralità delle forme di esecuzione del diritto europeo .....	183
3.1. L'esecuzione diretta della BCE e l'apporto istruttorio delle autorità nazionali .....	184
3.2. Le istruzioni della BCE e i «poteri nazionali» .....	188
3.3. I procedimenti composti e l'esecuzione congiunta .....	197
3.4. L'esecuzione decentrata delle autorità nazionali e la vigilanza indiretta della BCE .....	205
3.5. L'esecuzione coordinata e le competenze parallele .....	208
4. L'esecuzione sovranazionale dei diritti nazionali .....	211
4.1. Il fondamento della disposizione. L'art. 4(3) come norma di rinvio non recettizio .....	213
4.2. La BCE e l'interpretazione del diritto nazionale .....	218
4.3. Il contrasto tra la normativa nazionale e il diritto dell'Unione: la disapplicazione da parte dell'autorità sovranazionale .....	225
5. Alcuni tratti comuni alle forme di esecuzione: l'integrazione amministrativa tra massimizzazione dell'interesse sovranazionale, incorporazione delle differenze e con-fusione tra le due sfere ordinamentali .....	234

CAPITOLO QUINTO  
INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA  
E SISTEMA DELLE TUTELE

1. Il volto autoritativo del SSM e le esigenze di tutela delle persone fisiche e giuridiche destinatarie dell'attività di vigilanza .....	239
2. Integrazione amministrativa e tutela procedimentale .....	246
2.1. La BCE e i principi del giusto procedimento amministrativo .....	249
2.2. Le garanzie partecipative nei procedimenti di vigilanza della BCE .....	252
2.3. La decisione urgente e il contraddittorio «postumo» .....	257
2.4. Il diritto di essere sentiti e la concezione funzionalmente unitaria dei procedimenti composti .....	261
3. Il riesame amministrativo interno tra garanzia procedimentale e tutela giustiziale .....	270
4. Integrazione amministrativa e tutela giurisdizionale .....	273

INDICE

<i>4.1. Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni della BCE</i> .....	279
<i>4.2. L'impugnabilità delle istruzioni della BCE e il sindacato giurisdizionale sui «poteri nazionali»</i> .....	285
<i>4.3. I procedimenti composti: la sentenza Berlusconi e il nuovo principio dell'unicità del controllo giurisdizionale</i> .....	290
<i>4.4. Il sindacato giurisdizionale sul provvedimento della BCE applicativo del diritto nazionale</i> .....	301

CONCLUSIONI

LA VIGILANZA BANCARIA  
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

<i>1. La ricomposizione del quadro a partire dagli interessi</i> .....	309
<i>2. Il volto pubblicistico del nuovo ordinamento europeo del credito e la stabilità finanziaria tra tutela del risparmio e massimizzazione dell'interesse sovranazionale</i> .....	311
<i>3. L'integrazione amministrativa tra unificazione della funzione e governo delle differenze: la vigilanza unica come espressione di un nuovo «sincretismo amministrativo»</i> .....	316
<i>4. Le spinte federative e l'integrazione asimmetrica: criticità e prospettive</i> .....	319
BIBLIOGRAFIA .....	329





## INTRODUZIONE

### IL TEMA, I PROBLEMI E L'ARTICOLAZIONE DELL'INDAGINE

Nel 1972, Mario Nigro avvertiva il lettore che si avvicinava alla sua opera *Profili pubblicistici del credito*<sup>1</sup> della «difficoltà di leggere e ordinare una disciplina giuridica quale è quella del credito in cui, nettissimo ed esemplare, si coglie il segno del disordine della nostra epoca e della incapacità della medesima di offrire, per ora, risposte ordinate e coerenti ai tumultuosi incalzanti e mutevoli problemi dell'ora». Più di quarant'anni dopo, Sabino Cassese, ricostruendo i tratti della *Nuova architettura finanziaria europea*<sup>2</sup> apre il suo intervento sulle riforme della vigilanza bancaria europea ricordando l'avvertimento «*glissez, mortels, n'appuyez pas*»<sup>3</sup>, formulato da Santi Romano al giurista che si apprestava a studiare fenomeni complessi e in divenire.

Così, dalle parole dei due Autori pare emergere un dato costante che insidia lo studio della disciplina del credito e, in particolare, della sua regolazione e controllo da parte dei poteri pubblici. Il dato, trasversale a diversi momenti storici e contesti ordinamentali, è costituito dalla difficoltà di dare ordine a processi evolutivi disordinati, nel sistemare regole e istituti in cui si confrontano e si scontrano molteplici interessi pubblici e privati eterogenei, nell'interpretare l'elemento giuridico allorché questo tende a confondersi e a sovrapporsi con scelte di carattere economico-finanziario e con inevitabili condizionamenti di natura politica.

Ebbene, a tali difficoltà di fondo occorre sommare oggi la complessità del quadro normativo e istituzionale in cui viene a situarsi la disci-

---

<sup>1</sup> M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1972.

<sup>2</sup> S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, Relazione al Convegno «*Dal testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione dei poteri*», Banca d'Italia, 16 settembre 2013, Atti raccolti nei *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 75, 2014, ora anche in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 79.

<sup>3</sup> S. ROMANO, *Glissez, mortels, n'appuyez pas*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, rist. ed. 1947, p. 117.

plina pubblicistica del credito, il suo svolgersi – cioè – quasi integralmente all'interno dello «spazio giuridico europeo»<sup>4</sup>.

Sotto la spinta della crisi economico-finanziaria dello scorso decennio, il settore bancario ha invero subito ampi e radicali processi di riforma che hanno portato, sul piano sostanziale, a una revisione dello statuto giuridico dell'impresa bancaria e, su quello istituzionale, alla «elevazione» della funzione regolatoria a livello sovranazionale e alla formazione di un vero e proprio «ordinamento europeo del credito».

È noto, del resto, come a livello sovranazionale le crisi (specie quelle di natura economica) costituiscano spesso il vero motore dei processi di riforma<sup>5</sup>, talvolta accompagnando e rafforzando tendenze già in atto, talaltra inaugurando nuovi sviluppi e avviando percorsi rifondativi degli assetti istituzionali vigenti<sup>6</sup>.

Seguendo sentieri non ignoti al diritto pubblico dell'economia, i fallimenti del mercato hanno così sollecitato, d'un lato, una riappropriazione da parte dei pubblici poteri di alcuni spazi regolatori in precedenza lasciati alle logiche di mercato e, dall'altro, un marcato accentramento in sede sovranazionale della funzione regolamentare e di vigilanza.

---

<sup>4</sup> Su tale nozione, M.P. CHITI, *Lo spazio giuridico europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, p. 979; ID., *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2003.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 779, riportando quanto sostenuto nel 1974 dall'allora Ministro delle finanze tedesco Helmut Schmidt, per cui l'Europa rappresenta un «laboratorio della crisi», proprio in quanto l'ordinamento sovranazionale è «istituzione a formazione progressiva» che va avanti – per riprendere le considerazioni di Y. MÉNY, «*It's Politics, Stupid!*»: *The hollowing out of Politics in Europe – and its Return, with a Vengeance*, in *Stato e mercato*, 2015, p. 3 – grazie a due potenti macchine: la routine burocratica e le crisi. Mette in luce il carattere permanentemente *in fieri* del processo di integrazione europea, il suo dipanarsi attraverso «piccoli passi» e «potenti eruzioni» J.H.H. WEILER, *Le trasformazioni dell'Europa*, in ID., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, p. 33. Sulle più recenti sfide dell'Unione europea, per tutti, M. PATRONO, *Europa. Il tempo delle scelte*, Padova, 2018.

<sup>6</sup> Sul rapporto tra crisi e diritto amministrativo cfr., in particolare, L. VANDELLI, *Crisi economica e ruolo del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Crisis economica y crisis del Estado del bienestar. El papel del Derecho administrativo*, Madrid, 2013, p. 19; F. MERUSI, *La crisi e il diritto amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, p. 483.

È invero a livello sovranazionale che vengono ormai adottate le regole sostanziali che disciplinano in modo capillare e dettagliato l'esercizio dell'attività creditizia e l'organizzazione interna degli intermediari bancari; è sempre il diritto dell'Unione ad aver, nel tempo, definito i poteri e le finalità dell'attività di vigilanza sul credito da parte delle autorità amministrative competenti.

Se, tuttavia, fino a pochi anni fa tali regole «convivevano» con un assetto istituzionale ampiamente decentrato, in cui la normativa sovranazionale trovava negli ordinamenti statali diversa attuazione in via normativa e diversa esecuzione in via amministrativa, oggi – a seguito del regolamento UE n. 1024/2013, istitutivo del Meccanismo unico di vigilanza (o *Single Supervisory Mechanism*) – anche l'esercizio della funzione di vigilanza sugli istituti di credito dell'Eurozona viene, in buona sostanza, attratto a livello sovranazionale attraverso l'attribuzione di nuove funzioni amministrative in capo alla Banca centrale europea (BCE).

Tale novità, che si iscrive all'interno del più ampio progetto dell'Unione bancaria europea, può essere intesa come una pietra miliare nel processo di integrazione europea, in quanto – al di là dell'evidente impatto sulla regolazione settoriale – rappresenta uno dei più significativi trasferimenti di sovranità dagli Stati membri all'Unione e di avanzamento del processo di integrazione europea, dopo l'avvio dell'Unione monetaria<sup>7</sup>.

Nel nostro caso, peraltro, la ridefinizione degli equilibri e dei rapporti tra i due ordinamenti, pur incidendo sui «rami alti» della costruzione giuridica europea, è avvenuto a trattati invariati, sul piano del solo diritto derivato, e sfruttando al massimo le potenzialità integrative offerte dal diritto amministrativo<sup>8</sup>. L'unione bancaria rappresenta, cioè,

---

<sup>7</sup> Per tutti, M.P. CHITI, V. SANTORO, *Introduzione*, in IID. (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016, p. 13, per i quali l'Unione bancaria rappresenta «il più cospicuo esempio di “federalismo” europeo sinora realizzato».

<sup>8</sup> Mette bene in luce la «capacità adattiva ed espansiva del diritto amministrativo nella costruzione dell'ordinamento europeo» A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 121 ss. Sulla dimensione prevalentemente amministrativa dell'integrazione europea

una costruzione giuridica tipica del diritto amministrativo e, in particolare, del diritto amministrativo europeo<sup>9</sup>.

Ci è sembrato, dunque, particolarmente interessante – e, per certi versi, naturale – assumere il tema della vigilanza europea sul credito come un campo di indagine per lo studio dei modi, delle logiche e dei percorsi attraverso cui avanza e si realizza il *processo* di «integrazione»<sup>10</sup> nell'ordinamento giuridico europeo.

---

cfr. altresì D. CURTIN, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009.

<sup>9</sup> Nella sua duplice accezione di diritto amministrativo dell'ordinamento sovranazionale in senso stretto e di diritto che presiede all'esecuzione e all'attuazione del diritto europeo da parte delle amministrazioni nazionali, come propugnato da M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011. Sulla necessità di affrontare lo studio del diritto amministrativo nazionale non più come «un sistema chiuso in se stesso, e semplicemente *parallelo* agli altri, quali il francese, il tedesco o l'inglese, ma come un sistema che *insieme* agli altri (quelli citati, e degli altri Stati membri) fa parte di un sistema più ampio che tutti li ricomprende», fondamentale risulta il contributo di G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 368, ora anche in ID., *Scritti scelti*, Padova, 2015, p. 236, il quale ulteriormente ricorda come, già a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, attenta dottrina tedesca avesse suggerito l'inquadramento del diritto delle Comunità europee, essenzialmente, come «diritto amministrativo e, in particolare, diritto amministrativo dell'economia». La riflessione è tratta dalla relazione tenuta nel 1971 da Otto Bachof per l'Associazione dei giuristi tedeschi, ed è ora contenuta in O. BACHOF, *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwärtigen Aufgaben der Verwaltung*, in *VVDSt*, 30, Berlin-New York, 1982. Come noto, l'intuizione è stata poi felicemente ripresa e sviluppata da J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, 1988, nella sua pionieristica opera di ricostruzione sistematica del diritto amministrativo europeo.

<sup>10</sup> Si abbraccia qui una nozione ampia di integrazione amministrativa europea, come *processo* in divenire – più che come *risultato* – di graduale intensificazione dei legami e delle connessioni organizzative e funzionali tra le pubbliche amministrazioni nazionali e quelle sovranazionali, in vista del perseguimento di un fine comune. In questi termini, cfr., in particolare, E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, spec. p. 7 ss. In questa prospettiva, si v., per tutti, il lavoro monografico di M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018.

\*\*\*

Se questo è il tema oggetto della presente indagine, occorre nondimeno chiarire quali sono le principali ragioni e i maggiori interrogativi che muovono il nostro lavoro.

La vigilanza bancaria rappresenta senza dubbio uno dei temi maggiormente rivelatori della complessità e problematicità della dialettica degli interessi sottesa all'intervento dei pubblici poteri sui mercati<sup>11</sup>.

La recente riscoperta della connaturale dimensione pubblicistica del credito testimonia una rinnovata considerazione per l'inerenza dell'attività di intermediazione creditizia rispetto a interessi generali meritevoli di particolare tutela e, con essa, il ricorso a nuovi e vecchi strumenti di intervento pubblico sui mercati<sup>12</sup>. Com'è stato osservato, del resto, il sistema bancario, con la sua natura ibrida, costituisce il «punto di raccordo più importante tra ricchezza privata e regole pubbliche»<sup>13</sup>.

Sono numerosi i contributi che, negli ultimi anni, hanno segnalato con accenti più o meno critici l'emersione di un nuovo ordinamento del credito, il quale – «sezionale» o meno – si caratterizza pur sempre per la presenza di un *corpus* organico di regole speciali e di un articolato sistema di controlli pubblicistici effettuati da un'amministrazione speciale, dotata di elevata competenza tecnica e di un particolare statuto di indipendenza rispetto al circuito democratico-rappresentativo.

---

<sup>11</sup> Almeno a partire da M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, II, p. 707, il quale – come ricorda A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, Milano, 2009, p. 256 – ebbe il merito di «gettare finalmente luce su un settore di studi che sarebbe divenuto, di lì in avanti, oggetto di fondamentali studi di diritto pubblico».

<sup>12</sup> La tendenza è segnalata, sebbene con varietà di declinazioni, da numerosi commentatori. Cfr., in particolare, S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, Padova, 2016; G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 429; M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca impresa società*, 2018, p. 10.

<sup>13</sup> M.R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, 2017, p. 90. Sul ruolo del credito come elemento determinativo dello sviluppo delle attività produttive, cfr. F. VELLA, *L'esercizio del credito*, Milano, 1990.

Ancora poco esplorato risulta, invece, il tema del modo in cui il nuovo assetto degli interessi si proietta, influenzandole ovvero risultandone a sua volta in qualche modo condizionato, sull'architettura istituzionale della vigilanza sovranazionale e sulle modalità di realizzazione della nuova «funzione unificata»<sup>14</sup>. È evidente, cioè, che l'attrazione della funzione nell'orbita del diritto sovranazionale risponde all'esigenza di allineare la dimensione della regolazione a quella del fenomeno da regolare e degli interessi da tutelare.

Ci pare, nondimeno, che il sistema di vigilanza realizzato dal regolamento n. 1024/2013 metta bene in luce, d'un lato, la problematicità dell'innesto della nuova costruzione giuridica nel tessuto istituzionale dell'Unione e, dall'altro, la difficoltà di «ordinare», all'interno di un complesso organizzativo e funzionale che ambisce all'unitarietà, una pluralità eterogenea di discipline, prassi e culture di vigilanza, le quali – a loro volta – si radicano all'interno di diverse strutture di mercato e di molteplici modi e forme di conduzione dell'attività creditizia.

Si tratta, allora, di comprendere in che modo il nuovo interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria possa farsi motore di un vero e proprio processo di unificazione della funzione a livello nazionale e come esso si rapporti con gli ulteriori interessi pubblici ad esso attigui (si pensi, ad esempio, al corretto funzionamento del mercato interno o dei meccanismi di trasmissione delle politiche monetarie), così come – evidentemente – ai diversi interessi privati degli enti creditizi e dei relativi *stakeholders*.

Occorre infatti considerare come, nello spazio giuridico europeo, assai raramente la dialettica tra gli interessi si esaurisca nel confronto tra amministrazione e soggetti privati, realizzandosi piuttosto tale confronto all'interno di schemi tripolari o multipolari<sup>15</sup>, in cui l'amministrazione europea, oltre che con gli amministrati, si rapporta costantemente anche con le amministrazioni nazionali ovvero, ancora, con altri organismi sovranazionali portatori di interessi eterogenei. Si tratta allora di verificare in che modo l'interesse sovranazionale rimesso alla

---

<sup>14</sup> Così, D. SORACE, *I "pilastri" dell'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 103.

<sup>15</sup> Per un tale ordine di considerazioni, cfr. B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 922.

cura della BCE interagisca con i (potenzialmente confliggenti) interessi nazionali e, dunque, quali siano le tecniche messe in atto per governare le molteplici «differenze» nazionali<sup>16</sup>.

Quest'ultimo profilo ci pare costituire uno degli elementi di maggior interesse della nuova vigilanza bancaria europea, come sistema amministrativo di nuovo genere, in cui il governo del pluralismo e la costruzione dell'unità risultano – come si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono – *assorbiti* all'interno di figure organizzative composite, di procedimenti amministrativi misti o intrecciati, in dinamiche applicative «sincretiche» di incorporazione delle differenze all'interno di modalità esecutive accentrate.

In questa prospettiva, possiamo dire che il Meccanismo unico di vigilanza costituisce uno degli esempi più sofisticati e originali di amministrazione integrata europea, proprio in quanto in esso l'aspirazione all'unità del sistema si fonda sulla combinazione di diverse tecniche di cooperazione e coordinamento tra le autorità nazionali e la BCE. Tali tecniche, peraltro, ricalcano solo in parte i moduli classici di intervento dell'amministrazione europea, ed evidenziano piuttosto il tentativo di sperimentare nuovi modi di esercizio congiunto della funzione europeizzata.

È perciò essenziale tentare di cogliere quali sono i principali elementi di novità introdotti dal regolamento n. 1024/2013, per poi verificare come questi contribuiscano a definire la peculiare morfologia del Meccanismo unico di vigilanza come nuovo tipo di sistema amministrativo complesso, non necessariamente replicabile in altri settori di intervento dell'Unione, ma senz'altro rivelatore di una crescente compenetrazione tra i diritti e gli apparati amministrativi nazionali e sovranazionali e, insieme, di una tanto interessante, quanto – allo stato – problematica «*con-fusione*» tra i due livelli ordinamentali.

Tali sviluppi sollecitano, allora, la scienza giuridica a una riflessione critica circa l'attualità e l'adeguatezza di alcune elaborazioni concettua-

---

<sup>16</sup> In tema, si v. il fecondo filone di ricerca inaugurato dal lavoro di L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006. Sulla coesistenza dialettica tra unità e pluralità, tra *ius commune* e *iura particularia* nell'ordinamento giuridico europeo, per tutti, P. GROSSI, *Unità giuridica europea: un Medioevo prossimo futuro?*, in *Quad. fiorentini*, 2002, 31, p. 39.

li tradizionali e di alcune sedimentate acquisizioni giurisprudenziali in tema di razionalizzazione dei rapporti tra ordinamenti.

Ci si riferisce, ad esempio, all'evidente incapacità delle nozioni di amministrazione diretta, indiretta e congiunta di cogliere e ordinare i molteplici modi attraverso cui l'amministrazione dell'Unione e le «amministrazioni nazionali in funzione comunitaria»<sup>17</sup> danno oggi esecuzione al diritto europeo ovvero, ancora, all'esigenza di dare una più rigorosa sistemazione teorica alla varietà delle figure organizzative contemplate dal diritto derivato e alle tipologie di relazioni che si instaurano tra singole amministrazioni.

Ancora più pressante appare, poi, la necessità di avviare una riflessione più compiuta sulla questione, del tutto originale, dell'applicazione da parte di un'autorità dell'Unione dei diversi diritti nazionali e delle conseguenze che da ciò derivano sul piano dei rapporti tra fonti e ordinamenti, oltre che su quello del sindacato giurisdizionale delle corti europee sugli atti europei applicativi del diritto nazionale e dei connessi poteri di rilevazione e risoluzione delle eventuali antinomie.

La crescente compenetrazione tra diritti nazionali e diritto sovranazionale all'interno di strutture organizzative fortemente integrate e di procedimenti amministrativi intrecciati impone, inoltre, di riprendere e sviluppare ulteriormente il discorso, già da tempo avviato in dottrina, circa l'adeguatezza del sistema di tutele procedurali e giurisdizionali offerte dal diritto dell'Unione.

Specie in relazione alla tutela processuale, invero, non ci si può esimere dal constatare come, a fronte di una crescente integrazione degli apparati amministrativi, perduri un assetto giurisdizionale ancora in larga parte strutturato sui due circuiti paralleli e separati delle corti nazionali e delle corti sovranazionali<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> In tema, per tutti, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. in particolare G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni giuridiche soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 1153; B. MARCHETTI, *Il sistema integrato di tutela*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, p. 198.



Pur prendendo le mosse dallo studio di un «micro-sistema» di diritto amministrativo – quello del Meccanismo unico di vigilanza, appunto – il presente studio si propone di offrire un contributo all'avanzamento di tali riflessioni, nella prospettiva – ormai propria della più attenta giuspubblicistica europea – del reciproco percorso di «costituzionalizzazione del diritto amministrativo e di amministrativizzazione del diritto costituzionale, che nasce e si sviluppa proprio in ambito europeo»<sup>19</sup>.

\*\*\*

Tanto premesso, ci sembra a questo punto opportuno anticipare la struttura della ricerca e delle parti in cui essa si articola, al fine di indicare sinteticamente il senso e la direzione del presente lavoro.

Nel primo capitolo si affronta in prospettiva diacronica l'evoluzione dell'architettura finanziaria europea, ripercorrendo i principali strumenti normativi e amministrativi previsti dall'ordinamento comunitario per regolare il fenomeno del credito e della finanza privata. La breve disamina costituisce la necessaria premessa per comprendere i processi evolutivi che hanno segnato l'incrementale europeizzazione delle funzioni di regolazione e di vigilanza nel settore del credito. L'analisi si propone di mettere in luce la relazione biunivoca che si instaura, a livello sovranazionale, tra la dimensione degli interessi tutelati e gli assetti istituzionali preposti alla regolazione settoriale.

Tale discorso trova ulteriore sviluppo nel secondo capitolo del lavoro. Prendendo le mosse dalla base giuridica del Meccanismo unico di vigilanza e dalla cornice istituzionale in cui esso si situa, si mettono in

---

<sup>19</sup> Così, A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 130. In questi termini, cfr. altresì A. VON BOGDANDY, P. HUBER, S. CASSESE (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, vol. I, Oxford, 2017; F. WOLLENSCHLÄGER, *Constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law in view of Europeanisation and emancipation*, in *Rev. Eur. Adm. Law*, 2017, p. 7 ss. D'altronde, è appena il caso di ricordare il noto insegnamento di Fritz Werner – più di recente richiamato da S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I - *Studi introduttivi (Muovendo dalle Opere di Fabio Roversi Monaco)*, Bologna, 2018 – secondo cui «il diritto amministrativo è diritto costituzionale concretizzato», per cui «ogni problema di diritto amministrativo è potenzialmente un problema anche di diritto costituzionale».

luce, d'un lato, le ragioni e gli interessi che orientano la realizzazione della nuova vigilanza bancaria europea e, dall'altro, i numerosi vincoli che ne condizionano gli assetti organizzativi e funzionali.

L'indagine risulta altresì funzionale alla comprensione della struttura del Meccanismo e delle relazioni organizzative che si instaurano tra la BCE e le autorità di vigilanza nazionali. Tali aspetti, oggetto di analisi della terza parte della ricerca, risultano particolarmente rilevanti ai fini dell'inquadramento del Meccanismo come nuova figura organizzativa della «integrazione amministrativa europea». Particolare attenzione è dedicata ai criteri di riparto delle competenze tra autorità nazionali e BCE e al tipo di relazioni organizzative che, in prospettiva dinamica, si instaurano tra le autorità facenti parte del sistema comune.

La quarta parte è, invece, dedicata alla funzione di vigilanza e alle forme di esecuzione del diritto europeo. Sono, in particolare, individuati sei modi di esecuzione della disciplina sostanziale in materia bancaria, ciascuno caratterizzato da una diversa combinazione dell'elemento nazionale e sovranazionale e dall'utilizzo di molteplici, e per certi versi inedite, tecniche di cooperazione e di gestione della complessità. Tale operazione ci consente di osservare i principali strumenti di coordinamento introdotti dal legislatore europeo per gestire l'interazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale, e di indagare i diversi modelli di integrazione amministrativa che si intrecciano all'interno del sistema settoriale in esame.

Il quinto capitolo è dedicato al tema della tutela dei soggetti privati destinatari dell'azione amministrativa, nella prospettiva delle garanzie procedurali, dei rimedi amministrativi e della tutela giurisdizionale. L'analisi è condotta alla luce degli esiti della ricostruzione effettuata nel capitolo precedente e delle prime applicazioni giurisprudenziali, e affronta alcune questioni specifiche derivanti dalla struttura composita dei procedimenti di vigilanza e dall'intreccio tra diritto nazionale e diritto sovranazionale all'interno delle varie forme di esecuzione amministrativa. La questione della tutela rappresenta, d'altronde, l'inevitabile punto di caduta e, insieme, di verifica della tenuta complessiva degli assetti organizzativi e funzionali definiti dal diritto dell'Unione.

Infine, nell'ultima parte del lavoro si traggono alcune considerazioni conclusive e di sintesi rispetto alle domande di ricerca qui sinteticamente tracciate.

*Un ringraziamento particolare va al Professore Giandomenico Falcon, per avermi avviato allo studio del diritto amministrativo europeo, per la sua guida attenta e costante. Ringrazio la Professoressa Barbara Marchetti, il Professore Marco Bombardelli e il Professore Fulvio Cortese per i tanti e preziosi consigli che non hanno mai mancato di offrirmi, e per la paziente lettura del presente lavoro. Un riconoscente ringraziamento va inoltre al Professore Mario P. Chiti per i commenti a una prima versione di questo scritto. Ringrazio altresì tutti gli amici e i colleghi che, da Trento a Francoforte, da Roma a Lucca, mi hanno sempre accompagnato e sostenuto.*

Trento, Roma e Venezia  
20 luglio 2020



## CAPITOLO PRIMO

### L'EVOLUZIONE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA NEL SETTORE DELLA VIGILANZA FINANZIARIA: DALLE DIRETTIVE DI ARMONIZZAZIONE ALL'UNIONE BANCARIA

SOMMARIO: 1. *La regolazione del credito e l'amministrazione europea.* 2. *Le prime direttive bancarie: il ravvicinamento delle discipline nazionali e il principio di equivalenza.* 3. *Il mercato unico dei servizi finanziari e l'emersione di un'amministrazione composita: i comitati di Lamfalussy.* 4. *La crisi economico-finanziaria e il Sistema europeo di vigilanza finanziaria.* 4.1. *Le Autorità di vigilanza finanziaria e l'evoluzione del modello di agenzia europea.* 4.2. *Dalla armonizzazione delle regole alla armonizzazione delle vigilanze.* 5. *I tre pilastri dell'Unione bancaria europea: cenni introduttivi.*

#### *1. La regolazione del credito e l'amministrazione europea*

Il mercato dei servizi finanziari costituisce uno dei settori in cui si manifesta con maggiore evidenza la necessità di un intervento pubblico sull'economia. Si tratta, invero, di un ambito settoriale in cui comunemente si riscontrano regole ed istituti di diritto speciale, aventi lo scopo di prevenire l'insorgere di rischi e di correggere i fallimenti del mercato in vista del perseguimento di finalità di interesse generale.

È noto, d'altronde, come l'inerenza di interessi di natura pubblicistica all'attività d'impresa svolta da banche e intermediari finanziari<sup>1</sup> abbia storicamente giustificato la previsione di regimi giuridici speciali, a

---

<sup>1</sup> Come osserva F. BELLI, *Pubblico e privato nell'attività bancaria*, in *Dir. banca e mercato fin.* 2010, pp. 506-512, «la banca si distingue da qualsiasi altra impresa [...] perché tratta una merce che merce non è; il denaro non è né un bene di consumo, né un bene di investimento; la moneta è un rapporto sociale». In tema, cfr. altresì D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007.

carattere «sezionale»<sup>2</sup>, implicanti la sottoposizione degli operatori economici a particolari vincoli normativi e a più o meno penetranti interventi di controllo pubblicistico<sup>3</sup>. Il tema della regolazione del credito – anche in ragione della stretta connessione con il governo della moneta<sup>4</sup>, con la tutela del risparmio e con lo sviluppo delle attività produttive<sup>5</sup> – sta invero al cuore del diritto pubblico dell’economia, interessando, in ultima analisi, la stessa costruzione di un «ordine giuridico del mercato»<sup>6</sup>.

Si ricorda inoltre come la regolazione delle attività finanziarie trovi il proprio fondamento nell’esigenza di prevenire e correggere i falli-

---

<sup>2</sup> La teoria dell’ordinamento creditizio come «ordinamento sezionale» è stata sviluppata, sulla scorta della teoria romaniana degli ordinamenti giuridici, da M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 105 ss. e, prima ancora, ID., *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, II, p. 707 ss. Come noto, per M.S. Giannini, all’interno del sistema delineato dalla l. bancaria del 1936, potevano rinvenirsi tutti gli elementi tipici di un ordinamento giuridico: la plurisoggettività, l’organizzazione e la normazione. Per una ricostruzione della teoria gianniniana e dei suoi successivi sviluppi si v. S. AMOROSINO, *Gli ordinamenti sezionali: itinerari di una categoria logica. L’archetipo del settore creditizio*, in *Dir. economia*, 1995, p. 363.

<sup>3</sup> Sull’evoluzione storica dei regimi «speciali» di regolazione del settore, cfr. E. DE SIMONE, *Moneta e banche attraverso i secoli*, Milano, 2012 e, più recentemente, R. IBRIDO, *L’Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, p. 11 ss., con ampi riferimenti bibliografici.

<sup>4</sup> Sul rapporto tra moneta, credito e risparmio nel nostro ordinamento, cfr. in particolare F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss.; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 946 ss. Con riferimento alle più recenti evoluzioni, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell’Unione*, in EAD. (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017.

<sup>5</sup> Sul ruolo del credito come elemento determinativo dello sviluppo economico, per tutti, F. VELLA, *L’esercizio del credito*, Milano, 1990. In tema, cfr. altresì F. BELLI, *Legislazione bancaria italiana (1861-2003)*, Torino, 2004, che sottolinea come l’esercizio del credito sia «un fenomeno a rilevanza generale che non interessa un microcosmo o un settore dell’attività economica, ma l’intera organizzazione dell’economia, la sua capacità di funzionamento, di riproduzione e di sviluppo».

<sup>6</sup> N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998.

menti del mercato (*market failures*) e le asimmetrie informative, ristabilendo una efficiente allocazione delle risorse, specie sotto il profilo del corretto funzionamento dei meccanismi di trasferimento di denaro o di prodotti finanziari tra soggetti debitori e soggetti creditori<sup>7</sup>.

Spostandoci nel contesto sovranazionale, possiamo altresì osservare come gli obiettivi tipici della regolazione bancaria – assicurare la tutela del credito e del risparmio – si trovino a interagire con quello, tradizionalmente proprio del diritto comunitario, della realizzazione di un mercato unico, aperto e concorrenziale, in cui sia garantita la libera circolazione dei servizi e dei capitali. È dunque agevole comprendere il motivo per cui il diritto europeo non si sia limitato a introdurre un *quadro*<sup>8</sup> di regole sostanziali armonizzate in materia di accesso e successivo esercizio delle attività finanziarie, ma abbia progressivamente agito altresì sulla disciplina delle attribuzioni, dei poteri e degli assetti organizzativi delle autorità amministrative nazionali preposte alla vigilanza finanziaria, giungendo financo a plasmare la natura e la consistenza degli interessi sottesi all'intervento di regolazione.

In questa prospettiva, come si avrà modo di constatare nel prosieguo dell'indagine, alla progressiva integrazione dei mercati finanziari sono seguiti diversi interventi normativi volti, tra le altre cose, a creare nuove strutture amministrative sovranazionali deputate a garantire la cooperazione e il coordinamento tra le diverse autorità nazionali sia nel mo-

---

<sup>7</sup> Sulle ragioni della regolazione del mercato dei servizi bancari, *ex multis*, C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, Bologna, 2016; A. ANTONUCCI, *Il diritto delle banche*, Milano, 2012; . Più in generale, sulla regolazione come intervento pubblico volto a «ripristinare le condizioni di efficienza allocativa che il mercato da solo non è in grado di assicurare», G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto*, Bologna, 2009, p. 64.

<sup>8</sup> La metafora del *quadro*, come espressione in grado di descrivere il tipo di intervento pubblico sui mercati, si deve, come noto, a M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, 2004, p. 145 ss., ove è utilizzata per identificare le condizioni giuridiche e istituzionali che consentono la stessa esistenza e il funzionamento del mercato: il quadro («*le cadre*») fissa le regole del gioco dei mercati e traccia i limiti dell'intervento della pubblica autorità.

mento di produzione delle regole, sia in quello – più propriamente amministrativistico – del controllo sul rispetto di tali regole<sup>9</sup>.

In proposito, si può sin d'ora constatare come, indipendentemente dalle oscillazioni tra il polo della *self-regulation* e quello dell'intervento pubblico che nel corso del tempo hanno scandito la regolazione del credito<sup>10</sup>, il settore in esame risulta connotato da una incrementale «europeizzazione»<sup>11</sup> sia sotto il profilo del sistema delle regole sostanziali che disciplinano l'attività e le crisi degli enti creditizi, sia sul versante delle architetture istituzionali preposte alla loro vigilanza, sia – infine – sul piano dell'ampliamento e della trasformazione delle stesse finalità sottese all'intervento pubblicistico<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> È noto, del resto, che – come osservava M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economica*, Bologna, 1993, p. 35 – il modo in cui si declinano i rapporti tra istituzioni pubbliche ed economica sono mobili e mutevoli nel tempo, dipendendo in larga misura dai «mutamenti che investono la struttura politica delle collettività generali»<sup>9</sup>. Sul punto, cfr. altresì, più di recente, A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, 2018, spec. p. 7 ss.

<sup>10</sup> Sui diversi «moduli organizzativi di pubblicizzazione» del credito a partire dalla legge bancaria del 1936, per tutti, M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1972. L'A. peraltro, già nel 1972, avvertiva la profonda influenza che il processo di integrazione comunitaria avrebbe determinato sull'ordinamento del credito in termini di coordinamento e di armonizzazione delle strutture bancarie. Sulle oscillazioni tra riduzione ed espansione dello Stato nella regolazione del credito, specie a seguito della crisi finanziaria, cfr. G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, cit., p. 429 ss.; ID., *The Role of the State in (and after) the Financial crisis: New Challenges for Administrative Law*, in P. LINDSETH, S. ROSE-ACKERMAN (eds.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, 2010, 569 ss.; G. SCIASCIA, *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 413 ss.; D. SICLARI, *La regolazione bancaria e dei mercati finanziari: dalla 'neutralizzazione' dell'indirizzo politico sul mercato all'unificazione europea*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 171 ss.

<sup>11</sup> In generale, sul processo di europeizzazione dei diritti amministrativi nazionali si v. S. TORRICELLI, *L'europeizzazione del diritto amministrativo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 247 ss. Sulle diverse declinazioni di tale processo, S. VALAGUZZA, *Dove va l'europeizzazione del diritto delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 257, spec. 260 ss.

<sup>12</sup> Tale tendenza è messa bene in luce da S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, Padova, 2016., in termini di «crescente pervasività della regolamentazio-



Fondamentale ci sembra, pertanto, avviare la presente indagine a partire dagli sviluppi che hanno scandito l'intervento regolatorio dei pubblici poteri<sup>13</sup> a livello sovranazionale, accennando a quella che vie-

---

ne pubblicistica» di matrice sovranazionale e di «pervasiva immanenza nella regolamentazione e supervisione delle istituzioni europee». Intravede i segni dell'affermazione di un nuovo «ordinamento sezionale» nel settore bancario, C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 390, per il quale il settore «rivela complessità organizzative non immaginabili sino a poco tempo fa».

<sup>13</sup> Sulla «regolazione» come modalità di intervento dei pubblici poteri volta a condizionare l'attività dei privati attraverso una pluralità di strumenti giuridici, formali e informali, orientati al perseguimento di finalità di interesse generale, la letteratura – giuridica e non – è sterminata, né risulta possibile qui fornire una panoramica completa delle diverse accezioni della nozione. In tema, imprescindibile appare il riferimento a A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, in cui la regolazione è vista principalmente in prospettiva funzionale come prevenzione e correzione dei rischi e dei fallimenti dei mercati ad opera di autorità pubbliche in relazione ad attività economiche dotate di un certo valore sociale. Sulla regolazione come «interferenza» sulla libertà di scelta degli operatori economici, operata principalmente con mezzi amministrativi nel perseguimento dell'interesse pubblico, cfr. B. MITNICK, *The political economy of regulation*, New York, 1980; analogamente, cfr. A.I. OGUS, *Economic and the design of regulatory law*, in S.F. COPP (ed.), *The Legal Foundations of Free Markets*, London, 2008, p. 104, il quale si riferisce all'insieme di strumenti in grado di «induce economic actors to outcomes that would not have been reached if they had been allowed to engage freely in market activities». Mette bene in luce l'indeterminatezza dell'ambito giuridico coperto dalla regolazione in ragione dell'indeterminatezza del suo oggetto B. TONOLETTI, *Il mercato come oggetto della regolazione*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2014, p. 5 ss. Sulla regolazione amministrativa cfr., *ex multis*, i contributi raccolti in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000 e in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, nonché almeno A. ZITO, *Mercato (Regolazione dei)*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2010; L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002; P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 337 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, 2019; M. BOMBARDELLI, *Le relazioni tra istituzioni pubbliche e mercati*, in ID. (a cura di), *L'intervento amministrativo sul mercato*, Torino, 2019, p. 10 ss. Con particolare riferimento alla regolazione dei mercati finanziari si v. S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, cit.; M. ONADO, *Economia e regolamentazione del mercato finanziario*, Bologna, 2008,

ne spesso, e non senza accenni critici, indicata come la *governance* finanziaria europea<sup>14</sup>.

L'analisi dei principali sviluppi avvenuti nel settore in parola, d'altronde, appare utile non solo all'inquadramento del tema oggetto del presente lavoro, ma anche al fine di riflettere circa la graduale emersione di nuovi modelli di amministrazione europea, indubbiamente complessi e innovativi, ma che trovano pur sempre la propria origine e i propri antecedenti nei moduli classici di intervento del diritto dell'Unione europea. In quest'ottica, la regolazione finanziaria, oltre a rivestire un notevole interesse settoriale, è assunta come «cartina di tornasole» per la verifica di alcuni sviluppi che, in senso più ampio, caratterizzano il sistema amministrativo europeo e la sua più recente evoluzione<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Sul concetto di *governance*, *ex multis*, M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010; G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012, p. 278 ss.; D. LEVI-FAUR (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012; R. MAYNTZ, *La teoria della «governance»: sfide e prospettive*, in *Riv. it. scienz. pol.*, 1999, p. 3 ss. Per L. AMMANATI, *La governance dell'economia. Variazioni sul modello della rete*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2018, p. 46, con *governance* deve intendersi la «sintesi delle relazioni che si strutturano all'interno di una rete tra una pluralità di soggetti di diversa natura rappresentativi di interessi diversi da coordinare e bilanciare in vista di una decisione che comunque resta aperta ad ulteriori mediazioni». Sulla costruzione della *governance* europea come risposta istituzionale che si situa tra l'espansione del mercato e l'erosione della sovranità, N. SCANDAMIS, *Le paradigme de la gouvernance européenne – Entre souveraineté et marché*, Bruxelles, 2009.

<sup>15</sup> Sottolinea l'importanza di un metodo di indagine che tenga conto del dato positivo ricavabile dal diritto derivato e dalle diverse discipline settoriali, S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, p. 292 ss., ora anche in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, per il quale tale approccio metodologico consente, nell'ambito di un ordinamento «allo stato fluido», di «estrarre quanto vi è di nuovo e suscettibile di sviluppo». Cfr. altresì M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 385 ss., per la quale «i diversi settori del diritto amministrativo speciale fungono da serbatoio e da deposito per le soluzioni che l'amministrazione deve adottare nello svolgimento della sua attività e, al tempo stesso, costituiscono uno specchio nel quale si riflettono i bisogni contemporanei di regolazione».

Nell'avvicinarsi al tema, si rende necessaria una avvertenza preliminare. Occorre invero constatare come tale processo evolutivo non abbia seguito nel tempo un disegno organico, né una progressione lineare. Piuttosto, specie negli ultimi anni, l'evoluzione della vigilanza europea sulla finanza privata è stata scandita da frequenti innesti e giustapposizioni, da improvvise accelerazioni e brusche deviazioni. Emerge, cioè, un quadro complesso e plurale, composto da numerosi livelli e successive stratificazioni, in cui, conformemente all'incedere funzionalista dell'integrazione sovranazionale, i singoli interventi di riforma non sembrano aver seguito un disegno riformatore organico, apparendo piuttosto guidati da un approccio «incrementalista»<sup>16</sup>, cadenzato da progressive modifiche e aggiustamenti *ad hoc*<sup>17</sup>.

Nel complesso, ci pare tuttavia possibile tentare di scandire il percorso evolutivo che ha interessato la regolazione sovranazionale dei mercati finanziari in quattro fasi principali<sup>18</sup>: la prima, connotata dalla

---

<sup>16</sup> In argomento, cfr. in particolare la teoria elaborata da C. LINDBLOM, *The Science of muddling through*, in *Public Administration Rev.*, 1959, p. 79 ss. per cui, dinanzi a scelte decisionali complesse, in quanto connotate dalla molteplicità degli interessi e dalla dimensione multilivello dei soggetti coinvolti, non appaiono utilmente applicabili le teorie basate sulla *rational choice*. Il metodo alternativo proposto dall'A. è costituito dal c.d. *incrementalism*, un approccio che, attraverso continui e rapidi aggiustamenti marginali, procede «*continually building out from the current situation, step-by-step and by small degrees*». Più recentemente, segnalano la tendenza a ricorrere a forme di *experimentalist governance*, intesa come «*a recursive process of provisional goal-setting and revision based on the comparison of alternative approaches to advancing them in different contexts*», C.F. SABEL, J. ZEITLIN, *Experimentalist governance*, in D. LEVI-FAUR (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, cit., p. 170.

<sup>17</sup> Sull'ordinamento comunitario come *adhocrazia*, S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., p. 292 ss.

<sup>18</sup> Una efficace sintesi di tale evoluzione è fornita da M. CAPANTINI, T. PONTELLO, *Banche*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. spec., t. II, Milano, 2007, p. 623; T. TRIDIMAS, *EU Financial Regulation: Federalization, Crisis Management and Law Reform*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 783 ss.; M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia. Dalla legge bancaria del 1936 all'Unione Europea*, in *Giur. comm.*, 2019, p. 32; P.G. TEIXEIRA, *The Legal History of the Banking Union*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, 18, p. 535 ss.; N. MOLONEY, *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford, 2014, p. 854.

graduale introduzione di norme di ravvicinamento e dall'adozione di tecniche di gestione della pluralità; la seconda, contrassegnata dalla previsione di primi organi e procedure sovranazionali volti a coordinare e, in qualche misura, a controllare i regolatori nazionali, pur all'interno di un assetto amministrativo essenzialmente policentrico; la terza, caratterizzata dalla progressiva messa in comune della funzione, vede la creazione di nuovi organismi sovranazionali incaricati di contribuire alla creazione di una disciplina sovranazionale omogenea e di una prassi applicativa uniforme, senza tuttavia sostituirsi alla competenza primaria delle amministrazioni nazionali nel momento esecutivo della vigilanza; la quarta – quella attuale, avviata con l'Unione bancaria europea – appare contraddistinta dal marcato accentramento della funzione in sede sovranazionale e dall'introduzione di una nuova amministrazione europea di vigilanza finanziaria, dando vita a quella che, ad oggi, può essere considerata come la tappa più avanzata del processo di integrazione amministrativa europea<sup>19</sup>.

Tale scansione sembra, del resto, riflettere a grandi linee la stessa evoluzione dell'amministrazione europea, la quale, nata come «*amministrazione di missione*», si è successivamente evoluta in «*amministrazione di vigilanza*» per divenire poi «*amministrazione di gestione*»<sup>20</sup> e assumere infine i tratti di una vera e propria «*amministrazione exécutive*» investita della responsabilità esclusiva dell'esercizio di compiti di diretta esecuzione del diritto dell'Unione, come mette bene in luce l'esperienza dell'Unione bancaria europea.

Avvalendoci delle categorie concettuali e dei modelli teorici elaborati dalla scienza giuridica per dare sistemazione alle diverse forme di

---

<sup>19</sup> In questi termini si v. in particolare C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford, 2014, p. 268 ss, spec. p. 295 per i quali al momento «*financial services afford the most striking illustration of the evolution of EU administration*», ma anche F. MARTUCCI, *Union bancaire, la méthode du « cadre » : du discours à la réalité*, in ID. (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016. In tema, cfr. ampiamente M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., *passim*.

<sup>20</sup> Così, S. CASSESE, *La signoria comunitaria*, cit., p. 293 ss.

attuazione del diritto europeo<sup>21</sup>, si procederà dunque all'analisi delle diverse fasi sopra identificate, con la necessaria avvertenza che la ricostruzione che ci si accinge a compiere avanzerà inevitabilmente per punti sintetici e per necessarie semplificazioni, nella consapevolezza della impossibilità di affrontare compiutamente in questa sede l'ampissimo ventaglio di temi e problemi che hanno contraddistinto l'evoluzione della regolazione finanziaria nell'ordinamento giuridico sovranazionale.

## *2. Le prime direttive bancarie: il ravvicinamento delle discipline nazionali e il principio di equivalenza*

In una prima fase, compresa tra gli anni Settanta del secolo scorso e l'avvio dell'Unione economica e monetaria, l'intervento della Comunità europea nel settore finanziario assume portata contenuta<sup>22</sup>, in corrispondenza con la dimensione prevalentemente nazionale degli istituti bancari e con il limitato grado di integrazione dei relativi mercati.

---

<sup>21</sup> Specie da parte della dottrina italiana che, più di altre, sembra aver contribuito alla sistematizzazione delle modalità di esecuzione del diritto sovranazionale, specie sotto il profilo dell'individuazione dei principali moduli organizzativi, funzionali e procedurali del diritto amministrativo europeo. Sul ruolo della giuspubblicistica italiana, cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018; ID., *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 859 ss.; E. CHITI, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in L. TORCHIA, E. CHITI, R. PEREZ, A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, 2008, p. 145 ss., con ampi riferimenti bibliografici. Rileva l'iniziale ritardo della scienza giuridica italiana rispetto a quella tedesca e francese, e la necessità di una transizione radicale nel modo di percepire e studiare il diritto amministrativo G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 353, ora anche in ID., *Scritti scelti*, Padova, 2015, p. 221.

<sup>22</sup> Come noto, la realizzazione di un mercato comune nel settore finanziario non rientrava tra gli obiettivi originari del Trattato di Roma: la libera circolazione dei capitali e la creazione di un mercato interno dei servizi finanziari entrano a far parte degli obiettivi della Comunità europea solo a partire dall'Atto unico europeo del 1987.

La prima direttiva bancaria del 1977<sup>23</sup>, in particolare, introduce alcune regole comuni in materia di accesso all'attività creditizia al fine di creare le condizioni per la creazione di un mercato comune in materia di servizi bancari. In questa prima fase, l'ordinamento sovranazionale si limita perciò all'adozione di una disciplina minima di armonizzazione, secondo un approccio flessibile che lascia ampio spazio alla regolamentazione nazionale. La normativa di attuazione è infatti rimessa agli Stati membri, e l'amministrazione di tali regole spetta alle autorità nazionali, conformemente al modello tradizionale di amministrazione indiretta o decentralizzata<sup>24</sup>.

In quegli anni, il sistema creditizio rimane caratterizzato da una marcata segmentazione territoriale e di mercato e, soprattutto in alcuni Stati membri, dalla presenza di un forte intervento pubblico<sup>25</sup>. Sulla scia

---

<sup>23</sup> Prima direttiva del Consiglio 77/080/CEE, del 12 dicembre 1977, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio.

<sup>24</sup> Come noto, la nozione di «amministrazione indiretta» è originariamente utilizzata da S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, Milano, 1897; ID., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, IV, Milano, 1911, *ad vocem*, per rappresentare la struttura organizzativa in cui un ente pubblico utilizza l'opera di altri enti pubblici o soggetti privati per svolgere l'attività attribuitagli dalla legge. La locuzione è stata poi impiegata, specie dalla dottrina italiana, per descrivere un assetto in cui – per riprendere la felice espressione di Jean Monnet – la Comunità «non esegue, ma fa eseguire» alle autorità nazionali il diritto e le politiche sovranazionali. Sulla dicotomia tra amministrazione diretta e indiretta, e sul suo superamento, cfr., in particolare, S. CASSESE, G. DELLA CANNANA, *L'esecuzione nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 901 ss.; C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993; ID., *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2007. Lo schema dell'amministrazione indiretta corrisponde, come noto, a quello dell'«*executive federalism*» di matrice tedesca (*Vollzugsföderalismus*), su cui cfr. K. LENAERTS, *Some reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Rev.*, 1991, p. 11; B. DUBEY, *Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe*, in *Cahiers droit europ.* 2003, p. 87; R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive federalism" in the (new) European Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2010, p. 1385 ss.

<sup>25</sup> Sul rapporto tra intervento pubblico e sistema del credito e la sua evoluzione a seguito delle prime direttive europee, cfr. almeno F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico*

delle riforme adottate a seguito della grande depressione del '29, il settore bancario resta soggetto all'esercizio di poteri conformativi e direttivi delle autorità creditizie e all'indirizzo politico nazionale, in nome della particolare rilevanza pubblicistica attribuita all'attività bancaria<sup>26</sup>.

Entro tale cornice, le direttive comunitarie iniziano ad affermare una nuova logica, valorizzando il principio di concorrenzialità e accentuando la natura imprenditoriale dell'attività creditizia. Basti qui ricordare come la prima direttiva abbia sancito il principio del libero accesso al mercato da parte dei nuovi operatori, avviando il superamento dei regimi nazionali in cui la concessione della licenza bancaria era subordinata a una previa valutazione discrezionale degli interessi economici nazionali<sup>27</sup>.

La seconda direttiva bancaria<sup>28</sup>, successiva all'avvio del processo di realizzazione del mercato interno<sup>29</sup>, oltre a stabilire nuove regole in te-

---

*e ordinamento del credito*, Milano, 1978; S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta*, *ivi*, ora anche in ID., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936?*, Roma, 1987, p. 42; L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992, p. 156 ss.

<sup>26</sup> Sull'attività bancaria come servizio pubblico, cfr. M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, cit.; G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, Giuffrè, 1968. Sul punto, si v. altresì la posizione di M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., spec. p. 106 ss., il quale, pur riconoscendo – sulla scorta della ricostruzione proposta da U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964 – che l'attività creditizia costituisse servizio pubblico in senso oggettivo, osservava come, avendo riguardo alla nozione tradizionale, l'attività non fosse svolta solamente da soggetti pubblici e, soprattutto, che l'attività di controllo del credito non risultasse primariamente volta a soddisfare interessi individuali, quali il bisogno di credito dei singoli cittadini, bensì alla messa in sicurezza del risparmio e alla direzione dell'economia e del progresso sociale. In tema, cfr. altresì F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973.

<sup>27</sup> In tema, per tutti, M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., p. 44 ss. il quale, prescindendo dalla disputa circa la natura giuridica dell'atto, configurava tale provvedimento alla stregua di un «atto di chiara natura organizzativa», in quanto attinente «allo stesso costituirsi e organizzarsi del soggetto gestore dell'attività».

<sup>28</sup> Seconda direttiva del Consiglio, 89/646/CEE, del 15 dicembre 1989, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio. In argomento, A. BROZZETTI, V. SANTORO (a cura di), *Le direttive comunitarie in materia bancaria e l'ordinamento italiano*, Milano, 1990; A. PATRONI GRIFFI, *Riflessioni sulla seconda direttiva bancaria*,

ma di autorizzazione e di esercizio dell'attività creditizia, introduce l'istituto del *passaporto bancario europeo*. In base a esso, gli enti creditizi possono esercitare negli altri Stati membri tutte le attività che sono stati autorizzati a compiere dalla competente autorità di vigilanza nel proprio paese d'origine<sup>30</sup>.

In virtù del principio del mutuo riconoscimento<sup>31</sup>, il provvedimento nazionale di autorizzazione assume, cioè, automatica efficacia transnazionale<sup>32</sup> in tutto il territorio comunitario, divenendo strumento fonda-

in *Banca impresa società*, 1991, p. 419 ss.; A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, 1992; G. GODANO, *La legislazione comunitaria in materia bancaria*, Bologna, 1996.

<sup>29</sup> Come noto, il concetto di mercato interno, introdotto dall'Atto Unico Europeo, doveva intendersi come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». In tema, K. MORTELMANS, *The Common Market, the Internal Market, the Single market: What's in a Market?*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 101.

<sup>30</sup> Sul punto, per tutti, F. MERUSI, *Sul cosiddetto passaporto europeo delle banche comunitarie*, in ID., *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002, p. 37 ss.

<sup>31</sup> Sulla rilevanza del principio nella costruzione del mercato unico europeo, L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006; C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2012. Con particolare riferimento ai servizi finanziari, M. ONADO, *Il mutuo riconoscimento e l'integrazione comunitaria dei mercati dei servizi finanziari*, in *Banca impresa società*, 2006, p. 185; M. ORTINO, *Il mutuo riconoscimento e l'integrazione comunitaria dei mercati dei servizi finanziari*, in *Banca impresa società*, 2006, 2, p. 185.

<sup>32</sup> In questi termini, l'atto amministrativo di uno Stato membro produce effetti giuridici anche nel territorio degli altri Stati membri in forza di una norma sovranazionale, con ciò determinandosi – come osserva S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, cit., p. 10 ss. – una «apertura laterale degli ordinamenti statali che (...) consente il transito da uno Stato a un altro di norme, pronunce giurisdizionali e atti amministrativi nazionali». In argomento, *ex multis*, E. SCHMIDT ASSMAN, *Forme di cooperazione amministrativa europea*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 473 ss., secondo cui l'istituto della *single licence* costituisce un chiaro esempio di decisione amministrativa transnazionale che postula una stretta cooperazione orizzontale tra gli Stati membri. Ma si v. altresì M. RUFFERT, *Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012; L. DE LUCIA, *Amministrazione transnazionale*



mentale per la futura realizzazione del mercato interno dei servizi bancari e la liberalizzazione del settore<sup>33</sup>. Le attività ammesse al mutuo riconoscimento possono essere esercitate liberamente all'interno della Comunità, tramite lo stabilimento di una succursale o in regime di libera prestazione di servizi<sup>34</sup>.

La vigilanza sugli istituti, comprese le attività svolte nelle succursali stabilite nei paesi ospitanti, spetta poi alla stessa autorità di vigilanza nazionale che ha rilasciato l'autorizzazione, secondo il principio dell'*home country control*<sup>35</sup>. Ne consegue che la disciplina dello Stato di origine si estende – per quanto concerne la vigilanza su quell'istituto e sulla sua succursale – oltre i confini nazionali, dando luogo alla si-

---

*e ordinamento europeo*, Torino, 2009; ID., *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2012, p. 24 ss., il quale riconduce l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività creditizia alle autorizzazioni con automatico effetto transnazionale, in quanto abilitante l'esercizio di una «*fundamental freedom outside their home country without the host administrations having to give their own consent*».

<sup>33</sup> L.G. RADICATI DI BROZOLO, *Il mercato unico dei servizi bancari e finanziari*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008, p. 125, per cui «l'azione comunitaria in campo bancario e finanziario può essere considerata quasi il paradigma dell'azione comunitaria per la creazione del mercato interno, in particolare nei servizi, caratterizzata come noto da una combinazione di tecniche diverse che ruotano intorno ai due strumenti di base dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento».

<sup>34</sup> In argomento, cfr. F. POCAR, *Libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi bancari ed armonizzazione dei controlli bancari nella CEE*, in *Studi per Lorenzo Campaigna*, II, Milano, 1981, p. 201 ss.

<sup>35</sup> Come nota L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., p. 119 ss., il principio dell'*home country control*, analogamente a quello del mutuo riconoscimento, rappresenta lo strumento operativo di una «equivalenza presunta» nell'ambito del processo di gestione delle diversità nazionali. Il principio di equivalenza, in tale prospettiva, accompagna l'istituto bancario tanto nel suo momento genetico, quanto successivamente nel quotidiano esercizio dell'attività creditizia. L'A. rileva inoltre che, mentre il mutuo riconoscimento opera automaticamente in base alla norma primaria, l'affermazione della vigilanza del paese d'origine e la concreta determinazione del suo oggetto, ambito e modalità di svolgimento, necessitano di un'apposita definizione normativa e di una regolazione secondaria espressa.

multanea vigilanza di più amministrazioni nazionali sullo stesso spazio giuridico, alla luce di diverse regole e prassi<sup>36</sup>.

La trama disegnata dalla seconda direttiva combina, insomma, l'armonizzazione minima delle regole sostanziali sull'accesso e sull'esercizio dell'attività creditizia con i moduli organizzativi tradizionali dell'amministrazione indiretta, attraverso il legame del mutuo riconoscimento e della vigilanza del paese di origine. A fronte di una progressiva integrazione dei mercati e dell'apertura alla concorrenza transnazionale, la *gestione delle differenze* riscontrabili a livello nazionale riposa essenzialmente su strumenti volti a introdurre presunzioni di equivalenza delle regole e delle vigilanze<sup>37</sup>, e non già su meccanismi o strutture stabili di coordinamento tra le autorità competenti<sup>38</sup>.

Sul versante organizzativo occorre inoltre notare come le prime direttive bancarie non introducano condizionamenti significativi sulle architetture istituzionali nazionali, limitandosi a determinare in capo agli Stati membri l'obbligo di costituire autorità nazionali preposte alla vigilanza sugli enti creditizi. Tali autorità divengono, pertanto, uffici *neces-*

---

<sup>36</sup> Si assiste, pertanto, a un fenomeno di circolazione intracomunitaria delle diverse normative nazionali che acquistano – in virtù dei principi posti dalla direttiva – una efficacia extraterritoriale. A ben vedere, ad assumere efficacia transnazionale non è solo l'atto amministrativo con cui l'autorità amministrativa nazionale rilascia l'autorizzazione, ma altresì la disciplina nazionale che regola i singoli aspetti dell'attività creditizia. Sul punto, L.G. RADICATI DI BROZOLO, *L'ambito di applicazione della legge del paese di origine nella libera prestazione dei servizi bancari nella CEE*, in *Foro it.*, 1990, IV, 457 ss.; G. CORSO, *Mutuo riconoscimento e norma applicabile*, in A. PLAIA (a cura di), *La competizione tra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007, p. 129.

<sup>37</sup> Sul principio del mutuo riconoscimento come tecnica di neutralizzazione delle differenze nazionali, F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012, p. 28 ss.

<sup>38</sup> Si v., peraltro, la creazione di forum informali di studio e di scambio di informazioni (Gruppo di contatto tra le autorità di vigilanza, formatosi in via informale nel 1972), e di comitati consultivi incaricati di assistere la Commissione nel garantire la corretta applicazione delle direttive e di coadiuvarla nell'elaborazione di nuove proposte in materia bancaria (Comitato consultivo bancario, costituitosi nel 1979 sulla base dell'art. 11 della prima direttiva bancaria).

sari per il diritto comunitario, secondo la ben nota logica della «amministrazione nazionale in funzione comunitaria»<sup>39</sup>.

Più consistente appare, invece, l'impatto del diritto comunitario e degli standard elaborati dagli organismi regolatori globali<sup>40</sup> sulla «foresta pietrificata» degli strumenti e delle regole relative all'esercizio dell'attività creditizia e sulla funzione da riconoscere all'attività di vigilanza e controllo sul credito<sup>41</sup>.

Le finalità che contrassegnavano l'ordinamento sezionale del credito cedono così il passo ai principi pro-concorrenziali di apertura dei mercati, in uno con la libertà economica del soggetto bancario e con il rico-

---

<sup>39</sup> Sul punto, per tutti, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007, p. 83, per il quale «sull'organizzazione interna agli Stati membri, il condizionamento sovranazionale, pur essendovi, appare debole. Si sostanzia nell'obbligo di intestazione ad un'autorità nazionale della funzione enucleata dalla disciplina comunitaria». In tema, cfr. altresì F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in ID., *Le leggi del mercato*, cit., p. 97, secondo il quale in tale fase si assiste all'utilizzo del «modello dell'autarchia», in cui «la disciplina della funzione è direttamente o indirettamente, comunitaria (...); l'organizzazione è invece lasciata alla disciplina dello Stato federato».

<sup>40</sup> Si v. l'importante ruolo giocato dai c.d. *standards setters* globali tra cui, in particolare, il Comitato di Basilea, *l'International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), *l'International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), sui quali cfr. i contributi raccolti in S. BATTINI (a cura di), *La regolazione globale dei mercati finanziari*, Milano, 2007. In argomento, imprescindibile è il riferimento al volume di M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, Milano, 2012. Sui circuiti di influenza tra diritto globale e diritto europeo, per tutti, B.G. MATTARELLA, E. CHITI (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law – Relationships, Legal issues and Comparison*, Berlin-Heidelberg, 2011.

<sup>41</sup> Come noto, sulla scia della seconda direttiva bancaria, il legislatore italiano ha provveduto all'integrale risistemazione dell'ordinamento creditizio e all'adozione del d. lgs 1° settembre 1993, n. 385 (t.u. bancario). Sul punto, ci si limita a rinviare a F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994; M. RISPOLI FARINA (a cura di), *Prime riflessioni sul testo unico in materia bancaria e creditizia*, Napoli, 1995. Il mutamento di prospettiva è ben evidenziato – sebbene con riferimento al tema della definizione delle potestà regionali in materia creditizia – dalla Corte cost., nelle sentt. nn. 525/90 e 224/1996, su cui S. BARTOLE, *Le Regioni e il mercato unico nel settore bancario*, in *Le Regioni*, 1995, p. 545 ss.

noscimento della natura imprenditoriale della sua attività<sup>42</sup>. All'accentuazione degli aspetti dell'autonomia privata e degli obiettivi di impresa si accompagna, allora, la graduale erosione della funzione «sociale» del credito e, con essa, della specialità pubblicistica che ne connotava, quanto meno nel nostro ordinamento, il regime regolatorio.

In questi termini, ci limitiamo qui a constatare, con riserva di tornare più diffusamente su questo profilo, come l'ampia enfasi posta dal diritto comunitario sulla libertà (negativa) dell'impresa bancaria abbia avuto l'ulteriore effetto di mettere in ombra le esigenze di protezione dello speculare interesse (oggettivo) alla tutela del credito e del risparmio di cui all'art. 47 della nostra Costituzione<sup>43</sup>.

In estrema sintesi, possiamo osservare come, in questa prima fase, il diritto comunitario si prefigga l'obiettivo di consolidare la costruzione del mercato dei servizi bancari, definendo la natura imprenditoriale dell'attività creditizia e sancendone la sottoposizione alle regole e ai principi della concorrenza. Per fare ciò, il diritto europeo interviene a ridurre ulteriormente i profili di discrezionalità inerenti al controllo

---

<sup>42</sup> Cfr. Corte giust., sent. 14 luglio 1981, *Züchner*, in causa 172/80, in cui il giudice comunitario ha equiparato l'attività bancaria a qualsiasi altra attività economica sotto il profilo dell'applicazione delle regole in materia di concorrenza, conformemente alla previsione della prima direttiva bancaria che definiva l'ente creditizio come «un'impresa la cui attività consiste nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto». In Italia, l'esplicito riconoscimento della natura imprenditoriale dell'attività bancaria si deve al D.P.R. 27 giugno 1985, n. 350. In argomento, E. STICCHI DAMIANI, *Banca e diritto d'impresa: premesse per uno studio sull'evoluzione del sistema*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1989, p. 877 ss.

<sup>43</sup> Sulla dimensione costituzionale della tutela del risparmio nel nostro ordinamento, e sul suo nesso con il credito, cfr., per tutti, F. MERUSI, *Art. 47*, cit., p. 153 ss. Sull'impatto del diritto europeo sulla tutela del risparmio, cfr. F. SCUTO, *La tutela costituzionale del risparmio negli anni della crisi economica. Spunti per un rilancio della dimensione oggettiva e sociale dell'art. 47 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019; G. DI PLINIO, *Il risparmio nella costituzione economica europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 1236 ss.; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit.; S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pt. spec., t. III, p. 1731. In tema, cfr. altresì J. ZILLER, *La tutela del risparmio tra obiettivi e competenze dell'Unione europea*, in *Il Dir. dell'economia*, n. 1/2008.

pubblicistico sull'accesso e sull'esercizio dell'attività creditizia<sup>44</sup>, e a trasformare i modelli di intervento statale e il ruolo delle autorità di vigilanza bancaria. Si afferma, così, una nuova forma di intervento pubblico che evidenzia il passaggio da un approccio strutturale alla vigilanza a un modello «prudenziale»<sup>45</sup>.

Così facendo, il diritto europeo determina altresì una decisiva apertura «orizzontale» degli ordinamenti statali, mettendoli in comunicazione e, in definitiva, in competizione<sup>46</sup>.

### 3. *Il mercato unico dei servizi finanziari e l'emersione di un'amministrazione composita: i comitati di Lamfalussy*

La seconda fase – che coincide grossomodo con i lavori di avvio della moneta unica e l'accelerazione dell'integrazione del mercato dei capitali – si contraddistingue per la presa d'atto del mancato raggiun-

---

<sup>44</sup> Come segnala F. MERUSI, *Sul cosiddetto passaporto europeo delle banche comunitarie*, cit., p. 41, al tempo «si fronteggiavano due concezioni opposte: quella dell'autorizzazione vincolata all'accertamento di determinati presupposti prevista nell'ordinamento tedesco e quella dell'autorizzazione discrezionale prevista in quasi tutti gli altri Paesi». L'ordinamento comunitario abbraccia il modello tedesco secondo cui «l'attività bancaria è un'attività imprenditoriale; l'esercizio di un'impresa è un diritto; l'esercizio di un diritto può essere sottoposto soltanto a controlli sull'esistenza di presupposti per il suo esercizio oggettivamente verificabili».

<sup>45</sup> Sul punto la letteratura, giuridica e non, è sterminata. In questa sede ci si limita a rinviare, nella dottrina italiana, a G. GUARINO, *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in V. MEZZACAPO (a cura di), *Studi sulla nuova legge bancaria*, Roma, 1994; C. BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005, p. 308 ss.; P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, 2000, spec. p. 174 ss. In prospettiva europea e globale, si v. in particolare L. DRAGOMIR, *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*, Abingdon-New York, 2010.

<sup>46</sup> Sul fenomeno della competizione tra ordinamenti, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1995, p. 179; M. GNES, *La scelta del diritto: concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, 2004; L. TORCHIA, *Concorrenza tra ordinamenti e diritto amministrativo nell'ordinamento europeo*, in A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2004, p. 109.

gimento degli obiettivi posti dall'Atto unico europeo e il fallimento del metodo della c.d. integrazione competitiva<sup>47</sup> (o di *integration through markets*) che aveva segnato la fase precedente<sup>48</sup>.

In questo periodo, la Comunità europea elabora due linee di intervento, tra loro interconnesse: la prima, compendiate nel *Financial Services Action Plan* (FSAP)<sup>49</sup> del 1999, mira all'introduzione di un consistente *corpus* di regole armonizzate in diversi segmenti del mercato dei servizi finanziari, secondo un approccio di «*integration through law*»<sup>50</sup>; la seconda è volta all'introduzione di nuovi strumenti di coordinamento in grado di garantire tanto un corretto, tempestivo e omogeneo recepimento delle direttive di armonizzazione, quanto una effettiva esecuzione in via amministrativa delle regole sostanziali, nell'ottica di una «*integration through governance*».

A tale obiettivo risponde, come noto, la riforma della *governance* finanziaria ispirata dal c.d. Rapporto di Lamfalussy<sup>51</sup>. Per quanto qui più

<sup>47</sup> L'idea di una *regulatory competition*, basata sulla *co-evolution* dei diversi ordinamenti statali, è proposta, nei termini di una *reflexive harmonisation*, da S. DEAKIN, *Two types of regulatory competition: Competitive Federalism versus Reflexive Harmonisation. A Law and Economics Perspective on Centros*, in *Yearbook of Eur. Legal Studies*, 1999, p. 231. Per un'esauritiva panoramica dei diversi modelli di integrazione nella costruzione del mercato unico, L.M. POIARES MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, 1998, in particolare, p. 126 ss.

<sup>48</sup> Cfr. il c.d. Rapporto Sutherland, presentato alla Commissione europea il 28 ottobre 1992, *The Internal Market After 1992: Meeting the challenge* [SEC (92) 2044].

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione europea *Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan*, 11 maggio 1999 [COM (1999) 232].

<sup>50</sup> Per tutti, M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER, (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American federal experience*, vol. 1, Berlin, 1986 e, più recentemente, D. AUGENSTEIN (ed.), *'Integration through Law' Revisited. The Making of the European Polity*, London, 2012.

<sup>51</sup> *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, del 15 febbraio 2001. In argomento, A. ANTONUCCI, *La vigilanza bancaria nell'Unione europea: fra cooperazione e metodo Lamfalussy*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, t. V, Milano 2004, p. 3185; I. SABBATELLI, *La supervisione sulle banche. Profili evolutivi*, Padova, 2009, p. 139 ss.; G. GODANO, *Il progetto di riforma dell'architettura finanziaria in Europa*, in *Dir. Un. Eur.*, 2004, p. 213 ss.; K. LENAERTS, A. VERHOEVEN, *Towards a Legal Framework for Executive Rule – Making in the EU?*

interessa, si ricorda come, con l'obiettivo di introdurre un primo strumento di raccordo tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione europea, la riforma abbia portato all'introduzione dei c.d. comitati di Lamfalussy<sup>52</sup>. Nel settore bancario, si tratta in primo luogo del Comitato bancario europeo<sup>53</sup>, formato dai rappresentanti dei ministeri economici degli Stati membri, e del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria<sup>54</sup>, a composizione tecnica. Il primo è stato investito del duplice cappello<sup>55</sup> di «comitato di esperti», avente funzione consultiva nei confronti della Commissione, e di «comitato della comitologia», mentre al secondo è stato attribuito il potere di emanare raccomandazioni e linee guida non vincolanti nei confronti delle autorità di vigilanza nazionali, allo scopo di rafforzarne la cooperazione e di garantire così l'uniforme applicazione della normativa sovranazionale.

In tale fase si assiste, dunque, a una prima embrionale previsione di meccanismi stabili di coordinamento tra le amministrazioni settoriali attraverso l'istituzione di organismi burocratici a composizione mista operanti nella fase di elaborazione della normativa secondaria. La collaborazione tra le autorità competenti si struttura all'interno di una figura organizzativa reticolare<sup>56</sup>, fungente da strumento di composizione<sup>57</sup>,

*The contribution of the new comitology decision*, in *Common Market Law Rev.*, 2000, p. 645 ss.

<sup>52</sup> Sulla figura organizzativa dei comitati nel diritto dell'Unione, cfr. diffusamente M. SAVINO, *I comitati dell'Unione Europea: la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005, p. 301, nonché C.F. BERGSTRÖM, *Comitology: delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford, 2005.

<sup>53</sup> Decisione della Commissione 2004/10/CE, del 5 novembre 2003, che ha istituito il Comitato bancario europeo.

<sup>54</sup> Decisione della Commissione 2009/78/CE, del 23 gennaio 2009, che istituisce il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria.

<sup>55</sup> Secondo la definizione di M. SAVINO, *op. ult. cit.*, p. 301.

<sup>56</sup> Sulle reti sovranazionali di regolatori, S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, cit., p. 43 ss. I comitati rappresentano, in tal senso, l'emersione – all'interno dello spazio giuridico europeo – «di una amministrazione polisnodale» o «per collegi» (così, G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Bologna, 1994).

<sup>57</sup> Sulle figure di composizione, cfr. originariamente M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, vol. I, p. 203. La nozione è poi ripresa e sviluppa-

in grado di contemperare la tutela degli interessi nazionali con l'esigenza di assicurare la prevalenza dell'interesse sovranazionale<sup>58</sup>.

Eppure, a fronte della significativa accelerazione del processo di integrazione dei mercati finanziari<sup>59</sup>, il coordinamento amministrativo rimane fondato su meccanismi deboli, affidati a organismi privi di poteri vincolanti e a strumenti di *soft law*, in linea – del resto – con le forme di *governance* sperimentate agli inizi degli anni Duemila<sup>60</sup>.

In definitiva, in questa fase l'assetto regolatorio si caratterizza per una accentuata armonizzazione normativa, e per una ancora debole integrazione degli apparati amministrativi<sup>61</sup>. Benché si avviino nuove

ta da S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, ora in ID., *La crisi dello Stato*, cit., p. 67, e da C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 651.

<sup>58</sup> Secondo il modello della «comunione delle funzioni». Su tale modello – che descrive in modo ampio diverse forme di concorso, cooperazione e coordinamento tra amministrazioni multilivello – cfr. L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 24. Per S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., p. 296, la comunione delle funzioni si caratterizza per il fatto che la funzione è retta dal diritto sovranazionale e che l'interesse pubblico definito dal diritto dell'Unione è distribuito in modo uguale tra le amministrazioni nazionali ed europee.

<sup>59</sup> Particolarmente significativo in tal senso appare il rapporto della BCE, *Financial Integration in Europe*, 2007, in cui si riconosce che «*financial integration is part of the currently heavily emerging process of financial internationalisation. Evidently, however, the process of financial integration aims at deeper results in comparison to that of financial internationalisation, because its ultimate purpose is the establishment and functioning of a single financial area within the context of a common economic area ("microeconomic integration"). It may be even deeper if the states concerned strive also at "macroeconomic integration", as it is the case in the European Union, which has already achieved its monetary unification*».

<sup>60</sup> Almeno a partire dal *Libro Bianco sulla Governance* del 2001 [COM (2001) 428]. In tema, *ex multis*, C. JOERGES, Y. MÉNY, J.H.H. WEILER (eds.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP, n. 6/2001; L. AMMANNATI, *Governance e regolazione attraverso reti*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, 181 ss. Sul punto, si v. altresì l'approfondimento monografico di S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012.

<sup>61</sup> Sebbene poi – come rilevano E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, p. 45 – tale integrazione normativa non può



modalità di azione comportanti prime forme di condivisione stabile della funzione tra Stati membri e Unione, l'integrazione dei plessi amministrativi nazionali e sovranazionali rimane ancorata ai moduli di «integrazione disgiuntiva»<sup>62</sup> tipici della fase precedentemente esaminata.

L'attività di cura in concreto della funzione rimane affidata alle autorità nazionali in via decentrata, mentre l'intervento sovranazionale appare limitato alla previsione di organismi e strumenti preventivi di composizione e coordinamento tra i due livelli. La collaborazione tra le amministrazioni avviene all'interno di un quadro di *governance without government* privo di un coordinamento sovranazionale unitario in cui ogni autorità «opera in base a proprie norme, nell'esercizio di poteri propri, che, però, coincidono con quelli di altri uffici e, quindi, richiedono collaborazione, con scambi di informazioni per agevolare le rispettive funzioni»<sup>63</sup>.

#### 4. La crisi economico-finanziaria e il Sistema europeo di vigilanza finanziaria

Nel 2010, la diffusione della crisi economico-finanziaria all'interno dell'Unione europea inaugura quella che abbiamo in precedenza individuato come la terza fase del processo evolutivo dell'integrazione europea della vigilanza finanziaria<sup>64</sup>. Come noto, sul versante della vigilanza

---

che «incide[re] profondamente sui rapporti tra le amministrazioni nazionali e le autorità comunitarie, là dove, istituendo un unico ordinamento integrato, trasforma le prime da esecutori interni di obblighi internazionali a veri e propri uffici di attuazione decentralizzata del diritto comunitario».

<sup>62</sup> Così, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., pp. 198 e 218, ove si mette in luce che in tali casi «l'atto di cura della funzione promana dall'autorità nazionale senza che nel procedimento che lo precede vi siano fasi propriamente sovranazionali o comuni».

<sup>63</sup> S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p. 46.

<sup>64</sup> I processi di revisione degli assetti istituzionali della vigilanza finanziaria conseguenti alla crisi economico-finanziaria coinvolgono tutti i livelli ordinamentali: nazionale, sovranazionale e globale. Nella riflessione amministrativistica, si v. almeno G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni*

za sulla finanza privata la crisi ha messo in luce la necessità di pervenire a un allineamento della dimensione della regolazione a quella del fenomeno da affrontare e degli interessi da tutelare<sup>65</sup> attraverso la simultanea introduzione di un *corpus* di regole uniformemente applicabili su tutto il territorio dell'Unione<sup>66</sup> e la previsione di un più stretto coordinamento tra le autorità di vigilanza nazionali.

In questa direzione, si muovono le raccomandazioni elaborate dal gruppo di esperti presieduto da Jacques de Larosière<sup>67</sup> e la conseguente realizzazione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (o *European System of Financial Supervision*)<sup>68</sup>. Come noto, il sistema poggia su

istituzionali, Bologna, 2012; E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013, p. 1 ss.; G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 697; R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 669 ss.; D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 45 ss. Sulla genesi della crisi finanziaria globale e sul ruolo dei poteri pubblici, cfr. *amplius* G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

<sup>65</sup> Per tutti, G. NAPOLITANO, *La scala ottimale della regolazione*, in F. BRESCIA, L. TORCHIA, A. ZOPPINI (a cura di), *Metamorfosi del diritto delle società?*, Seminario di studi per gli ottant'anni di Guido Rossi, Napoli, 2012, p. 79 ss. Sul punto, fondamentale risulta la teoria del c.d. *financial trilemma* elaborata da D. SCHOENMAKER, *Governance of international banking: the financial trilemma*, Oxford, 2013, secondo cui sarebbe impossibile conciliare l'integrazione dei mercati e la stabilità finanziaria a livello europeo con la permanenza di una regolazione su base nazionale.

<sup>66</sup> Sulla risposta regolatoria dell'Unione si v., in particolare, M. ANDENAS, I.H.Y. CHIU, *The Foundations and Future of Financial Regulation: Governance for Responsibility*, Abingdon, 2014; L. QUAGLIA, *The Regulatory Response of the European Union to the Global Financial Crisis*, in R. MAYNTZ (ed.), *Crisis and Control. Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt-New York, 2012.

<sup>67</sup> *High Level Group on Financial Supervision in the EU*, Report del 25 febbraio 2009 (Rapporto de Larosière).

<sup>68</sup> La letteratura sul punto è ormai vastissima. Ci si limita qui a rinviare a V. CERULLI IRELLI, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, p. 155; E. FERRAN, *Under-*

due pilastri: quello della vigilanza microprudenziale, rivolta ai singoli intermediari, scandito da un'articolazione settoriale e per comparti, e quello della vigilanza macroprudenziale, relativo alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

Nel pilastro microprudenziale operano tre autorità europee di vigilanza finanziaria – la *European Banking Authority* (EBA)<sup>69</sup>, la *European Securities Markets Authority* (ESMA)<sup>70</sup> e la *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA)<sup>71</sup>, rispettivamente operanti nel settore bancario, mobiliare e assicurativo – mentre in quello macroprudenziale è stato istituito un nuovo organismo, privo di personalità giuridica, investito della vigilanza sull'intero sistema finanziario, lo *European Systemic Risk Board* (ESRB)<sup>72</sup>.

Nel complesso, si tratta di interventi che hanno determinato importanti trasformazioni degli assetti dell'architettura di vigilanza finanziaria.

*standing the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, in G. FERRARINI, K.J. HOPT, E. WYMEERSCH (eds.), *Financial Regulation and Supervision. A post-crisis analysis*, Oxford, 2012, p. 111 ss.; E. WYMEERSCH, *The European Financial Supervisory Authorities or ESAs*, *Ibidem*, p. 232; M. PELLEGRINI, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2012, 2, p. 52 ss.; V. TROIANO, *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, p. 505 ss.

<sup>69</sup> Regolamento (UE), n. 1093/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea).

<sup>70</sup> Regolamento (UE) n. 1095/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati).

<sup>71</sup> Regolamento (UE) n. 1094/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali).

<sup>72</sup> Regolamento (UE) n. 1092/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macro-prudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico. Sulla funzione macroprudenziale, per tutti, G. NAPOLETANO, *Legal aspects of macroprudential policy in the United States and in the European Union*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 76, 2014; E. GUALANDRI, M. NOERA, *Rischi sistemici e regolamentazione macroprudenziale*, in C. BISONI, E. GUALANDRI, A. LANDI, G. LUSIGNANI (a cura di), *Scritti in onore di Marco Onado*, Bologna, 2014.

ria, ma che assumono altresì significato nella più ampia prospettiva dell'evoluzione del diritto amministrativo europeo e dei suoi moduli organizzativi e funzionali.

Nell'economia del presente lavoro pare, pertanto, utile tentare di sintetizzare i principali elementi di novità introdotti dalla riforma del 2010, al fine di mostrare l'emersione di una tendenza del «diritto europeo della crisi» a realizzare l'integrazione amministrativa attraverso tecniche capaci di coniugare elementi di composizione e differenziazione con nuovi moduli di accentramento della funzione a livello sovranazionale.

#### *4.1. Le Autorità di vigilanza finanziaria e l'evoluzione del modello di agenzia europea*

Le tre autorità di vigilanza finanziaria assumono la forma giuridica dell'agenzia europea. Come appena constatato, tuttavia, rispetto al modello più consolidato di agenzia europea, esse presentano diversi elementi di peculiarità<sup>73</sup>. Innanzitutto, sul piano strutturale, le autorità di vigilanza sono contraddistinte da una tendenziale indipendenza rispetto agli Stati membri e alle istituzioni politiche dell'Unione<sup>74</sup>. Per certi versi, dunque, esse ricalcano il modello di autorità indipendenti diffuso a livello sovranazionale, in ciò evidenziando l'allentamento del consueto rapporto di strumentalità e ausiliarietà rispetto all'attività della Commissione europea.

Sul piano funzionale, i regolamenti istitutivi conferiscono alle autorità di settore innovativi poteri di regolamentazione, un ruolo di indiriz-

---

<sup>73</sup> Tale evoluzione è colta, *in primis*, da E. CHITI, *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 57 ss. In argomento, cfr. altresì E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 801 ss. Sui caratteri delle agenzie europee come figure dell'integrazione decentrata imprescindibile appare il rinvio al volume di E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002.

<sup>74</sup> Sull'indipendenza di tali autorità si v., in particolare, S. BATTINI, *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 3, p. 947 ss.; S. LAVRIJSEN, A. OTTOW, *Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, p. 419 ss.

zo e coordinamento delle autorità nazionali comprese nel sistema settoriale, e – salvo quanto si dirà a breve – alcuni limitati poteri di adottare decisioni individuali indirizzate alle autorità nazionali ovvero agli intermediari finanziari.

In primo luogo, alle tre autorità settoriali sono attribuiti inediti poteri quasi-regolatori<sup>75</sup>. Esse vengono, cioè, ad affiancare la Commissione europea nell'esercizio del potere normativo delegato ai sensi dell'art. 290 TFUE e dei poteri di esecuzione *ex art.* 291 TFUE, secondo un procedimento che sancisce una sostanziale contitolarità della funzione regolamentare<sup>76</sup>. Le tre autorità possono inoltre adottare atti di *soft law* (orientamenti, pareri e raccomandazioni) rivolti alle amministrazioni nazionali o agli istituti finanziari, con l'obiettivo di istituire prassi di vigilanza uniformi e assicurare l'applicazione coerente del diritto dell'Unione<sup>77</sup>. Come si vedrà meglio nel prosieguo dell'indagine, le tre autorità vengono in tal modo a configurarsi alla stregua di autorità pan-

---

<sup>75</sup> Sul punto, M. BUSUIOC, *Rulemaking by the European Financial Supervisory Authorities: walking a tight rope*, in *Eur. Law Journal*, 2013, p. 111 ss., la quale descrive le autorità come «*de facto rule-making agencies*»; E. CHITI, *European Agencies' Rule-making: Powers, Procedures and Assessment*, in *Eur. Law Journal*, 2013, p. 93; F. GUARRACINO, *Supervisione bancaria europea: sistema delle fonti e modelli teorici*, Padova, 2012. Sulla legittimità di tali poteri e sul superamento della dottrina *Romano*, cfr. Corte giust., sent. 22 gennaio 2014, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, C-270/12, punto 65 (sentenza *ESMA-short selling*).

<sup>76</sup> Artt. 10 - 15 dei regg. istitutivi. La Commissione non può adottare un atto normativo in assenza di una proposta formulata dalle autorità, né può modificarne unilateralmente il contenuto in assenza di un previo coordinamento con l'autorità settoriale. Inoltre, i regolamenti istitutivi introducono vere e proprie «procedure di mediazione, il che presuppone la presenza di due soggetti pubblici considerati contitolari del potere normativo» (così, V. CERULLI IRELLI, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, cit., p. 143).

<sup>77</sup> Art. 16 regg. istitutivi. Sul ruolo della *soft law* nel settore finanziario, M. RAMAJOLI, *Self Regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 2/2016, p. 53 ss. Si segnala, in particolare, il compito assegnato all'EBA di sviluppare nuovi strumenti operativi di convergenza, quali il manuale europeo di vigilanza (*European Supervisory Handbook*), contenente le migliori prassi in materia di metodologie e processi di vigilanza nel settore bancario (cfr. l'art. 29, regg. istitutivi e art. 8(1) lett. a-bis, regolamento EBA, così come introdotto dal regolamento UE n. 1022/2013).

europee di regolazione, investite del compito di assicurare l'integrità del mercato unico bancario e l'uniformità delle sue regole su tutto il territorio dell'Unione<sup>78</sup>.

In secondo luogo, le autorità settoriali assumono un forte ruolo di coordinamento e di indirizzo rispetto all'attività di vigilanza sugli intermediari finanziari svolta dalle amministrazioni nazionali. Con l'obiettivo di appianare i dislivelli regolatori derivanti dal sistema decentrato di applicazione della normativa sostanziale, le tre autorità sono incaricate di promuovere lo scambio efficace di informazioni tra le autorità competenti, di verificarne l'attendibilità, nonché di organizzare ed effettuare verifiche *inter pares* sull'attività delle autorità nazionali.

Infine, le tre autorità sono investite del potere di adottare, in situazioni del tutto particolari, decisioni vincolanti indirizzate direttamente agli operatori del mercato. La competenza provvedimento delle agenzie assume peraltro carattere straordinario, dal momento che l'esercizio del potere di *adjudication* è, a ben vedere, subordinato al verificarsi di una violazione e/o di un comportamento non cooperativo delle autorità nazionali<sup>79</sup>.

In tali casi, infatti, l'intervento sovranazionale segue un procedimento particolarmente complesso, volto innanzitutto a comporre il conflitto attraverso strumenti *soft* di raccomandazione e/o di mediazione non vincolante. All'esito del procedimento, qualora il conflitto non sia stato

---

<sup>78</sup> Ciò vale in particolar modo per l'EBA, la quale è stata investita dell'ulteriore compito di contribuire «all'elaborazione di norme e prassi comuni di regolamentazione e vigilanza di elevata qualità, in particolare fornendo pareri alle istituzioni dell'Unione ed elaborando orientamenti, raccomandazioni, progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione» (art. 8(1), lett. a, regolamento EBA).

<sup>79</sup> Si tratta, come noto, dei poteri di *adjudication* attribuiti dagli artt. 17-19, dei regg. istitutivi, relativi – rispettivamente – ai casi in cui l'autorità sovranazionale ravvisi una violazione del diritto dell'Unione da parte dell'autorità nazionale, alla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza non adeguatamente gestite a livello nazionale e, infine, in caso di controversie tra autorità nazionali in situazioni transfrontaliere. Sui conflitti interamministrativi all'interno delle unioni amministrative di settore, L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto dell'unione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 13 ss. e, con espresso riferimento a tali autorità, ID. *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, p. 191.

altrimenti composto, l'autorità sovranazionale dispone del potere di adottare una decisione vincolante in grado di sostituirsi alle determinazioni precedentemente assunte dalle autorità nazionali settoriali. In questi termini, può osservarsi come il potere di vigilanza dell'autorità sovranazionale assuma natura supplementare rispetto all'azione o all'omissione dell'autorità nazionale, risultando essenzialmente preordinato a sostenere e assicurare l'effettiva e uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei terminali esecutivi nazionali<sup>80</sup>.

Ne deriva che le tre autorità sovranazionali rimangono investite principalmente di una funzione di vigilanza indiretta o di secondo grado, rivolta – cioè – al controllo dell'attività svolta dalle autorità nazionali inserite nel sistema amministrativo settoriale<sup>81</sup>.

Nondimeno, v'è da riscontrare altresì una recente tendenza del legislatore sovranazionale ad attribuire alle autorità in parola – e in particolare all'ESMA – nuovi poteri di vigilanza diretta ed esclusiva su determinate attività e/o operatori finanziari, attraverso una progressiva devoluzione di competenze esecutive dal livello nazionale a quello sovranazionale<sup>82</sup>. Ciò è avvenuto, come noto, in relazione alle agenzie di *rating*

---

<sup>80</sup> Sulla configurazione dei poteri di intervento delle Autorità alla stregua di «*supplementary supranational market intervention*» si v. P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Meroni Circumvented? Article 114 Tfeu and EU Regulatory Agencies*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 75; ID., *Market Supervision in the European Union. Integrated administration in constitutional context*, Leiden, 2015, p. 121.

<sup>81</sup> Tale attività si configura alla stregua di un «*control over implementation*» (o di «*administrative supervision*»), piuttosto che di «*direct control*» sugli enti regolati. Su tale distinzione, G.C. ROWE, *Administrative supervision of administrative action in the European Union*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009, p. 188 ss., per il quale «*direct control refers to the enforcement actions vis-à-vis Union citizens directly*», mentre «*control over implementation*» o «*administrative supervision is the control or monitoring of a particular object vis-à-vis the administration of the Member States with the aim of securing the fulfilment of their legally laid down administrative tasks*».

<sup>82</sup> Sui poteri dell'ESMA si v. in particolare M. ANDENAS, G. DEIPENBROCK (eds.), *Regulating and Supervising European Financial Markets*, Berlin, 2016; P. SCHAMMO, *The European Securities and Markets Authority: Lifting the veil on the allocation of powers*, in *Common Market Law Rev.*, 2011, p. 1885 ss.; N. MOLONEY, *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market*

del credito<sup>83</sup> e ai cd. *trade repositories*<sup>84</sup>, nonché ai poteri dell'ESMA di vietare o porre condizioni alla realizzazione di vendite allo scoperto (*short selling*)<sup>85</sup> ovvero di vietare temporaneamente o limitare la commercializzazione, la distribuzione o la vendita di determinati strumenti finanziari o attività finanziarie<sup>86</sup>.

Da ultimo, occorre ricordare come il regolamento (UE) n. 2019/2175<sup>87</sup> sia intervenuto a modificare i regolamenti istitutivi delle tre Autorità europee di vigilanza finanziaria prevedendo, in uno con il

– *A Tale of Two Competences: Rule-making, Part (1) e Rules in Action, Part (2)*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2011, risp. p. 41 e p. 177. Sulla più recente tendenza a conferire nuovi poteri di vigilanza diretta all'Autorità, cfr. M. LAMANDINI, *La vigilanza diretta dell'ESMA. Un modello per il futuro?*, in *Giur. comm.*, 2016, 4, p. 448 ss.; E. HOWELL, *The evolution of ESMA and direct supervision: are there implications for EU supervisory governance?*, in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 1027 ss.

<sup>83</sup> Regolamento (UE) n. 513/2011, recante modifica del regolamento n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito. In dottrina, M. PERASSI, *Verso una vigilanza europea. La supervisione sulle agenzie di rating*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2012, p. 407; M. DE BELLIS, *Unificazione, differenziazione e tecnificazione nella regolazione europea dei mercati finanziari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, p. 1553.

<sup>84</sup> Regolamento (UE) n. 648/2012 (cd. EMIR), in particolare artt. 55-74.

<sup>85</sup> Art. 28, regolamento (UE) n. 263/2012. In argomento, N. MOLONEY, *EU securities and financial markets regulation*, cit., p. 538 ss. Sulla legittimità di tali poteri alla luce della dottrina Meroni, cfr. la citata sent. *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio* (sent. *ESMA-short selling*), ampiamente commentata in dottrina. Cfr. almeno L. TORCHIA, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016, p. 15-16; M. DE BELLIS, *I poteri di intervento dell'Esma sulle vendite allo scoperto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 7, p. 692 ss.; M. CHAMON, *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 Tfeu: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (short-selling) and the proposed single resolution mechanism*, in *Eur. Law Rev.*, 2014, p. 380. Sui limiti tradizionalmente ricavati dalla sent. Corte giust. CECA, *Meroni c. Alta Autorità* (9/56) si v. le considerazioni critiche di E. CHITI, *Beyond Meroni: the Community legitimacy of the provisions establishing the European agencies*, in G. DELLA CANANEA (ed.), *Regulatory agencies in Europe*, Paris, 2005, p. 75 ss.

<sup>86</sup> Art. 40, regolamento n. 600/2014 (MiFIR).

<sup>87</sup> Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2019. Per un primo commento alla riforma, sia consentito rinviare a A. MAGLIARI, *La proposta di riforma delle autorità europee di vigilanza finanziaria. Verso un ulteriore accentramento delle funzioni di vigilanza a livello sovranazionale: prospettive e problemi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2018, p. 435.



rafforzamento dei poteri, dell'organizzazione interna e delle modalità di finanziamento delle tre agenzie, un ulteriore accentramento in capo all'ESMA di alcune funzioni di vigilanza diretta su determinati prodotti e operatori finanziari. Si delinea, così, una traiettoria evolutiva peculiare di quest'ultima autorità, sia rispetto al modello tradizionale di agenzia europea, sia rispetto all'EBA e all'EIOPA, potendo ormai l'ESMA considerarsi a pieno titolo come una *enforcement authority* sovranazionale, dotata di ampi e penetranti poteri autoritativi di diretta esecuzione, al momento sconosciuti ad altre agenzie europee<sup>88</sup>.

#### 4.2. *Dalla armonizzazione delle regole alla armonizzazione delle vigilanze*

Quanto appena rilevato ci pare particolarmente utile alla messa a fuoco dei più recenti sviluppi degli assetti istituzionali della regolazione finanziaria europea. La riforma del 2010, invero, contiene *in nuce* alcuni elementi che, come vedremo più diffusamente oltre, troveranno una più compiuta espressione nella fase immediatamente successiva, in ciò evidenziando, prima di tutto, un mutato approccio «culturale» al tema dell'intervento dei pubblici poteri nel settore bancario-finanziario e al ruolo riservato alle istituzioni sovranazionali.

Possiamo anzitutto constatare come, sotto il profilo funzionale, emerga una tendenza ad abbandonare il cosiddetto *light-touch approach* che aveva connotato la regolazione degli scorsi decenni e a perseguire una generale «ri-regolazione» del settore. In nome di una nuova esigenza di stabilità dei mercati e di tutela del credito, si assiste a una graduale ri-espansione dello spazio di intervento pubblicistico e alla previsione di nuovi strumenti in grado di comprimere maggiormente i margini di autonomia imprenditoriale degli intermediari finanziari<sup>89</sup>.

Si rafforza parallelamente il processo di europeizzazione delle regole sostanziali, attraverso il superamento di un approccio basato sull'armonizzazione minima delle regole di vigilanza, e il riconosci-

---

<sup>88</sup> In questi termini, M. SCHOLTEN, *Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'*, in *Journal of Eur. Public Policy*, 2017, p. 1350.

<sup>89</sup> Sul punto, cfr. *infra*, Capitolo II, par. 3.

mento della necessità di pervenire a una maggiore uniformazione delle discipline normative e delle prassi vigilatorie a livello europeo. Si avvia così la creazione di uno *jus commune* europeo della regolazione bancario-finanziaria, compendiato nelle evocative formule del *Single Rulebook*<sup>90</sup> e del *level playing field*<sup>91</sup>.

Sul piano istituzionale, si assiste poi alla creazione di nuovi soggetti pubblici (quasi-)indipendenti, i quali vengono inseriti in reti settoriali di autorità indipendenti e integrati in un «sistema amministrativo comune»<sup>92</sup>. L'ampliamento dell'intervento amministrativo europeo si realizza, dunque, al di fuori del controllo politico della Commissione europea, attraverso l'espansione della amministrazione «satellitare» europea<sup>93</sup>.

Per altro verso, l'esigenza di pervenire a un maggiore coordinamento delle vigilanze nazionali ha portato alla realizzazione di un nuovo

---

<sup>90</sup> L'espressione *Single Rulebook* può essere originariamente attribuita a T. PADOA-SCHIOPPA, *How to Deal with Emerging pan-European Financial Institutions?*, Discorso tenuto alla Conferenza sul tema *Supervisory Convergence*, The Hague, 3.11.2004. Sul punto, cfr. in particolare E.L. CAMILLI, *The Governance of EU Regulatory Powers in the Banking Sector*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, cit., p. 23 ss.; V. BABIS, *Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished?*, in *Eur. Bus. Law Rev.*, 2015, p. 779; L. WIS-SINK, *Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, p. 436.

<sup>91</sup> Sul punto, B. WOLFERS, T. VOLAND, *Level the playing field. The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Rev.*, 2014, p. 1478.

<sup>92</sup> Su tale formula, per tutti, S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 33, secondo cui «i sistemi amministrativi comuni sono il riflesso sul piano amministrativo della natura collettiva o consociativa del governo europeo dove si registra una penetrazione della amministrazione sovranazionale in quelle nazionali e, viceversa, una penetrazione delle amministrazioni nazionali in quella sovranazionale». In argomento, cfr. altresì M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pt. gen., t. I, p. 461 ss.; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit. p. 303 ss.

<sup>93</sup> L'espressione è di D. CURTIN, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009.

tipo di agenzia europea, strutturalmente indipendente e dotata di inediti poteri di *rule-making*, di importanti poteri di coordinamento e di incisivi – sebbene eccezionali – poteri di *adjudication*<sup>94</sup>.

L'armonizzazione delle prassi e degli approcci di vigilanza è conseguita attraverso l'intensificazione del condizionamento sovranazionale sull'azione svolta dalle autorità domestiche. Le autorità europee vengono invero ad assumere una posizione di tendenziale sovraordinazione rispetto alle componenti nazionali del sistema, disponendo di strumenti di indirizzo, di programmazione e di controllo sulla vigilanza svolta a livello nazionale.

Si introduce, cioè, un vero e proprio potere di «coordinamento direttivo»<sup>95</sup> delle agenzie europee, che si sostanzia nella potestà di determinare, a monte, gli indirizzi, gli standard e i parametri di vigilanza e di verificarne, a valle, il rispetto da parte delle amministrazioni nazionali. Si prevedono poi procedure volte a correggere eventuali scostamenti da parte delle autorità nazionali attraverso l'attivazione di poteri sostitutivi, dal sapore latamente sanzionatorio.

Emerge, in altri termini, una prima forma di accentramento della funzione a livello sovranazionale, che si fonda sulla posizione di supremazia funzionale degli organi europei su quelli nazionali e sulla previsione di forme di coordinamento verticale dell'attività di vigilanza svolta su base decentrata dai terminali esecutivi nazionali.

### 5. I tre pilastri dell'Unione bancaria europea: cenni introduttivi

Entro la descritta cornice matura la crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona, e si impone un ulteriore ripensamento dell'architettura istituzionale della vigilanza bancaria nei paesi che hanno aderito alla

---

<sup>94</sup> Sull'ampliamento dei poteri delle agenzie europee e sulla compatibilità di un modello «*upgraded*» di agenzia sotto il profilo dei limiti alla delega di poteri, cfr. estensivamente M. SIMONCINI, *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine*, Oxford, 2018; J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018. Sul punto, si vedano altresì i contributi raccolti in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, 2019.

<sup>95</sup> L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 286 ss.

moneta unica<sup>96</sup>. A distanza di pochi anni dalla riforma del Sistema europeo di vigilanza finanziaria<sup>97</sup> si avviano, così, i lavori per la costruzione del nuovo edificio dell'Unione bancaria europea e per il definitivo superamento dell'assetto decentrato della vigilanza e della gestione delle crisi degli enti creditizi stabiliti nella zona Euro<sup>98</sup>.

Sul punto, è bene anzitutto rammentare come la necessità di «elevare» la competenza in materia di vigilanza a livello sovranazionale e di allineare il livello istituzionale di esercizio della funzione di controllo alla dimensione europea dei mercati vigilati fosse stata già avvertita nel momento in cui l'Unione decideva di avviare l'Unione economica e monetaria (UEM)<sup>99</sup>.

Si ricorderà del resto come, nel corso dei lavori preparatori del Trattato di Maastricht, fossero state avanzate diverse proposte intese a investire la neonata autorità monetaria di alcune funzioni di vigilanza pru-

---

<sup>96</sup> Sul «*vicious circle*» tra settore bancario e debiti sovrani, *ex multis*, K.J. MITCHENER, *The Diabolic Loop: Precedents and Legacies*, in F. ALLEN, E. CARLETTI, J. GRAY (eds.), *Bearing the losses from bank and sovereign default in the Eurozone*, Fic Press, Wharton FIC, Philadelphia, 2014, p. 165. Come noto, con tale espressione si intende la spirale tra rischio sovrano e rischio bancario che ha provocato una frammentazione dei mercati finanziari la quale ha, a sua volta, interferito con i meccanismi di trasmissione della politica monetaria, determinando una difformità delle condizioni sui mercati interbancari e, in ultima analisi, dei tassi di interesse sui prestiti bancari tra i paesi dell'area Euro. In tema, cfr. ampiamente A. BROZZETTI, «*Ending of too big to fail*» *tra soft law e ordinamento bancario europeo. Dieci anni di riforme*, Bari, 2018.

<sup>97</sup> È interessante notare come il Rapporto de Larosière del 2010, pur suggerendo una ridefinizione sistematica dell'architettura della vigilanza finanziaria, escludesse in radice la necessità di prevedere meccanismi di accentramento della funzione di vigilanza, ravvisando l'inopportunità di affidare alla BCE la funzione microprudenziale, data l'inconciliabilità di tale attribuzione con la politica monetaria e, in definitiva, con l'assetto costituzionale disegnato dai trattati.

<sup>98</sup> Sul processo istituzionale che ha portato all'Unione bancaria europea, P.G. TEIXEIRA, *The Legal History of the Banking Union*, cit., p. 545 ss.; S. MICOSI, *L'Unione bancaria in costruzione*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, 2013 p. 117 ss.

<sup>99</sup> Per tutti, T. PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa verso l'Unione Monetaria*, Torino, 1992, p. 256, il quale segnalava la necessità di introdurre nel settore della vigilanza finanziaria «un indirizzo unitario che può essere assicurato solo da una sede centrale capace di impartire direttive e di risolvere autorevolmente i casi di dubbio e di conflitto».

denziale<sup>100</sup>. Come noto, nessuna di queste proposte fu accolta<sup>101</sup>. L'Unione economica e monetaria nasceva, così, doppiamente asimmetrica: la politica monetaria, integralmente accentrata a livello sovranazionale, si svolgeva invero all'interno di un quadro istituzionale in cui, d'un lato, le politiche economiche e fiscali restavano (e restano tuttora) sostanzialmente rimesse ai soli Stati membri e, dall'altro, la funzione di vigilanza sul sistema creditizio rimaneva nelle mani delle autorità nazionali, secondo una logica ampiamente decentrata<sup>102</sup>.

Il testo finale dell'art. 105 TCE (oggi art. 127 TFUE) rappresenta una soluzione di compromesso tra le opposte visioni che animavano il

---

<sup>100</sup> Si vedano, in particolare, le diverse proposte raccolte nel Rapporto Delors (*Report on economic and monetary Union in the European Community* (Delors Committee Report), del 17.04.1989, par. 32); nel Rapporto Louis (J.-V. LOUIS, *Vers un système européen de banques centrales: Projet de dispositions organiques*, Bruxelles, *Etudes européennes*, 1989) ovvero, ancora, nel progetto di Statuto del SEBC presentato alla Conferenza intergovernativa (Committee of Governors, *Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*, Document. n. 1669/1670, 8.12.1990). Sul punto, cfr. diffusamente R. SMITS, *The European Central Bank. Institutional aspects*, The Hague, 2007, p. 334 ss.; ID., *The Role of the ESCB in banking supervision*, in *Legal aspects of the European System of Central Banks. Liber amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, Francoforte, 2005, p. 199 ss.; M. PACINI, *La «vigilanza prudenziale» tra banche centrali nazionali e banca centrale europea*, in *Banca impresa società*, 2003, p. 366.

<sup>101</sup> Particolari dubbi furono avanzati in relazione alla conservazione della garanzia di indipendenza dell'autorità monetaria, la quale, con l'assunzione di compiti di vigilanza, si sarebbe trovata esposta a una maggior influenza da parte dei governi e delle autorità amministrative nazionali. Alcuni timori furono manifestati poi da parte di alcuni Stati in merito all'eccessiva limitazione di sovranità che un ulteriore accentramento di funzioni avrebbe comportato in un settore così rilevante per le politiche economiche degli Stati. Il conferimento di funzioni prudenziali alla BCE fu considerato infine contrario al principio di sussidiarietà, oltre che in contrasto con il principio di equivalenza e del mutuo riconoscimento, al tempo considerati come canoni ordinatori della vigilanza finanziaria nell'Unione.

<sup>102</sup> In argomento, G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'unione economica e monetaria*, Torino, 2007; S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001. Nella prospettiva economica, si v., per tutti, R. BALDWIN, C. WYPLOSZ, *Economics of European Integration*, London, 2019.

dibattito istituzionale di quegli anni<sup>103</sup>. I redattori del Trattato di Maastricht, invero, pur escludendolo nell'immediato, hanno costituzionalizzato la possibilità per il legislatore derivato di conferire alla BCE l'esercizio di compiti di vigilanza prudenziale, senza necessità di modifica dei trattati. Al contempo, tale clausola è stata «blindata» da una serie di limiti e rigidità che hanno reso estremamente difficoltosa la sua attivazione<sup>104</sup>.

Correttamente, allora, e in una certa misura anche profeticamente, autorevole dottrina affermava che, data l'architettura istituzionale disegnata dal Trattato di Maastricht, «il sospetto che viene è che un procedimento del genere non sia attivabile se non dietro la spinta di “urgenze” clamorose»<sup>105</sup>... come è appunto avvenuto in occasione della crisi economico-finanziaria e dei debiti sovrani dell'Eurozona.

Nel giro di un lasso di tempo estremamente ridotto, invero, l'Unione disegna lo scheletro di un complesso e articolato progetto «a formazione progressiva»<sup>106</sup>, non ancora portato a definitiva realizzazione e tuttora parzialmente incerto nella sua conformazione finale.

L'architettura istituzionale dell'Unione bancaria europea – che, si ricorda, si aggiunge, in gran parte sovrapponendosi, agli assetti precedentemente evocati – può essere raffigurata alla stregua di un tempio (...l'immagine pare ricorrente nell'ordinamento dell'Unione) composto da tre pilastri, edificati su un'unica piattaforma e sormontati da un fron-

---

<sup>103</sup> Sul punto, si v. F. VELLA, *Banca centrale europea, Banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2002, p. 150 ss.; I. SABBATELLI, *La supervisione sulle banche*, cit. e, più di recente, S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, p. 145 ss.

<sup>104</sup> Come nota A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 459, una certa diffidenza e rigidità sembrano aver «dominato il negoziato della parte UEM del Trattato di Maastricht. Alcuni Stati membri, come alcuni ambienti economici e finanziari, erano chiaramente preoccupati di redigere delle disposizioni “blindate”, miranti a fissare regole e procedure rigide per evitare sorprese in futuro nell'applicazione di questa parte del Trattato».

<sup>105</sup> F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, p. 89 ss.

<sup>106</sup> M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 73, 2013, p. 10.

tone comune. Nel nostro caso, l'immagine si complica ulteriormente, dal momento che il tempio si iscrive in una circonferenza più ristretta, posta all'interno di un cerchio più grande. La piattaforma del tempio, inoltre, si allunga fino a intersecare la circonferenza più ampia, posta all'esterno<sup>107</sup>.

Fuor di metafora, il frontone rappresenta l'Unione bancaria europea; i tre pilastri, le articolazioni di cui si compone<sup>108</sup>. Si tratta, in primo luogo, del Meccanismo unico di vigilanza o *Single Supervisory Mechanism* (SSM) – oggetto precipuo del presente lavoro – istituito con regolamento del Consiglio, n. 1024/2013, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di *vigilanza* prudenziale degli enti creditizi (d'ora in avanti, regolamento SSM). Conformemente al carattere introduttivo di questo paragrafo, ci si limita qui a osservare – rinviando l'approfondimento ai prossimi capitoli – come il regolamento SSM trovi la propria base giuridica nel citato art. 127(6) TFUE, ai sensi del quale «il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della

---

<sup>107</sup> L'immagine dei due cerchi concentrici è di R.M. LASTRA, *Banking Union and Single market: conflict or companionship?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 1213.

<sup>108</sup> La mole di contributi che, nel giro di pochi anni, ha indagato, secondo diverse prospettive, il tema dell'Unione bancaria testimonia la portata epocale della riforma. Ci si limita in questa sede ad indicare le principali opere di carattere generale, riservandoci di richiamare, volta per volta, i contributi relativi a questioni più specifiche. In particolare, tra le opere collettanee, si segnalano E. BARUCCI, M. MESSORI (eds.), *Towards the European Banking Union*, Firenze, 2014; M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016 (in cui cfr. in particolare L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, *ivi*, p. 53 ss.; D. SORACE, *I "pilastri" dell'Unione bancaria*, *ivi*, p. 91 ss.); M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, London, 2019; D. BUSCH, G. FERRARINI (eds.), *European Banking Union*, Oxford, 2015; F. MARTUCCI (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016; G. LO SCHIAVO (ed.), *The European Banking Union and the Role of Law*, Cheltenham-Northampton, 2019. Tra i lavori monografici, limitandoci alla letteratura giuspubblicistica, M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017; S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, *cit.*, *passim*.

Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione».

Il secondo pilastro consiste, invece, nel Meccanismo unico di risoluzione o *Single Resolution Mechanism* (SRM)<sup>109</sup>, istituito con il regolamento n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, è inteso a fissare norme e procedure uniformi per la *risoluzione* degli enti creditizi (d'ora in avanti, regolamento SRM). Per l'esercizio delle funzioni di risoluzione a livello sovranazionale è stato istituito un nuovo organismo indipendente, dotato di personalità giuridica, che assume la forma di agenzia europea e la denominazione di *Single Resolution Board* (SRB) o Comitato unico di risoluzione<sup>110</sup>.

Il SRM costituisce il necessario completamento del primo pilastro e, coerentemente con questo, si applica a tutte le banche la cui vigilanza entra nel perimetro del SSM, secondo un meccanismo di ripartizione delle competenze tra autorità sovranazionale e autorità nazionali che ricalca quello adottato nel SSM. Diversamente da quanto avviene nel SSM – in cui, come vedremo, la BCE è titolare di competenze esecutive dirette ed esclusive nei confronti degli enti vigilati – nel SRM l'attuazione del programma di risoluzione spetta, in ogni caso, alle au-

---

<sup>109</sup> Anche sul SRM la letteratura giuridica è amplissima. Per un quadro generale si rinvia a S. DEL GATTO, *Il Single resolution mechanism. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria*, cit., p. 267 ss.; J.-H. BINDER, D. SINGH, *Bank Resolution: The European Regime*, Oxford, 2016; O. CAPOLINO, *The Single Resolution Mechanism: Authorities and Proceedings*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, cit., p. 247 ss.; J.-V. LOUIS, *La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques*, in *Cahiers droit europ.*, 2014, p. 7 ss.; K. ALEXANDER, *European Banking Union: a legal and institutional analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, in *Eur. Law Rev.*, 2015, p. 154 ss.; G. SCIASCIA, *Recovery and Resolution in the EU: Devising a European Framework*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *op. cit.*, p. 93; M. LIBERATI, *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, p. 1339 ss.

<sup>110</sup> In tema, M. MACCHIA, *Il Single Resolution Board*, in M.P. CHITI, V. SANTORO, *L'unione bancaria*, cit., p. 321; L. GALLI, *Efficienza e legittimazione delle istituzioni pubbliche: il caso del SRB*, in *Riv. dir. banc., dirittobancario.it*, 5, 2016.



torità nazionali di risoluzione, nel quadro delle istruzioni impartite dal SRB<sup>111</sup>.

Giova a questo punto menzionare come, ai sensi della Direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD), per «risoluzione» si intenda l'attivazione da parte della competente autorità di un procedimento amministrativo volto ad assicurare la gestione ordinata di una crisi bancaria, al di fuori delle corti, attraverso il ricorso a diversi strumenti, alternativi al fallimento, detti – appunto – di risoluzione<sup>112</sup>. Il nuovo regime segna, in altri termini, una «amministrativizzazione» dei meccanismi di gestione

---

<sup>111</sup> Art. 28, regolamento SRM. In argomento, M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 86 ss. il quale mette efficacemente in luce come, diversamente da quanto avviene nel SSM, il coordinamento tra l'organo europeo e le amministrazioni nazionali avvenga nel rispetto di una maggiore autonomia decisionale di queste ultime, in linea con la natura più spiccatamente intergovernativa del SRM.

<sup>112</sup> A ben vedere, difetta una definizione di risoluzione tanto nel regolamento SRM, quanto nella BRRD. Quest'ultima si limita ad affermare tautologicamente, all'art. 2(1), che per risoluzione si intende «l'applicazione di uno strumento di risoluzione (...) al fine di conseguire uno o più obiettivi di risoluzione». In dottrina, per tutti, E. RULLI, *Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria*, Torino, 2017, con ampi riferimenti bibliografici. In questa sede ci si limita a menzionare, rinviando alla relativa disciplina normativa e alla bibliografia dappresso citata, i principali strumenti di risoluzione introdotti dalla citata BRRD, all'art. 37 ss., e ripresi dall'art. 22, regolamento SRM. Si tratta, in particolare: a) della vendita a un acquirente privato dell'attività d'impresa, anche a prescindere dal consenso degli azionisti; b) la creazione di un ente-ponte (c.d. *bridge bank*), di proprietà totale o parziale di un'autorità pubblica, cui sono provvisoriamente trasferite le attività e passività della banca in risoluzione; c) la separazione delle attività dell'istituto tra una *good bank* (da risanare) e una *bad bank* (da portare in liquidazione); d) la previsione dello strumento del *bail-in*, consistente nell'esclusivo e diretto coinvolgimento di azionisti, obbligazionisti, correntisti nel salvataggio della banca stessa attraverso la riduzione o la conversione in capitale dei diritti degli azionisti e dei creditori. Sul punto, si v. diffusamente D. ROSSANO, *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, Torino, 2017; M. MACCHIA, *Le misure di risoluzione delle banche in crisi: profili di diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 158 ss.; nonché i diversi contributi tematici raccolti in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria*, cit., *passim*. Sui profili problematici sollevati dalle prime esperienze applicative della risoluzione in Italia, F. CORTESE, *L'insostenibile delicatezza dell'amministrazione per legge. Spunti di riflessione a margine delle vicende che hanno condotto all'approvazione della nuova disciplina sul risanamento e sulla risoluzione degli enti creditizi*, in *Riv. dir. banc., dirittobancario.it*, 7, 2016.

delle crisi bancarie, dal momento che i relativi poteri non sono affidati a un giudice, come avviene generalmente per le procedure di insolvenza, ma ad autorità amministrative di recente creazione<sup>113</sup>, le quali, analogamente a quanto avviene nel primo pilastro, sono inserite in un sistema amministrativo settoriale.

Il terzo pilastro – tuttora largamente incompiuto – è costituito dal Sistema europeo di garanzia dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme* o EDIS), da attivarsi in caso di dichiarazione di insolvenza e apertura della fase di liquidazione di un istituto di credito. Occorre tuttavia constatare come, per il momento, il legislatore sovranazionale si sia limitato a dettare un sistema armonizzato di regole e procedure comuni in materia di schemi nazionali di garanzia dei depositi, la cui attuazione rimane integralmente rimessa alle amministrazioni nazionali<sup>114</sup>. Si registra, invece, una situazione di *impasse* sulla proposta, avanzata ormai nel 2015 dalla Commissione europea<sup>115</sup>, relativa all'istitu-

---

<sup>113</sup> Segnala tale cambio di paradigma S. CASSESE, *A new framework of administrative arrangements for the protection of individual rights*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1329 ss.

<sup>114</sup> Cfr. la direttiva 2014/49/UE che introduce un sistema armonizzato di regole e procedure comuni in materia di schemi nazionali di garanzia dei depositi in vista del rafforzamento del mercato unico dei servizi bancari. Sul punto, M. DE BELLIS, *Unione bancaria europea e assicurazione dei depositi*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016, p. 259 ss. Sul ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi, S. MACCARONE, *I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentare europeo*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria*, cit., p. 573 ss.

<sup>115</sup> Le difficoltà nell'approvazione della misura derivano, come noto, dai veti sollevati da alcuni Stati membri i quali chiedono che l'ulteriore mutualizzazione di risorse – e, dunque, di condivisione dei rischi a livello sovranazionale – sia preceduta da una consistente riduzione dei rischi bancari, specie di quelli connessi all'esposizione di molti istituti verso i debiti sovrani. Sulla prevalenza della logica ordoliberal della «responsabilità» su quella della «solidarietà», cfr. A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the aftermath of the crisis*, Torino, 2017, p. 267; P.G. TEIXEIRA, *The Future of the European Banking Union: Risk-Sharing and Democratic Legitimacy*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook*, cit., p. 140.

zione del sistema europeo di assicurazione dei depositi bancari<sup>116</sup>, il quale dovrebbe affiancarsi – e gradualmente sostituirsi – agli schemi di garanzia nazionali, con l'obiettivo di assicurare un livello più elevato e uniforme di tutela dei depositanti nell'Eurozona<sup>117</sup>.

Tornando alla nostra immagine del tempio, dobbiamo altresì precisare come quella che abbiamo raffigurato come la piattaforma del tempio rappresenti, invece, l'insieme di regole e di metodologie di vigilanza poste dall'Unione europea e costitutive del c.d. *Single Rulebook*<sup>118</sup>, su cui viene a fondarsi l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di risoluzione nello spazio giuridico europeo<sup>119</sup>.

Infine, il cerchio più interno, in cui si colloca istituzionalmente il tempio, è l'Eurozona; quello più esterno, in cui vige invariabilmente il *corpus* normativo comune, è l'Unione europea, con le diverse istituzioni, organi e organismi coinvolti nella regolamentazione e nella vigilan-

---

<sup>116</sup> Comunicazione COM(2015) 586 final. Sul punto, C. BRESCIA MORRA, *The Third Pillar of the Banking Union and Its Troubled Implementation*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *op. ult. cit.*, p. 393 ss.; G. SCIASCIA, *Completare l'unione bancaria, approfondire l'unione economica e monetaria: sentieri e paradigmi europei verso la stabilità finanziaria*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2019, p. 1421.

<sup>117</sup> Come rileva S. MICOSI, *Dalla crisi del debito sovrano all'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria*, cit., p. 48, la funzione dell'EDIS «non è di garantire genericamente i depositanti, che sono già assicurati secondo principi uniformi (...), ma di ridurre il rischio di fughe dei depositi *cross-border*: più precisamente, il rischio che una crisi di fiducia, che investa il sistema bancario di un singolo paese, possa condurre a una fuga in massa dei depositanti delle banche di quel paese».

<sup>118</sup> Si tratta, in estrema sintesi, del regolamento UE n. 575/2013, relativo alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento (*Capital Requirement Regulation*, nel prosieguo CRR), come di recente modificato dal regolamento UE n. 2019/876 (CRR II); della direttiva 2013/36/UE in materia di accesso all'attività degli enti creditizi (*Capital Requirement Directive IV*, nel prosieguo CRD IV)<sup>118</sup>, come modificata dalla direttiva 2019/878/UE (CRD V); della direttiva 2014/59/UE in tema di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (*Bank Recovery and Resolution Directive*, nel prosieguo BRRD), modificata dalla direttiva 2019/879/UE (BRRD II).

<sup>119</sup> Si deve perciò constatare come, contrariamente a quanto avvenuto in materia di coordinamento della finanza pubblica, gli interventi sulla finanza privata siano stati elaborati all'interno della cornice istituzionale offerta dai trattati, attraverso il ricorso a metodi e strumenti tipici del diritto dell'Unione. Sul punto, cfr. E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Rev.*, 2013, p. 685 ss.

za degli intermediari finanziari, prime tra tutti le sopra menzionate autorità europee di vigilanza finanziaria. In definitiva, tale illustrazione ci pare utile non solo a descrivere, su un piano statico, la struttura dell'Unione bancaria europea e delle sue principali componenti costitutive, ma anche – e soprattutto – al fine di rendere l'idea, in prospettiva dinamica, dei numerosi meccanismi di coordinamento che la complessità del disegno istituzionale, la pluralità degli attori pubblici e la molteplicità di interessi di cui sono portatori inevitabilmente richiede<sup>120</sup>.

La foresta non è più «pietrificata», bensì «intricatissima».

---

<sup>120</sup> Come è stato efficacemente osservato, l'Unione bancaria «*can be understood as a normative cloud containing a vast array of measures, ranging from primary legislation to instruments of soft law and including intergovernmental arrangements, EU measures, and national acts*» (T. TRIDIMAS, *General report*, in G. BÁNDI ET AL. (eds.), *European Banking Union, The XXVII FIDE Congress*, vol. 1, Budapest, 2016). Sui problemi di coordinamento, per tutti, M. PACINI, *The Way to the Banking Union and Beyond: Past, Present and Future Role of Coordination in Financial Supervision*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *op. cit.*, p. 153 ss.

## CAPITOLO SECONDO

### LA BANCA CENTRALE EUROPEA E LA VIGILANZA BANCARIA: LA DIMENSIONE DEGLI INTERESSI TRA INTEGRAZIONE E DIFFERENZIAZIONE

*SOMMARIO: 1. Premessa: unità e pluralismo nel processo di europeizzazione della regolazione finanziaria. 2. Il Meccanismo unico di vigilanza e la sua base giuridica: problemi e prospettive. 3. L'emersione dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria: nuovi profili pubblicistici nella regolazione del credito. 4. Gli obiettivi del SSM tra stabilità finanziaria, mercato interno e stabilità dei prezzi. La BCE e il coordinamento degli interessi. 4.1. Stabilità finanziaria e mercato interno. 4.2. Stabilità finanziaria e stabilità dei prezzi. 4.3. Separazione e coordinamento nel governo degli interessi. 4.4. Separazione e coordinamento nell'assetto organizzativo e nel procedimento decisionale. 4.5 La BCE come istituzione plurifunzionale e la «politicizzazione» delle sue decisioni. 5. L'ambito applicativo del regolamento SSM. L'accentramento della funzione e i nuovi sentieri della frammentazione. 5.1. L'ambito di applicazione ratione loci. La frattura «geografica» e gli strumenti di cooperazione con gli Stati non aderenti all'euro. 5.2. L'ambito di applicazione ratione materiae. La separazione «funzionale» tra vigilanza, risoluzione e regolamentazione. 5.3. L'ambito di applicazione ratione personae. Geometrie variabili nella vigilanza finanziaria europea.*

*1. Premessa: unità e pluralismo nel processo di europeizzazione della regolazione finanziaria*

Nel capitolo precedente si è osservato come, a livello sovranazionale, la crisi economico-finanziaria abbia determinato una forte accelerazione nel movimento di europeizzazione della regolazione del settore. I fallimenti del mercato hanno dato vita, d'un lato, a una nuova tendenza alla pubblicizzazione del sistema finanziario, attraverso il ricorso a nuovi e vecchi moduli organizzativi e funzionali del diritto amministra-

tivo<sup>1</sup> e, dall'altro, a un marcato accentramento in sede sovranazionale della funzione regolamentare e di vigilanza.

Possiamo ritenere infatti che l'esperienza dell'Unione bancaria rappresenti uno degli ambiti di intervento settoriale più significativi per l'esame degli sviluppi del diritto amministrativo europeo<sup>2</sup>, proprio in quanto in essa si manifesta con particolare evidenza l'interazione simultanea tra le principali forze, centripete e centrifughe, sovranazionali e transnazionali, che tradizionalmente innervano il processo di integrazione europea. In quest'ottica, come abbiamo anticipato in apertura, l'accentramento della vigilanza in capo alla BCE ci pare offrire numerose indicazioni utili all'indagine delle nuove forme e dei nuovi percorsi di realizzazione dell'integrazione amministrativa sotto il profilo dell'evoluzione delle tecniche di governo e di gestione delle differenze all'interno dello spazio giuridico europeo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla tendenza alla ri-pubblicizzazione del settore, cfr. M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca impresa società*, 2018, p. 10, ove si osserva che, specie a seguito della crisi, «sono molti i tratti che accomunano le vicende dell'attività bancaria a quelle dei servizi di interesse economico generale. Una sopravvenuta inadeguatezza o insufficienza del mercato; l'esistenza di bisogni collettivi primari e costituzionalmente garantiti soddisfatti direttamente dallo svolgimento dell'attività; la necessità dell'intervento pubblico per garantire accesso e diffusa soddisfazione di quegli interessi; la tipizzazione dei modelli organizzativi; la regolazione, la vigilanza e l'intervento anche con riferimento ai prezzi ed alle condizioni praticate all'utenza sono tutti aspetti fondativi del concetto di servizio pubblico». In argomento, cfr. altresì A. NIGRO, *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, 2018, 2, p. 181, ove si mette in luce la sostanziale identità fra l'impianto della BRRD e il concetto espresso dalla l. bancaria del 1936, il cui art. 1 conteneva la qualificazione dell'attività di raccolta del risparmio e di esercizio del credito quali «funzioni di interesse pubblico».

<sup>2</sup> M.P. CHITI, *The European Banking Union and EU administrative law*, in G. LO SCHIAVO (ed.), *The European Banking Union and the Role of Law*, cit., p. 49 ss. Così anche G. PIZZANELLI, *L'unione bancaria europea: paradigma del nuovo Diritto amministrativo europeo*, in EAD. (a cura di), *Passato e presente del diritto amministrativo. Liber Amicorum in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017, p. 251 ss. In tema, fondamentale risulta il contributo monografico di M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., *passim*.

<sup>3</sup> Sulla *differenza* come elemento strutturale e originario dell'ordinamento sovranazionale e sulla costante dialettica tra unità e differenziazione, cfr. A. SANDULLI, *La Concordia discors ed il processo di integrazione europea*, in G. FALCON (a cura di), *Il*

A tal fine, diviene allora necessario esaminare preliminarmente la cornice istituzionale che fa da sfondo al Meccanismo unico di vigilanza (d'ora in avanti, per brevità, anche «SSM» secondo il più invalso acronimo inglese). Tale analisi ci consentirà, per un verso, di apprezzare sul piano funzionale le ragioni e gli obiettivi che orientano la definizione del nuovo sistema di vigilanza e, per altro verso, di cogliere la tensione dialettica tra unità e pluralismo, tra accentramento e decentramento, tra integrazione e differenziazione che scaturisce dall'assetto istituzionale entro cui viene a collocarsi l'Unione bancaria<sup>4</sup>.

La dialettica tra tali forze assume rilievo non solo sul piano costituzionale, attenendo in definitiva all'evoluzione dei rapporti tra Unione e Stati membri, ma anche al livello «più basso» dell'esecuzione in via amministrativa del diritto europeo, riguardando la definizione delle sfere di competenza, e la loro reciproca interazione, di una pluralità di attori pubblici, nazionali e sovranazionali, preposti alla regolazione del sistema finanziario nello spazio giuridico europeo<sup>5</sup>.

---

*diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005, p. 73 ss.; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit.; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, cit., *passim*, spec. p. 21, per il quale, nell'Unione europea, «l'unità è da perseguire, mentre la differenza costituisce il dato di partenza». Sull'ordinamento europeo come ordinamento composito che convive – senza annullarle, né assorbirle completamente al proprio interno – con le differenti sovranità statuali, G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003, spec. p. 146 ss.

<sup>4</sup> Su tali dinamiche, *ex multis*, B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 509 ss.; E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, cit., p. 692.

<sup>5</sup> Rileva la natura prettamente amministrativa, prima ancora che costituzionale, del pluralismo che contraddistingue l'assetto della vigilanza bancaria europea, M. AVBELJ, *Constitutional and Administrative Pluralism in the EU System of Banking Supervision*, in *German Law Journal*, 2016, p. 779 ss.

## 2. Il Meccanismo unico di vigilanza e la sua base giuridica: problemi e prospettive

Lo studio del Meccanismo unico di vigilanza non può che prendere le mosse dalla sua base giuridica. Il tema rileva non solo ai fini della verifica della sua idoneità a sostenere la devoluzione di competenze amministrative alla BCE, bensì anche – come si evidenzierà oltre – ai fini della comprensione di alcuni profili funzionali della vigilanza bancaria europea e dell'architettura istituzionale entro cui essa si situa.

In precedenza, abbiamo ricordato come il regolamento UE n. 1024/2013 (d'ora in avanti, per brevità, anche «regolamento SSM») trovi la propria base giuridica nell'art. 127(6) TFUE. Quest'ultima, tuttavia, è stata contornata da una serie di limiti e rigidità.

Già sul piano procedimentale occorre, infatti, rammentare come il conferimento di compiti di vigilanza alla BCE abbia richiesto una procedura legislativa speciale e aggravata, subordinata a un ampio consenso tra le istituzioni europee e all'unanime volontà di tutti gli Stati membri dell'Unione, ivi compresi quelli non partecipanti all'UEM.

Un'ulteriore limitazione attiene poi al perimetro dei compiti attribuibili alla BCE: deve trattarsi di «*compiti specifici* in merito alle politiche che riguardano la *vigilanza prudenziale* [enfasi aggiunta]» che abbiano ad oggetto i soli «enti creditizi e altre istituzioni finanziarie», con esclusione espressa delle imprese di assicurazione.

È bene inoltre precisare che tale trasferimento di funzioni si inserisce all'interno di un quadro istituzionale in cui l'obiettivo principale del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) è espressamente individuato dalla fonte primaria nel mantenimento della «stabilità dei prezzi»<sup>6</sup>. Gli obiettivi di *policy* della BCE sono stati, cioè, elevati a rango costituzionale e rigidamente predefiniti dai trattati istitutivi al fine precipuo di limitare l'inerente «politicità» dell'attività del SEBC e, con essa, i possibili condizionamenti provenienti dagli organi politico-

---

<sup>6</sup> I compiti fondamentali del SEBC sono elencati all'art. 127(2). Tra questi non figura tuttavia la garanzia della stabilità del sistema finanziario, che risulta invece menzionata nel par. 5 del medesimo articolo, tra i compiti non essenziali del sistema. In tema, *ex multis*, R. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, cit., p. 137.



rappresentativi<sup>7</sup>. Ciò riflette, evidentemente, l'adesione alla *Stabilitätskultur* che contraddistingue il modello monetarista della *Bundesbank*<sup>8</sup>, rigorosamente basato sulla indipendenza dell'autorità monetaria, sulla pretesa neutralità della funzione, e sulla separazione funzionale e organizzativa tra politica monetaria e vigilanza bancaria<sup>9</sup>.

Al contempo, la previsione della clausola abilitante di cui al paragrafo 6 dell'art. 127 ci sembra rompere la monoliticità della disposizione, lasciando spazio ampio a una soluzione di compromesso tra il modello tedesco e il c.d. modello unitario, diffuso soprattutto nei paesi mediterranei, in base al quale anche l'attività di vigilanza bancaria, per gli stretti legami sussistenti tra moneta e credito, rientra tra i compiti fisiologicamente esercitabili dall'autorità monetaria.

---

<sup>7</sup> In questi termini sembrerebbe trattarsi di attività «de-politicizzata» in quanto vincolata a monte agli obiettivi fissati dai trattati. Secondo tale prospettiva, l'autorità monetaria non agirebbe libera nei fini – connotato tipico dell'attività politica, secondo la nota qualificazione di M. NIGRO, *L'azione dei poteri pubblici. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 709 – ma entro i confini e in vista di scopi predefiniti. Nondimeno, occorre notare con A. PREDIERI, *Non di solo Euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 17 ss. come «la scelta della stabilità è scelta politica consolidata nella norma costituzionale», non scelta tecnica, né tantomeno neutrale. La neutralità della funzione monetaria deve essere intesa, cioè, come sottrazione ai condizionamenti della politica, e non come estraneità o indifferenza rispetto agli interessi coinvolti. Ciò sembra tanto più vero oggi in ragione del ruolo assunto dalla BCE nella gestione della crisi economico-finanziaria nell'Eurozona, come può ben evincersi dalle conclusioni raggiunte dalla Corte giust., sent. 16 giugno 2015, *Gauweiler*, C-62/14 e sent. 11 dicembre 2018, *Weiss*, C-493/17.

<sup>8</sup> In tema, J. DE HAAN (ed.), *The History of the Bundesbank: Lessons for the European Central Bank*, London, 2000; R. RICHTER, *Stabilitätskultur als Problem der Institutionen-Ökonomik*, in H. HESSE, I. ISSING (eds), *Geld und Moral*, Munich 1994.

<sup>9</sup> In argomento, si v. recentemente M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la Ue” e “costituzionalismi intrecciati”*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, cit. p. 86 ss. Sulla banca centrale tedesca come potere neutrale rispetto all'indirizzo politico, si v. le considerazioni critiche di C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), trad. it., Milano, 1981; ID., *Le categorie del “politico”*, trad. it., Bologna, 2013 per il quale i tentativi di neutralizzazione e depoliticizzazione sono destinati a scontrarsi con l'ineliminabile politicità delle scelte attinenti al governo dell'economia e con il rischio di politicizzazione partitica delle stesse entità neutrali.

A ben vedere, allora, la disposizione in parola non costituzionalizza affatto il dogma della separazione tra le due funzioni, ma si limita a porre alcune limitazioni alla possibilità di concentrarle nelle mani della medesima istituzione. Ciò avviene soprattutto per mezzo di una blindatura dell'architettura istituzionale e della prefigurazione di una scala di obiettivi e interessi che la BCE è tenuta a perseguire nello svolgimento del suo mandato. Come vedremo, infatti, il ricorso all'art. 127(6) reca con sé precise ricadute tanto sul piano del coordinamento tra i diversi interessi perseguiti dalla BCE, quanto su quello della conformazione strutturale del Meccanismo all'interno della cornice istituzionale dell'Unione economica e monetaria.

Alla luce di tali premesse, ci sembra pertanto corretto ritenere che, al di là delle (invero) non convincenti proposte alternative formulate da alcuni commentatori<sup>10</sup>, non possa essere revocata in dubbio l'adeguatezza in astratto dell'art. 127(6) TFUE come base giuridica per l'attribuzione di competenze di vigilanza alla BCE<sup>11</sup>.

In questi termini, la questione del rispetto del principio di attribuzione si pone, semmai, esclusivamente con riferimento alla conformità in concreto del regolamento SSM rispetto ai limiti posti dall'art. 127(6) e, in particolare, al significato da attribuire alla locuzione «compiti specifici» ivi contenuta.

---

<sup>10</sup> È stato, ad esempio, suggerito di ricorrere all'art. 114 TFUE o di avviare una procedura di cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 329 TFUE, oppure, ancora, di utilizzare la clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE. Cfr., *ex multis*, G. NAPOLETANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2012, p. 765; A. DI MARCO, *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 549 ss., il quale aveva prospettato la possibilità di istituire una nuova autorità, separata dalla BCE, sulla base di una lettura evolutiva dell'art. 114 in combinato disposto con l'art. 352 TFUE.

<sup>11</sup> In questi termini si esprime la quasi unanimità dei commentatori. Cfr., *ex multis*, G.L. TOSATO, *The legal basis of the Banking Union*, in E. BARUCCI, M. MESSORI, *op. cit.*, p. 43 ss.; E. WYMEERSCH, *The Single Supervisory Mechanism or «SSM», Part One of the Banking Union*, in Financial Law Institute, WP Series, n. 1/2014, p. 17 ss.; F. GUARRACINO, *Il Meccanismo unico di vigilanza sugli enti creditizi tra diritto primario e riforma dei trattati*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2013, p. 187.

È evidente, d'altronde, come il regolamento SSM costituisca l'esito di un difficile esercizio di adattamento alle forme e ai limiti posti dai trattati e, contemporaneamente, di bilanciamento tra contrapposte spinte centripete e centrifughe. Anche nel nostro caso, invero, non diversamente da quanto avvenuto per altre misure europee anti-crisi<sup>12</sup>, occorre constatare come le istituzioni dell'Unione si siano trovate ad agire ai limiti delle proprie attribuzioni, sfruttando al massimo le «potenzialità istituzionali» fornite dai trattati<sup>13</sup>.

In proposito, si rammenta come, secondo una tesi diffusa prevalentemente nella dottrina tedesca, il regolamento SSM eccederebbe i limiti imposti dai trattati in quanto comporterebbe la devoluzione non già di compiti specifici, bensì della intera responsabilità di vigilanza pruden-

---

<sup>12</sup> Sul punto è interessante notare come, in relazione a pressoché ogni misura anti-crisi posta in essere dall'Unione, siano state sollevate questioni di legittimità riguardanti l'adeguatezza della base giuridica: dalle politiche monetarie non convenzionali della BCE all'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità, fino al conferimento di poteri regolatori e di vigilanza alle agenzie europee. Come noto, la Corte di giustizia ha confermato la legittimità dei diversi interventi accogliendo un'interpretazione ampia della base giuridica volta per volta invocata (si v., in tal senso, le note sentenze *Gauweiler*, *Weiss*, *Pringle*, *ESMA-short selling*). L'unica eccezione ci pare essere costituita, ad oggi, dalla sentenza del Tribunale, 4 marzo 2015, *Regno Unito c. BCE*, T-496/11, in cui il giudice europeo ha annullato il quadro di riferimento per le politiche di sorveglianza dell'Eurosistema adottato dalla BCE, ritenendo che quest'ultima non disponesse della competenza necessaria a regolamentare l'attività dei sistemi di compensazione di titoli, non rientrando la misura tra le competenze attribuite alla BCE.

<sup>13</sup> È stato semmai da più parti rilevato uno scarso coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali che hanno portato all'adozione delle misure anti-crisi a livello sovranazionale. Su quest'ordine di considerazioni, ci si limita qui a rinviare ai contributi di J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Roma-Bari, 2012; J.H.H. WEILER, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of Eur. Integration*, in *Journal of European Integration*, 2012, p. 825 ss.; R. BELLAMY, *An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU*, in *Journal of Eur. Integration*, 2013, p. 499 ss.; L.M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM, *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS Policy Paper 2012/08; nonché M. GOLDMANN, S. STEININGER (eds.), *Democracy and Financial order: Legal Perspectives*, Heidelberg, 2018.

ziale all'autorità sovranazionale<sup>14</sup>. Non deve perciò stupire che in Germania la questione della natura *ultra vires* dei regolamenti istitutivi dell'Unione bancaria sia stata sollevata dinanzi al Tribunale costituzionale federale (*BverfG*)<sup>15</sup>. Quest'ultimo, con sentenza del 30 luglio 2019, ha rigettato la questione, rilevando come l'adozione del regolamento SSM non costituisca una violazione sufficientemente qualificata delle competenze di attribuzione assegnate all'Unione europea, né una palese violazione del programma di integrazione (*Integrationsprogramm*)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr., *ex multis*, P. WEISSMANN, *The Single Supervisory Mechanism (SSM): The Commission Proposal on reforming EU Banking Supervision*, in *Journal Int. Banking Law Regulation*, 2013, p. 329; M. HERDEGEN, *Europäische Bankenunion: Wege zu einer einheitlichen Bankenaufsicht*, in *Zeitschrift für Wirtschafts und Bankrecht*, 2012, p. 1891, il quale sostiene, secondo un argomento eccessivamente formalista, che l'art. 127(6) si riferisce al trasferimento di soli compiti (*Aufgaben*), e non può dunque legittimare il trasferimento di poteri (*Befugnisse*) alla BCE. Cfr. altresì la critica di U.H. SCHNEIDER, *Inconsistencies and unsolved Problems in the European Banking Union*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2013, 12, p. 453, il quale segnala criticamente una sorta di inversione logico-giuridica nel percorso istituzionale di creazione del SSM, in quanto, per far fronte alle urgenze poste dalla crisi, si sarebbe proceduto prima all'adozione del regolamento SSM, prefigurando un successivo aggiustamento dei trattati sulla base delle risposte elaborate in via emergenziale sul piano della legislazione secondaria. Più in generale, sul ruolo giocato dall'emergenza nell'ambito delle misure anti-crisi, per tutti, C. JOERGES, C. GLINSKI (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford-Portland, 2014.

<sup>15</sup> *BVerfG*, sent. 30 luglio 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14.

<sup>16</sup> Come noto, l'art. 23 del *Grundgesetz* autorizza il legislatore nazionale a trasferire diritti sovrani verso l'Unione europea. L'oggetto del controllo *ultra vires* consiste nel verificare se le azioni delle istituzioni europee siano coperte dalle disposizioni del programma di integrazione e, dunque, se siano rispettose del principio di attribuzione. Come precisato dal *BverfG* nella nota sentenza *Lissabon Urteil* (2 BvE 2/08, 30 giugno 2009), tale autorizzazione è «subordinata alla condizione che si conservino le caratteristiche dello Stato costituzionale sovrano basandosi su un programma di integrazione, seguendo il principio dell'attribuzione specifica limitata e salvaguardando l'identità costituzionale degli Stati membri, non facendo perdere agli Stati membri la capacità di una trasformazione politica e sociale delle condizioni di vita gestita sotto le proprie responsabilità» (par. 226). Inoltre, «il programma di integrazione dell'Unione europea deve essere sufficientemente determinato. Se il popolo non è chiamato a decidere direttamente, è democraticamente legittima solo quella scelta di cui può rispondere il parlamento. Una delega in bianco per l'esercizio del potere pubblico, con effetto immedia-

Al contempo, tuttavia, il giudice tedesco ha avuto modo di precisare che in tanto può ritenersi rispettato il principio di attribuzione, in quanto si abbracci una interpretazione restrittiva dell'art. 127(6) TFUE e delle competenze attribuite alla BCE dal regolamento istitutivo. Per il giudice tedesco, infatti, il conferimento di compiti alla BCE nel quadro del SSM solleva alcune perplessità sul piano del rispetto del programma di integrazione. Ciò, tuttavia, non costituisce un manifesto superamento delle competenze se le autorità europee agiscono strettamente nei limiti dei compiti e dei poteri ad esse assegnati.

Riservandoci di tornare più ampiamente su tale pronuncia<sup>17</sup>, ci limitiamo qui a osservare come l'interpretazione restrittiva prospettata dal giudice tedesco non risulti del tutto convincente. In primo luogo, ci sembra lecito dubitare che tale conclusione risenta della non accurata traduzione tedesca dell'art. 127(6) TFUE. Invero, mentre le principali versioni linguistiche fanno comunemente riferimento a compiti «specifici»<sup>1</sup>, nel senso di determinati e individuati con precisione, quella tedesca definisce tali compiti come *besondere*, ossia «speciali», con ciò suggerendone una interpretazione restrittiva, che faccia leva cioè sulla presenza di particolari caratteristiche oggettive o funzionali.

---

tamente vincolante nell'ordinamento giuridico interno, non può essere fatta da organi costituzionali tedeschi», salvo prefigurare una «responsabilità particolare sotto il profilo della partecipazione, a livello nazionale in Germania disciplinata dall'art. 23(1) della Legge fondamentale (responsabilità per l'integrazione (*Integrationsverantwortung*) e suscettibile di essere fatta valere eventualmente in un procedimento davanti al giudice costituzionale» (par. 236). In dottrina, *ex multis*, S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1003; M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1008; R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2011, p. 3; J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, pp. 973-95 e, più di recente, A. WEBER, *Il primato del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento giuridico tedesco*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, p. 579 ss. Ampiamente rivelatrice dell'approccio del BverfG è, sin dal suo titolo, la relazione presentata dal giudice federale tedesco Huber alla Legal Conference 2019 della BCE (P.M. HUBER, *The ECB under the scrutiny of the Bundesverfassungsgericht*, in AA.VV., *Building bridges: central banking law in an interconnected world - ECB Legal Conference 2019*, p. 28).

<sup>17</sup> Sul punto si avrà modo di tornare più diffusamente *infra*, nel Capitolo III, par. 4.

In secondo luogo, riteniamo di condividere l'interpretazione avanzata da quanti hanno sin da principio sostenuto che la clausola abilitante contenuta all'art. 127 TFUE palesi una certa flessibilità nell'impianto istituzionale dell'UEM<sup>18</sup>. Abbracciando una interpretazione teleologica e sistematica dell'articolo 127(6), ci sembra infatti corretto ritenere che la devoluzione della funzione di vigilanza alla BCE, pur dovendosi mantenere all'interno dei compiti specificamente individuati dal regolamento SSM, non possa prescindere dalla considerazione dell'obiettivo sotteso a tale trasferimento, giustificando una interpretazione sufficientemente ampia dei compiti e poteri attribuiti all'autorità sovranazionale dal regolamento SSM.

Diversamente opinando, si comprimerebbe oltremodo la portata della clausola abilitante, vanificando di fatto la stessa possibilità di investire la BCE della funzione di vigilanza bancaria in violazione del principio dell'effetto utile che, come noto, informa l'interpretazione del diritto europeo. Inoltre, a voler considerare che solo alcuni limitati compiti di vigilanza possano essere trasferiti alla BCE si finirebbe per favorire la definizione di un assetto fortemente frammentato delle responsabilità connesse all'esercizio della funzione prudenziale, frustrando la realizzazione degli obiettivi che, come vedremo a breve, supportano

---

<sup>18</sup> Così, in particolare, R. SMITS, *op. ult. cit.*; T. PADOA-SCHIOPPA, *EMU and Banking Supervision*, in C.A.E. GOODHART (ed.), *Which Lender of Last Resort for Europe?*, Londra, 2000, p. 17, secondo cui «*the simplified procedure they established could be interpreted as a "last resort clause", which might become necessary if the interaction between the Eurosystem and national supervisory authorities turned out not to work effectively*». Nello stesso senso, S. ORTINO, *La cooperazione internazionale e transfrontaliera in materia di vigilanza bancaria. Il ruolo della Banca centrale europea*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato, democrazia*, Torino, 2002, p. 518. Sul punto, cfr. altresì S. DELL'ATTI, *La vigilanza creditizia in Italia dopo Maastricht: adozione del modello tedesco o rivisitazione dell'attuale rapporto autoritativo di vertice?*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 1998, p. 770, ove si mette in luce come alla BCE già spettasse, ai sensi del paragrafo 5 del medesimo art. 127, il compito di contribuire alla buona conduzione delle politiche di vigilanza attraverso un'attività di coordinamento delle autorità nazionali; la previsione di una procedura speciale, fortemente aggravata, troverebbe invece la propria *raison d'être* proprio nel superamento del tradizionale assetto decentrato della vigilanza e nel conferimento di compiti di natura esecutiva a un'istituzione dell'Unione.

l'accentramento della funzione di vigilanza nelle mani dell'istituzione sovranazionale.

Una verifica più puntuale in merito alla natura e all'estensione dei compiti trasferiti alla BCE sarà effettuata più avanti, nel corso di questo capitolo; ciò che preme sin d'ora chiarire è che, nei termini sopra esposti, il regolamento SSM non ci sembra porre problemi di compatibilità con la cornice costituzionale delineata dai trattati, né di conformità con la sua base giuridica.

Le maggiori criticità derivanti dal ricorso all'art. 127(6) giacciono semmai nel fatto che, al fine di rispettare alcune limitazioni poste dai trattati, è stato creato un assetto istituzionale fortemente frammentato e complesso, foriero di potenziali conflitti e sovrapposizioni<sup>19</sup>. L'urgenza della crisi, in altri termini, ha richiesto un intervento a trattati invariati, in assenza di un disegno specifico da attuare e di precisi modelli di vigilanza da imitare<sup>20</sup>. La frammentazione e le geometrie variabili cui si accennerà a breve sembrano costituire così un carattere necessitato del nuovo assetto, in quanto direttamente dipendente dal quadro istituzionale in cui si viene a innestare il nuovo sistema di vigilanza.

Il problema della base giuridica diviene, allora, in una prospettiva *de iure condendo*, quello di una necessaria riflessione in merito all'opportunità di procedere a una modifica dei trattati e ai possibili miglioramenti da apportare all'attuale architettura istituzionale dell'UEM<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> In tema, si v. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 195 ss.

<sup>20</sup> Come nota L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 11, «risalta innanzitutto quel miscuglio di necessità e di riluttanza che così frequentemente si trova alla base del processo di decisione europeo. Come in altri casi, la causa efficiente dell'Unione bancaria è stata l'urgente necessità di far fronte ad una crisi. La stessa urgente necessità ha operato come causa di compromessi e di scelte sub-ottimali».

<sup>21</sup> La stessa Commissione europea, nella Comunicazione del 28.11.2012, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita* (COM(2012) 777 final, p. 43) prende in considerazione l'opportunità di modificare l'articolo 127(6) TFUE «per rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria e per eliminare alcune delle restrizioni giuridiche che esso impone attualmente sulla configurazione del meccanismo di vigilanza unico (ad es., sancire la possibilità di partecipazione diretta e irrevocabile al meccanismo di vigilanza unico da parte degli Stati membri non appartenenti alla zona

### 3. *L'emersione dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria: nuovi profili pubblicistici nella regolazione del credito*

La questione della base giuridica, come si è appena rilevato, finisce per intrecciarsi con la definizione della dimensione funzionale del nuovo sistema di vigilanza. Il fondamento normativo dell'art. 127(6) colloca infatti il Meccanismo all'interno di una ben precisa cornice normativa, caratterizzata dalla priorità della stabilità dei prezzi quale «obiettivo di sistema» dell'UEM. Nondimeno, occorre parimenti annotare come il SSM e, più in generale, l'Unione bancaria costituiscano un insieme complesso di misure adottate per far fronte a nuove esigenze e per tutelare nuovi interessi di rilievo sovranazionale, così come emersi dalla crisi economico-finanziaria<sup>22</sup>.

Sul punto, è appena il caso di rammentare come il concreto atteggiarsi delle funzioni amministrative costituisca spesso l'esito di complessi processi storico-politici, in cui l'azione pubblica interviene a correggere le carenze del mercato ovvero a rimediare ai fallimenti di precedenti politiche pubbliche, nel perseguimento di finalità di interesse generale<sup>23</sup>. In questi termini, l'analisi delle forme di integrazione organizzativa e funzionale che caratterizzano il sistema in esame necessita di essere svolta, e preliminarmente inquadrata, alla luce degli obiettivi (*rectius*: degli interessi) che ne stanno al fondo. È la stessa funzione di regolazione prudenziale, d'altronde, a presupporre la predeterminazione

euro, al di là del modello della “stretta cooperazione”; concedere agli Stati membri non appartenenti alla zona euro partecipanti al meccanismo di vigilanza unico pieni e uguali poteri nelle decisioni della BCE e andare oltre nella separazione interna della struttura decisionale in materia di politica monetaria e di vigilanza)».

<sup>22</sup> Secondo il noto insegnamento di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in ID., *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004, p. 719 ss., per cui sono le funzioni a influenzare in modo determinante l'assetto organizzativo e strutturale della macchina amministrativa. Come osserva B.G. MATTARELLA, *L'Attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, t. I, p. 702 «proprio l'evoluzione storica delle funzioni è il principale fattore di evoluzione del diritto amministrativo, sia per quanto riguarda le dimensioni e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sia per quanto riguarda le forme dell'attività».

<sup>23</sup> In questa prospettiva, per tutti, G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, spec. p. 11 ss.



dell'assetto degli interessi, dei valori e delle finalità sottesi agli strumenti di intervento pubblicistico<sup>24</sup>.

Si è detto che la crisi finanziaria e dei debiti sovrani ha avuto la conseguenza di riportare l'attenzione sui risvolti pubblicistici dell'attività bancaria, accentuandone la specialità rispetto ad altre attività d'impresa e la connaturata inerenza a interessi generali meritevoli di particolare protezione. La crisi ha, cioè, determinato un'inversione della tendenza, affermatasi con le prime direttive bancarie, a dare preminente rilievo alla natura imprenditoriale dell'attività creditizia e, con essa, alla valorizzazione della dimensione «negativa» della libera iniziativa economica, spostando l'attenzione del regolatore sovranazionale sulla funzione *lato sensu* pubblicistica del credito.

È su tale dimensione funzionale che conviene concentrare la nostra attenzione. Possiamo infatti rilevare come, a livello sovranazionale, i numerosi – e spesso frammentari – interventi riformatori della regolazione della finanza privata siano stati guidati dal comune obiettivo di assicurare la *stabilità finanziaria*<sup>25</sup>. Ai tradizionali obiettivi della regolazione bancaria europea, compendiabili fondamentalmente nella creazione di un mercato bancario interno e nell'assicurazione della libera

---

<sup>24</sup> L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle Autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, 1996, p. 55 ss.

<sup>25</sup> In tema, per tutti, G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, The Hague, 2017, spec. p. 53, per il quale «*financial stability in Europe is a supranational foundational objective, having the nature of public good, as a result of which Europe is in a generalized and lasting state of economic growth and welfare as the main normative instruments of the European financial system - supranational regulation, supervision/surveillance, burden-sharing mechanisms and last-resort or rescue measures - are able to prevent and manage risks or shocks*». Sul punto, cfr. altresì K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, p. 183 ss. La centralità dell'obiettivo della stabilità finanziaria emerge soprattutto nella giurisprudenza della Corte di giustizia: cfr. soprattutto Corte giust, sent. 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Government of Ireland*, C-370/12; Corte giust, sent. 20 settembre 2016, *Ledra Advertising c. Commissione*, in cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P; Corte giust, sent. 19 luglio 2016, *Kotnik*, C-526/14; Corte giust, sent. 20 settembre 2016, *Mallis et al.*, in cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P C-105/15 P; Corte giust, sent. 8 novembre 2016, *Gerard Dowling et al. c. Minister for Finance*, C-41/15; Trib., sent. 13 luglio 2018, *Chrysostomides & Co. LLCM*, T-680/13.

circolazione di servizi e capitali, si affianca così, secondo una relazione non priva di problematicità, quello della garanzia della stabilità finanziaria.

Più precisamente, occorre riconoscere come tale obiettivo (*rectius*: interesse) costituisca da tempo un tratto tipico della funzione di vigilanza; nondimeno, sino alla recente crisi, e nonostante l'avvenuta integrazione dei mercati finanziari europei, la cura di tale interesse trovava soddisfazione principalmente a livello nazionale, per mezzo dell'azione di regolazione delle competenti autorità degli Stati membri<sup>26</sup>.

La crisi ha messo invece in evidenza la dimensione ontologicamente sovranazionale (ma potremmo dire anche globale<sup>27</sup>) e sistemica dell'interesse alla stabilità finanziaria e, con esso, la necessità di intervenire sull'assetto della regolazione attraverso la ri-allocazione delle competenze regolatorie e l'introduzione di nuove funzioni amministrative a ciò preordinate<sup>28</sup>.

Non si può allora che concordare con l'opinione di chi persuasivamente rileva come sia la dimensione dell'interesse da tutelare a costituire in definitiva il criterio di individuazione e di allocazione del potere decisionale, e come il caso dell'Unione bancaria sia al contempo rivelatore di una «novità significativa», poiché «a venire in rilievo non è tan-

---

<sup>26</sup> Nel nostro ordinamento, il nesso sussistente tra tutela del risparmio, stabilità dei mercati e vigilanza sul credito è espressamente riconosciuto dalla Corte cost., nella sent. n. 52/2010, in cui si afferma che «la permanenza di rilevanti interessi pubblici – connessi soprattutto all'esigenza di tutelare il risparmio (art. 47 Cost.) e assicurare la stabilità del mercati finanziari – giustifica, tuttavia, pure a seguito della suindicata privatizzazione, l'intervento dello Stato che, nella specie, si sostanzia nella predisposizione di un penetrante sistema di vigilanza attribuito sia alla Banca d'Italia – per quanto attiene, in particolare, al contenimento del rischio e alla stabilità patrimoniale degli intermediari, sia alla Consob».

<sup>27</sup> Cfr. per tutti, M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, cit., *passim*.

<sup>28</sup> Si pensi all'emersione della nuova funzione di controllo macroprudenziale o, ancora, alla nuova funzione di risoluzione. Per un'attenta analisi delle principali riforme della *governance* economica e finanziaria adottate dall'Unione in funzione dell'obiettivo della stabilità finanziaria, si v. G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, cit., *passim*.

to e soltanto lo spazio sul quale la decisione incide, ma la natura sistemica dell'interesse»<sup>29</sup>.

D'altro canto, si tratta di riconoscere come, nel nuovo disegno regolatorio, l'interesse oggettivo alla «messa in sicurezza» del sistema creditizio costituisca la precondizione giuridico-fattuale necessaria alla realizzazione della «funzione sociale»<sup>30</sup> dei servizi e delle attività prestate dal sistema bancario. Non stupisce, pertanto, che i diversi interventi riformatori abbiano avuto come obiettivo primario non tanto quello della tutela dei depositanti e dei risparmiatori<sup>31</sup>, quanto piuttosto quello di garantire la sana amministrazione nel settore bancario, l'esercizio prudente dell'attività bancaria, e la stabilità complessiva del settore<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 26 e ss., la quale ulteriormente rileva che «dalla bidimensionalità del rapporto fra decisore e territorio o, se si preferisce, fra decisione e perimetro di riferimento, si passa ad una dimensione, per così dire, tridimensionale, che mette in primo piano la natura sistemica degli interessi da tutelare e la natura altrettanto sistemica dei rischi connessi ad una tutela carente di quegli interessi».

<sup>30</sup> Sulla funzione «sociale» del sistema creditizio in economie di mercato come quelle degli Stati del contesto europeo e occidentale e sulla duplice dimensione della banca come impresa-funzione e impresa-diritto, F. BELLI, *Legislazione bancaria italiana (1861-2003)*, cit., p. 37 ss. per il quale «l'attività bancaria può essere considerata un fenomeno a rilevanza generale che non interessa un microcosmo o un settore dell'attività economica, ma all'intera organizzazione dell'economia, la sua capacità di funzionamento, di riproduzione e di sviluppo».

<sup>31</sup> Come dimostra, ad esempio, la tormentata vicenda relativa all'istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi a completamento dell'edificio dell'Unione bancaria (cfr. *supra* Capitolo I, par. 5). Ma si v. altresì, sebbene sul fronte delle misure condizionali imposte agli Stati membri nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità, Corte giust., sent. 20 settembre 2016, *Ledra Advertising c. Commissione*, cit., punto 74, in cui si afferma che «considerato l'obiettivo di assicurare la stabilità del sistema bancario nella zona euro, e alla luce del rischio imminente di perdite finanziarie cui sarebbero stati esposti i depositanti presso le due banche interessate in caso di fallimento di queste ultime, simili misure non costituiscono un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà dei ricorrenti. Esse non possono, dunque, essere considerate come restrizioni ingiustificate di tale diritto».

<sup>32</sup> Cfr., più di recente, Corte giust., sent. 20 luglio 2020, *OC e a.*, C-686/18, relativa alla riforma delle banche popolari in Italia, spec. punti 91 e ss., ove la Corte ha affermato che «secondo la giurisprudenza della Corte, gli obiettivi di assicurare la stabilità del

Analogamente, occorre qui anticipare che la nuova disciplina bancaria ha previsto nuovi e penetranti strumenti di intervento sull'attività e sull'organizzazione interna delle imprese creditizie, introducendo strumenti in grado di comprimere ampiamente la libera iniziativa economica degli operatori privati e, financo, i diritti proprietari dei relativi azionisti<sup>33</sup>. In questi termini, ciò che pare connotare il nuovo assetto regolatorio della finanza privata, differenziandolo da altri modelli di regolazione di stampo condizionale<sup>34</sup>, è la più marcata funzionalizzazione degli interventi rispetto a interessi di spessore pubblicistico, anche con prevalenza sui diritti e sulle libertà degli attori privati regolati<sup>35</sup>.

La tutela dell'interesse pubblico alla continuità e funzionalità dei meccanismi di intermediazione bancaria assume, così, carattere predo-

sistema bancario e finanziario nonché di evitare un rischio sistemico costituiscono obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punti 69, 88 e 91; del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE*, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punti 71 e 74, nonché dell'8 novembre 2016, *Dowling e a.*, C-41/15, EU:C:2016:836, punti 51 e 54)».

<sup>33</sup> Sulla compressione dei diritti di proprietà nel nuovo quadro regolatorio, cfr., in particolare, per quanto concerne la disciplina della risoluzione, Corte giust, sent. 19 luglio 2016, *Kotnik*, cit., punti 77 ss.; ma v. altresì quanto affermato dalla Corte costituzionale austriaca, nella sent. del 3 luglio 2015 (G239/2015), in cui è stata prospettata la potenziale lesione del diritto di proprietà dei titolari degli strumenti finanziari. In dottrina, *ex multis*, S. CASSESE, *A new framework of administrative arrangements for the protection of individual rights*, cit.; B. RAGANELLI, *Crisi bancarie e giustizia europea*, in *Analisi giur. econ.*, 2016, p. 439; E. HUPKES, *Special Bank Resolution and shareholders' rights: balancing competing interests*, in *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 2009, p. 277.

<sup>34</sup> Sul carattere condizionale della regolazione, per tutti, S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, p. 265 ss.

<sup>35</sup> Cfr., in tale direzione, la sopra citata giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle misure anti-crisi. Ma si v. altresì, nel nostro ordinamento, Corte cost., sent. n. 99/2018 in materia di riforma delle banche popolari, in cui il giudice delle leggi ha riconosciuto che «il perseguimento dei superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema bancario e finanziario» può giustificare il sacrificio di interessi individuali, quali i diritti degli azionisti e dei creditori. In commento, cfr. G. SCIASCIA, *La Corte costituzionale sulla riforma delle "popolari"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 597. Cfr. altresì, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n. 165/2017; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n. 12890/2016; Cons. Stato, sez. VI, n. 2945/2007.

minante e, per certi versi, «assorbente» rispetto alla protezione degli interessi privati dei singoli istituti creditizi o dei relativi *stakeholders*, i cui interessi risultano a ben vedere protetti «occasionalmente», nella misura in cui questi coincidano con la realizzazione dell'interesse oggettivo alla stabilità del mercato e al suo efficiente funzionamento<sup>36</sup>.

Tale considerazione – che in questa sede rileva principalmente ai fini della ricostruzione degli assetti istituzionali del SSM – assume, come vedremo meglio oltre, specifico rilievo anche nella prospettiva sostanziale della definizione dell'assetto degli interessi che caratterizza l'attività di vigilanza e del sistema di tutele procedurali assicurate ai soggetti privati che, a vario titolo, operano all'interno dei mercati finanziari<sup>37</sup>.

In definitiva, possiamo osservare come l'emersione dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria, unitamente alla vocazione ascensionale del principio di sussidiarietà<sup>38</sup>, abbia rappresentato un volano per lo spostamento verso l'alto della funzione di vigilanza e per il superamento del disallineamento, venutosi a creare con il trattato di Maastricht, tra la dimensione sovranazionale della politica monetaria e il carattere nazionale delle politiche di vigilanza sul credito. Al contempo, in ragione della natura complessa dell'obiettivo della stabilità finanziaria e per la sua intersezione con altri interessi, pubblici e privati, meritevoli di tutela, a un forte movimento di centralizzazione delle sedi decisionali si accompagna una nuova esigenza di coordinamento degli interessi e dei plessi amministrativi deputati alla cura di tali interessi.

---

<sup>36</sup> Sulla prevalenza dell'interesse pubblico sugli interessi dei privati (intermediari finanziari o risparmiatori) C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., p. 54, secondo la quale «nella logica del legislatore comunitario il risparmio ed il credito sono beni che risultano tutelati e promossi per effetto del buon funzionamento del mercato interno». Del resto, come rileva F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della «sana e prudente gestione»*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2017, p. 137 nel nuovo «diritto privato regolatorio» la tutela della clientela viene a costruirsi «intorno ai valori della concorrenza, dell'efficienza, della stabilità del mercato, nonché della sana e prudente gestione dei soggetti vigilati».

<sup>37</sup> Sul punto, cfr. *infra*, Capitolo V.

<sup>38</sup> Sottolinea tale dimensione in particolare M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 504 ss.

#### 4. *Gli obiettivi del SSM tra stabilità finanziaria, mercato interno e stabilità dei prezzi. La BCE e il coordinamento degli interessi*

Se è vero, come si è appena constatato, che è la stabilità finanziaria a orientare la costruzione giuridica del SSM, occorre parimenti verificare come tale obiettivo si collochi all'interno del quadro istituzionale che fa da sfondo alla vigilanza unica e, in particolare, come esso «conviva» con eventuali altri interessi pubblici.

A ben vedere, infatti, l'obiettivo della stabilità finanziaria risulta solo accennato nell'art. 127(5) TFUE, e non appare dotato di ulteriori addebiellati normativi espressi all'interno dei trattati<sup>39</sup>. Piuttosto, occorre annotare come la realizzazione della vigilanza unica venga a costruirsi sulla base di un disposto normativo «bifronte». L'art. 127(6) presenta infatti una duplice natura<sup>40</sup>: d'un lato, si inserisce nel contesto istituzionale dell'UEM, definendo compiti e obiettivi del SEBC e riferendosi alla BCE in qualità di autorità investita della funzione monetaria; dall'altro, avendo ad oggetto l'esercizio di compiti di vigilanza sul comparto bancario, appare proiettato verso la realizzazione del mercato interno dei servizi e dei capitali bancari, ossia verso una dimensione tradizionalmente propria dell'ordinamento comunitario, ed estranea al modello di integrazione differenziata dell'UEM<sup>41</sup>.

In tal senso, si spiega la primigenia ambiguità del SSM, come sistema amministrativo che risulta *funzionalmente* legato alla logica comunitaria del mercato interno, ma *strutturalmente* inserito nell'architettura istituzionale dell'UEM. Tale ambiguità si riflette tanto nel disegno isti-

---

<sup>39</sup> Per una ricostruzione del fondamento normativo della stabilità finanziaria nel diritto dell'Unione, cfr. G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability*, cit., *passim*, ove si rileva come l'interesse – diremmo «costituzionale» – della stabilità finanziaria si ricavi non già deduttivamente dalla normativa primaria e dai principi generali, bensì «*beyond primary law*», in via induttiva, dall'esame del diritto derivato, dalle risposte istituzionali fornite dalle istituzioni e organismi europei, dalle dichiarazioni di *policy* dei principali attori sovranazionali, dalle pronunce della Corte di giustizia, e dalla riflessione della dottrina economica e giuridica.

<sup>40</sup> P.G. TEIXEIRA, *The Legal History of the Banking Union*, cit. p. 547 ss.

<sup>41</sup> T. TRIDIMAS, *General report*, cit., p. 68, per il quale l'intero edificio dell'Unione bancaria «*stands at the crossroads between the EMU and the internal market*».

tuzionale del Meccanismo, quanto sul piano degli interessi sostanziali da esso perseguiti.

Si tratta, dunque, di comprendere in che modo l'interesse alla stabilità finanziaria<sup>42</sup> venga a declinarsi all'interno di tale intelaiatura istituzionale e, di conseguenza, quale sia il rapporto con gli ulteriori obiettivi «di sistema» che informano l'attuale costituzione economica europea, vale a dire gli obiettivi della realizzazione del mercato interno, d'un lato, e della stabilità dei prezzi, dall'altro.

#### 4.1. Stabilità finanziaria e mercato interno

Sotto il primo profilo, possiamo constatare come la stabilità finanziaria venga a costituire il «nesso funzionale» tra l'art. 127(6) e il mercato bancario europeo. Tale nesso è esplicitato dallo stesso art. 1 del regolamento SSM, ove si afferma che l'attribuzione di compiti di vigilanza alla BCE risponde «al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascun Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare»<sup>43</sup>.

Il SSM dovrebbe, insomma, contribuire a ripristinare il normale funzionamento del mercato dei servizi e dei capitali, con particolare riferimento alle attività *cross-border*, anche grazie all'applicazione uniforme di un *corpus* normativo omogeneo, nel quadro di un sistema amministrativo unitario al cui vertice è posta un'autorità europea più

---

<sup>42</sup> Al contempo, deve rilevarsi come il concetto di stabilità finanziaria abbia portata più ampia rispetto a quello di stabilità del sistema bancario e finanziario, e come, di conseguenza, il perseguimento di tale obiettivo non sia compito esclusivo delle autorità di vigilanza finanziaria, bensì dell'intero complesso istituzionale del sistema politico-giuridico dell'Unione europea. Così, in particolare, G. LO SCHIAVO, *op. ult. cit.*, p. 48.

<sup>43</sup> Cfr. altresì il considerando n. 30 del regolamento SSM. Come rileva S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria*, cit., «la uniformazione della vigilanza bancaria serve sia per assicurare il mercato unico dei servizi bancari, sia per evitare differenze di valutazione dei rischi bancari (e di conseguenza di quelli delle finanze pubbliche)». In argomento, si v. altresì P. SCHAMMO, *The European Central Bank's duty of care for the integrity of the single market*, in *Eur. Law Rev.*, 2017, p. 3.

difficilmente «catturabile» dai soggetti regolati e meno esposta alle interferenze nazionali.

In quest'ottica, è stato sostenuto che il Meccanismo di vigilanza risulta funzionale alla salvaguardia e all'ulteriore integrazione del mercato interno<sup>44</sup>. Così intesa, la stabilità del sistema verrebbe a configurarsi come obiettivo strumentale e servente rispetto al pieno svolgersi delle libertà economiche nello spazio giuridico europeo.

Tale interpretazione rischia tuttavia di non cogliere appieno la *ratio* della riforma, finendo per sottovalutare l'incidenza che il nuovo interesse alla stabilità finanziaria esercita sul ruolo e le finalità della regolazione settoriale. Alla stregua di quanto poc'anzi osservato, sono infatti principalmente le «ragioni» della stabilità finanziaria a segnare l'orizzonte entro cui situare la nuova attribuzione della BCE e, di conseguenza, a determinare una rimodulazione degli strumenti e delle tecniche di vigilanza sul comparto creditizio nell'Eurozona<sup>45</sup>.

La crisi ha invero dimostrato l'insufficienza di un approccio fondato sull'*efficient capital market hypothesis* in assenza di una qualsiasi considerazione delle esigenze di stabilità<sup>46</sup>. Ciò ha, tra le altre cose, evidenziato – riproponendo sotto nuove spoglie considerazioni ben note in passato – la potenziale collisione tra l'obiettivo della apertura concorrenziale dei mercati e quello della loro stabilità<sup>47</sup>, dissolvendo quel nes-

<sup>44</sup> M. ORTINO, *L'Unione bancaria nel sistema del diritto bancario europeo*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 80.

<sup>45</sup> Più in generale, sui nuovi approcci alla regolamentazione del sistema economico, come «neoregolazione» affidata a nuove istituzioni amministrative, V. RICCIUTO, *Nuove prospettive del diritto privato dell'economia*, in E. PICOZZA, V. RICCIUTO (a cura di), *Diritto dell'economia*, Torino, 2013, p. 255.

<sup>46</sup> Lo rileva G. LO SCHIAVO, *op. ult. cit.*, p. 62 ss.

<sup>47</sup> Anche a livello nazionale, del resto, con l'abbandono della vigilanza strutturale si è posto il problema del potenziale conflitto fra tutela della concorrenza e tutela della sana e prudente gestione degli istituti creditizi. Come noto, tale conflitto è stato variamente composto in passato, con importanti ricadute anche sul piano dell'individuazione dell'autorità competente a conoscere dei comportamenti *antitrust* delle banche. La legge n. 287/1990 attribuiva tale competenza alla Banca d'Italia e, solo dal 2006, con la l. 262/2005, la competenza è stata trasferita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In questi termini, anche per l'ordinamento italiano, l'autorità (e la disciplina) bancaria non risulta direttamente preordinata alla tutela della concorrenzialità del mer-



so necessario e strumentale, di matrice neolibérale, tra concorrenza ed efficienza dei mercati finanziari consolidatosi a partire dalle prime direttive bancarie. In questa prospettiva, ci pare dunque corretto ritenere che, nel nuovo quadro regolatorio, la stabilità finanziaria venga ad assumere la consistenza di obiettivo autonomo e distinto rispetto a quello della realizzazione del mercato interno e del pieno dispiegarsi delle libertà economiche<sup>48</sup>.

Il fatto stesso che il SSM sia riferito alla sola Eurozona rappresenta un ulteriore fattore di potenziale contrasto con la logica integratrice del mercato interno, come dimostra del resto il ruolo di contrappeso assunto dall'Autorità bancaria europea (EBA) a seguito dell'avvio del SSM<sup>49</sup>. Sotto altro profilo, deve inoltre osservarsi come la tutela della concorrenzialità del mercato bancario e la vigilanza sugli aiuti di stato nel settore rimanga saldamente nelle mani della Commissione europea, e non figuri tra gli obiettivi della vigilanza prudenziale della BCE<sup>50</sup>.

cato, dal momento che tale obiettivo spetta all'autorità (e alla disciplina) poste a tutela della concorrenza. La specialità della disciplina *antitrust* riferita al mercato bancario emerge, in particolare, dall'art. 20, co. 5-*bis* della l. 287/1990, là dove riconosce un ruolo privilegiato alle ragioni di «stabilità degli intermediari» e di «funzionalità del sistema dei pagamenti». Sul rapporto tra tutela della concorrenza e tutela della sana e prudente gestione, cfr. le diverse posizioni di L.C. UBERTAZZI, *Banche e concorrenza. Scritti*, Milano, 2007, per cui la corretta applicazione della regolazione prudenziale consente di conciliare stabilità prudenziale ed esistenza di un mercato bancario concorrenziale, e di R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2007, il quale riconosce il potenziale conflitto tra norme generali *antitrust* e norme bancarie a tutela della stabilità prudenziali, senza tuttavia riconoscere una gerarchia tra i due interessi.

<sup>48</sup> Sul punto, cfr. K. TUOMINEN, *The European Banking Union: a shift in the internal market paradigm?* in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 1359 ss.

<sup>49</sup> Rilevano, ad esempio, il potenziale contrasto tra i due obiettivi R.M. LASTRA, *Banking Union and Single Market: conflicts or companionship?*, cit., p. 1190; E. FERRAN, *The Existential Search of the European Banking Authority*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2016, p. 285.

<sup>50</sup> Il considerando n. 32 del regolamento SSM chiarisce che «la BCE dovrebbe assolvere i suoi compiti conformemente al pertinente diritto dell'Unione, compresi tutto il diritto primario e derivato dell'Unione, le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, le regole di concorrenza e sul controllo delle concentrazioni». In relazione a quest'ultimo aspetto si deve peraltro rilevare come alla competenza della Commis-

In questi termini, si ritiene che l'interesse pubblico primario che informa l'attività di vigilanza prudenziale della BCE debba essere rinvenuto nella tutela della sicurezza e solidità degli enti creditizi e nella stabilità del sistema bancario nel suo complesso<sup>51</sup>, anche – in ipotesi – con prevalenza sull'interesse al corretto funzionamento del mercato interno, là dove questi obiettivi dovessero porsi in reciproco conflitto<sup>52</sup>.

#### 4.2. Stabilità finanziaria e stabilità dei prezzi

Sotto altro profilo, si è già accennato alla priorità assegnata dai trattati all'obiettivo della stabilità dei prezzi, vera *Grundnorm* del siste-

---

sione si affianchi quella della BCE in punto di autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate in un ente creditizio ai sensi dell'art. 15, regolamento SSM.

<sup>51</sup> In questi termini, cfr. anche Corte giust., sent. 2 ottobre 2019, *Crédit mutuel Arkea c BCE*, C-152/18 P e C-153/18 P, punti 55-57 e le conclusioni presentate il 18 giugno 2019 dall'Avvocato generale Pitruzzella, parr. 55-56. Sul punto giova, del resto, evidenziare come, a differenza della disciplina contenuta nel T.U.B. – che continua ad assumere il canone della «sana e prudente gestione» come clausola generale della vigilanza e come obiettivo della regolazione – il diritto dell'Unione, in specie la direttiva 2013/26/UE, si riferisce alla «sana e prudente gestione» (*safe and prudent*, nella versione inglese) ai soli fini della valutazione dell'idoneità dei soci e degli azionisti nell'ambito dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione all'avvio dell'attività e dell'acquisizione di partecipazioni qualificate in un ente creditizio. Il regolamento SSM, d'altro canto, non contiene alcun riferimento al canone della sana e prudente gestione, bensì all'obiettivo della «solidità e sicurezza degli enti creditizi» (*safety and soundness*, nella versione inglese). Un'indagine compiuta sul significato delle due nozioni e sulle eventuali divergenze esula dall'ambito del presente lavoro; si rinvia pertanto a F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale*, cit.; M. PORZIO, *La sana e prudente gestione*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2008, p. 385 ss.

<sup>52</sup> La stessa formulazione dell'art. 1, regolamento SSM sembra suggerire tale conclusione là dove, d'un lato, esprime chiaramente la finalità della sicurezza e solidità degli enti creditizi e della stabilità del sistema finanziario e, dall'altro, si limita a richiedere alla BCE di avere pieno riguardo in relazione all'unità e all'integrità del mercato interno. In questi termini, cfr. G. LO SCHIAVO, *From national banking supervision to a centralized model of prudential supervision in Europe? The Stability function of the Single Supervisory Mechanism*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 120 ss. Sul punto, cfr. altresì F. GIGLIONI, *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2018, 3, p. 342, ove si mette in luce la perdita di centralità del mercato unico rispetto ad altri interessi pubblici, quali l'interesse alla stabilità finanziaria.

ma<sup>53</sup>. Dalla collocazione del SSM nel quadro istituzionale dell'UEM deriva la soggezione della BCE alla gerarchia degli obiettivi prefissata dall'art. 127, con la conseguenza che l'esercizio dell'attività di vigilanza e il perseguimento della stabilità finanziaria non possono in alcun modo porsi in contrasto con gli obiettivi propri della politica monetaria<sup>54</sup>.

L'indicazione è ripresa dall'art. 25 del regolamento SSM, là dove dispone che la BCE assolve ai compiti di vigilanza «senza recare pregiudizio ai compiti di politica monetaria e a qualsiasi altro compito e separandoli da questi ultimi»<sup>55</sup>. Tale disposizione risponde, come detto, alla preoccupazione, emersa soprattutto nel mondo tedesco, di preservare la separazione tra la funzione monetaria e quella di vigilanza, al fine di garantire la piena indipendenza dell'autorità monetaria<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 9 ss. Per un interessante *excursus* storico sul tema, cfr. F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano: il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013, ove si ricorda come la preoccupazione della stabilità dei prezzi abbia rappresentato una costante storica nella - per dirla con termini attuali - regolazione pubblica dei mercati, richiamando, in proposito, le misure dell'*Edictum Diocletiani de pretiis rerum venalium* e del *maximum* dei rivoluzionari francesi, entrambi volte a porre un freno all'aumento dei prezzi e all'inflazione. Sull'indipendenza funzionale della BCE, come vincolo al perseguimento di un unico obiettivo prioritario, quello della stabilità dei prezzi, si vedano le riflessioni critiche di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.

<sup>54</sup> Tant'è che per F. MERUSI, *I rimedi dell'Unione europea: il "Meccanismo unico di vigilanza bancaria"*, in ID., *Il sogno di Diocleziano*, cit., p. 112, ne esce confermata la «vera logica del provvedimento: quella di conferire nuovi poteri alla BCE per permetterle di meglio governare la zona euro». In argomento, cfr. diffusamente M. LAMANDINI, D. RAMOS MUÑOZ, J. SOLANA ÁLVAREZ, *Depicting the limits to the SSM's supervisory powers: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights' Protection*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 79, 2015, p. 40 ss.

<sup>55</sup> Si veda, inoltre, la decisione della BCE del 17 settembre 2014 sull'attuazione della separazione tra le funzioni di politica monetaria e le funzioni di vigilanza della Banca centrale europea (BCE/2014/39).

<sup>56</sup> Sui caratteri dell'indipendenza della BCE - e, più in generale, delle autorità monetarie - la letteratura è estremamente vasta. Con riferimento alla letteratura giuridica pre-crisi, cfr. almeno R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 152 ss.; R.M. LASTRA, *The Independence of the European System of Central Banks*, in *Harvard Int. Law*

Di analogo tenore è poi il considerando n. 65 del regolamento SSM, là dove afferma che i compiti di vigilanza devono «essere assolti in maniera nettamente *separata* per evitare conflitti di interesse e per assicurare che ciascuna funzione sia esercitata conformemente agli obiettivi applicabili [enfasi aggiunta]».

In disparte ogni considerazione relativa all'opportunità in astratto di tale separazione<sup>57</sup>, ciò che interessa qui verificare è quale sia la portata normativa da attribuire al citato art. 25 e, contestualmente, in che modo quest'ultimo impatti concretamente sull'assetto degli interessi perseguiti dalla BCE nell'esercizio dell'attività di vigilanza.

---

*Journal*, 1992, p. 475 ss.; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale*, cit., p. 92; F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Bank*, Oxford, 1999. Nella giurisprudenza sovranazionale, cfr. Corte giust., sent. 10 luglio 2003, *Commissione c. BCE*, in C-11/00 (c.d. caso *Olaf*). Sugli sviluppi successivi alla crisi economica, cfr. in particolare G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge, 2014, spec. pp. 134, 165; S. BARONCELLI, *The independence of the ECB after the economic crisis*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014; C. ZILIOLI, *The Independence of the European Central Bank and its New Banking Supervisory Competences*, in D. RITLENG (ed.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford, 2016; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea (BCE)*, Pisa, 2014.

<sup>57</sup> Sull'opportunità, o meno, di separare la funzione di vigilanza da quella monetaria vi sono opinioni fortemente contrastanti in dottrina. La dottrina macroeconomica è divisa tra quanti ritengono opportuno unificare le due funzioni in capo a un'unica autorità sul presupposto della loro complementarietà, e quanti invece sostengono l'opportunità di mantenere separate le due funzioni in ragione dei possibili conflitti di *policy*, della maggiore influenza che tradizionalmente il potere politico esercita sul settore della vigilanza creditizia e nel conseguente rischio di una diminuzione del grado di indipendenza dell'autorità nell'esercizio della funzione monetaria. Per una panoramica sui *pro* e i *contra* dell'unificazione delle funzioni, si v. C.A.E. GOODHART, D. SCHOENMAKER, *Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?*, in *Oxford Economic Papers*, 1995, p. 539 ss.; C. DI NOIA, G. DI GIORGIO, *Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks Be Given to Different Agencies?*, in *International Finance*, 1999, p. 361. Per una sintesi delle posizioni e dei termini del dibattito in relazione all'attuale quadro istituzionale, per tutti, M. GOLDMANN, *United in Diversity? The Relationship between Monetary Policy and Prudential Supervision in the Banking Union*, in *Eur. Constit. Law Rev.*, 2018, 14, p. 283.

Al di là del riferimento formale contenuto nel regolamento istitutivo, ci pare infatti che una lettura sistematica del quadro normativo porti a ritenere che l'istituzione del SSM, lungi dal perseguire la rigida separazione tra le due funzioni, sia piuttosto volta ad attribuire alla BCE la responsabilità complessiva di una gestione coordinata della inevitabile interdipendenza tra mercato del credito e sistema monetario. Tale impressione sembra trovare conferma tanto sul piano del concreto atteggiarsi dei rapporti tra le due funzioni, quanto su quello dell'articolazione dell'organizzazione interna alla BCE e della struttura dei procedimenti decisionali in materia di vigilanza.

#### *4.3. Separazione e coordinamento nel governo degli interessi*

Nella prima direzione, si ricorda come la tesi della separazione tra le due funzioni faccia leva principalmente sulla necessità di garantire la piena indipendenza dell'autorità monetaria e di evitare che le ragioni prudenziali possano incidere negativamente sul (prevalente) obiettivo della stabilità dei prezzi. Il perseguimento dei due obiettivi potrebbe invece richiedere interventi diversi, e non necessariamente compatibili: l'adozione di una misura di vigilanza tesa a rafforzare i requisiti patrimoniali degli istituti di credito ben potrebbe avere, ad esempio, la conseguenza di condurre a una contrazione dell'erogazione del credito da parte del sistema bancario e, dunque, di ostacolare i meccanismi di trasmissione della politica monetaria.

A ben vedere, tuttavia, la tutela della salvezza dell'obiettivo monetario sembra essere assicurata tramite la previsione di meccanismi di coordinamento degli interessi in seno alla stessa istituzione sovranazionale, piuttosto che attraverso una netta separazione tra le due funzioni.

D'altro canto, non si può ignorare che la funzione di vigilanza ha un impatto significativo sui meccanismi di trasmissione della politica monetaria, proprio in quanto è in grado di incidere sulla capacità delle banche di creare moneta attraverso il prestito. La garanzia della sana gestione degli istituti di credito può dirsi, cioè, funzionale sia ad assicurare l'interruzione del c.d. *diabolic loop* tra debiti bancari e debiti sovrani, sia a impedire il contagio transfrontaliero in caso di crisi degli

istituti di credito, rappresentando in tal senso un presidio fondamentale per la realizzazione degli obiettivi di stabilità propri dell'UEM<sup>58</sup>.

Specularmente, l'esigenza di immettere maggiore liquidità nel sistema economico e di incentivare l'erogazione di credito potrebbe richiedere l'adozione da parte dell'autorità di vigilanza di misure volte, ad esempio, ad allentare il rigore di alcuni requisiti prudenziali ovvero a limitare la distribuzione dei dividendi o all'acquisto di azioni proprie, come di recente disposto dalla BCE nel quadro delle misure poste in essere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19<sup>59</sup>.

In questi termini, le recenti crisi economiche sembrano aver ulteriormente evidenziato sul piano macroeconomico la preferibilità di un approccio «olistico» alla politica monetaria<sup>60</sup> e l'inopportunità di circoscrivere eccessivamente il mandato di un'autorità chiamata a risolvere problemi regolatori connotati da quelle che la dottrina economica qualifica come interdipendenze complesse (c.d. *wicked problems*)<sup>61</sup>.

Secondo tale prospettiva, sembra allora corretto ritenere che la BCE venga ad assommare su di sé la titolarità della funzione monetaria e di vigilanza onde garantirne una convivenza ordinata sulla base della (tendenziale) prevalenza degli obiettivi della prima su quelli della seconda. Le due funzioni, in definitiva, non sono rigorosamente separate, come sembra suggerire l'art. 25 del regolamento SSM, bensì *coordinate*, come risulta da una lettura sistematica del quadro normativo.

Del resto, una certa flessibilità nell'interpretazione dell'obiettivo della stabilità dei prezzi e del mandato della BCE emerge anche nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia. Tanto nelle sentenze

---

<sup>58</sup> Non è un caso che l'Unione bancaria sia stata concepita come il necessario completamento dell'imperfetta architettura dell'UEM. Cfr., sul punto, il citato Rapporto Van Rompuy, *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, Bruxelles, 26 giugno 2012. In termini analoghi, T. PADOA-SCHIOPPA, *Regulating Finance*, Oxford, 2004, p. 128, il quale, nel segnalare l'opportunità di conferire compiti di vigilanza bancaria alla BCE, riteneva che la stabilità finanziaria si ponesse al crocevia delle esigenze della politica monetaria e della vigilanza bancaria.

<sup>59</sup> Cfr. le raccomandazioni della BCE adottate, rispettivamente, il 20 e il 27 marzo 2020, e reperibili nel portale istituzionale della BCE.

<sup>60</sup> M. GOLDMANN, *United in Diversity?*, cit., p. 299.

<sup>61</sup> B.W. HEAD, *Wicked Problems in Public Policy*, in *Public Policy*, 2008, p. 101.

*Gauweiler*<sup>62</sup> e *Weiss*<sup>63</sup>, quanto nella sentenza *Pringle*<sup>64</sup>, la Corte avalla esplicitamente l'idea che, nella conduzione della politica monetaria, la BCE possa tener conto anche di considerazioni di più ampio spettro, ammettendo che le misure di politica monetaria possano avere un'incidenza indiretta sugli obiettivi di politica economica, purché siano rispettate altre disposizioni dei trattati e purché sia chiaro che l'obiettivo principale rimanga quello della stabilità della moneta, alla luce di un rigoroso vaglio di proporzionalità<sup>65</sup>.

A ben vedere, tale considerazione emerge, sebbene in modo piuttosto singolare, anche nella (assai controversa) sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma di acquisto PSPP<sup>66</sup> in cui, in buona sostanza, il giudice tedesco ha ritenuto che la

---

<sup>62</sup> Corte giust., *Gauweiler*, cit., spec. punti 51 e ss. Sul punto, *ex multis*, D. ADAMSKI, *Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler preliminary ruling*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, p. 1451; P. CRAIG, M. MARKAKIS, *Gauweiler and the Legality of Outright Monetary Transactions*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 4 ss.

<sup>63</sup> Corte giust., 11 dicembre 2018, *Weiss*, C-493/17, punti 60 e ss., in cui si afferma che «gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria» e che, dunque, «una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di produrre effetti indiretti che possono essere ricercati anche nel quadro della politica economica».

<sup>64</sup> Corte giust., *Pringle*, cit., spec. punti 53 e ss.

<sup>65</sup> È lo stesso art. 127(1) TFUE, d'altronde, ad affermare che «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea». In argomento, A. MANZELLA, C. PINELLI, L. GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 2016, 3, secondo i quali l'espansione dei poteri della BCE nel campo della politica economica si giustifica in quanto necessario a salvaguardare la stessa esistenza della moneta unica. Sul punto, cfr. altresì A. HINAREJOS, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, in *Eur. Constit. Law Rev.*, 2015, p. 563 ss. In tema, sia consentito rinviare altresì a M.P. CHITI, M. MACCHIA, A. MAGLIARI, *The Principle of Proportionality and the European Central Bank*, in *Eur. Public Law*, 2020, 3, in corso di pubblicazione.

<sup>66</sup> Sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 (2 BvR 859/15; 2 BvR 1651/15; 2 BvR 2006/15; 2 BvR 980/16) relativa al programma di acquisto PSPP. Per un primo commento critico, cfr. L.M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Re-*

BCE non avesse valutato adeguatamente la proporzionalità del suo intervento di politica monetaria, non avendo tenuto in debito conto gli effetti indiretti della misura sulle politiche economiche e fiscali di alcuni Stati Membri. Il *BverfG*, pur dichiarando in premessa di aderire ai dogmi del monetarismo ordoliberal, giunge invero alla conclusione per cui la BCE, nell'adottare una decisione di politica monetaria, è tenuta a incorporare nella propria analisi la valutazione dei costi economici e sociali derivanti dal programma<sup>67</sup>.

#### *4.4. Separazione e coordinamento nell'assetto organizzativo e nel procedimento decisionale*

A livello organizzativo, la separazione tra le due attività è stata realizzata attraverso la creazione, in seno alla stessa BCE, di una nuova struttura deputata allo svolgimento dei compiti di vigilanza<sup>68</sup>. Al Consiglio di vigilanza, strutturalmente distinto dagli organi decisionali della BCE, compete la preparazione e l'approvazione delle decisioni in materia di vigilanza bancaria. Esso, tuttavia, non dispone del potere di adottare formalmente l'atto dal momento che, ai sensi dell'art. 129 TFUE, gli unici organi dotati di poteri decisionali sono il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo. Per tale motivo il regolamento SSM attribuisce il

---

*marks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court, in Verfassungsblog, 06.05.2020. In tema, si leggano inoltre i diversi contributi raccolti in Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc. 3-4, 2020.*

<sup>67</sup> Sent. *BverfG*, 5 maggio 2020, cit., spec. par. 165 ss. Cfr. inoltre il par. 139, ove si afferma che «*The fact that the ESCB has no mandate for economic or social policy decisions, even when using monetary policy instruments, does not rule out taking into account, in the proportionality assessment (...), the effects that a programme for the purchase of government bonds has on, for example, public debt, personal savings, pension and retirement schemes, real estate prices and the keeping afloat of economically unviable companies, and – in an overall assessment and appraisal – weighing these effects against the monetary policy objective*».

<sup>68</sup> Sul punto, cfr. la citata pronuncia del *BverfG*, 30 luglio 2019 sull'Unione bancaria, par. 201, ove si sostiene che l'istituzione del Consiglio di vigilanza non contrasti con gli artt. 129(1) e 141(1) TFUE in quanto il nuovo organo interno serve a separare le due funzioni e ad assicurare che la BCE adempia ai propri compiti di vigilanza nel rispetto degli obiettivi di politica monetaria.



potere di adottare formalmente gli atti di vigilanza della BCE al Consiglio direttivo, secondo un procedimento di «non-obiezione»<sup>69</sup>.

La valutazione degli interessi inerenti alla funzione di vigilanza è in tal modo riservata al Consiglio di vigilanza, mentre al Consiglio direttivo spetta essenzialmente di verificare la compatibilità, o meno, del progetto di decisione rispetto agli obiettivi di politica monetaria. Qualora il Consiglio direttivo non sollevi alcun rilievo entro il breve termine di dieci giorni lavorativi, la decisione si considera adottata; se invece si oppone al progetto, comunica il proprio dissenso al Consiglio di vigilanza, fornendo un'adeguata motivazione che faccia particolare riferimento alle questioni di politica monetaria eventualmente coinvolte<sup>70</sup>. Il Consiglio direttivo peraltro non può procedere unilateralmente alla modifica del progetto di decisione, potendo solamente rinviare la questione all'organo titolare del potere decisionale sostanziale per l'approvazione di un nuovo progetto di decisione<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 26(8), regolamento SSM. Occorre altresì precisare che, ai sensi della decisione (UE) 2017/933 della BCE, il Consiglio direttivo può delegare poteri decisionali ai capi di unità operative della BCE, adottando una decisione di delega secondo la procedura di non obiezione. Cfr., in proposito, le decisioni di delega in relazione alle decisioni in materia di professionalità e onorabilità, decisione (UE) 2017/935, e alle modifiche della significatività dei soggetti vigilati, decisione (UE) 2017/934. In tali ambiti, d'altronde, meno probabile appare il conflitto con gli obiettivi della politica monetaria e, di conseguenza, meno pressante l'esigenza di un coinvolgimento del Consiglio direttivo.

<sup>70</sup> Com'è stato persuasivamente rilevato da R. D'AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione dell'Unione su mercati finanziari, Sevis e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1469 ss., «il riferimento a ragioni “in particolare” di politica monetaria pone il problema se vi siano, oltre a queste ultime, ulteriori questioni opponibili e se, tra queste possano annoverarsi proprio le ragioni di stabilità finanziaria. In tale contesto, la stabilità finanziaria potrebbe assurgere a obiettivo di vigilanza la cui valutazione finale sarebbe rimessa al Consiglio direttivo».

<sup>71</sup> Regole parzialmente diverse sono stabilite per l'adozione degli strumenti macroprudenziali di cui all'art. 5, regolamento SSM. In tali ipotesi, il Consiglio direttivo può modificare autonomamente il contenuto del progetto di decisione e, là dove il Consiglio di vigilanza rimanga inerte, può adottare il provvedimento finale in assenza di una proposta dell'organo di vigilanza. Tale potere sembra trovare ragione nella più stretta connessione sussistente tra vigilanza macroprudenziale e politica monetaria.

Sulla scorta delle osservazioni in precedenza formulate, ci sembra allora corretto ritenere che tale scansione procedimentale costituisca una soluzione di compromesso in grado di mantenere sul piano organizzativo la distinzione tra gli organi deputati all'esercizio delle due funzioni e, al contempo, di realizzare su quello funzionale il coordinamento tra diversi interessi.

In quest'ottica, la struttura del procedimento decisionale, lungi dall'inverare una rigida separazione tra i due momenti funzionali, ci pare preordinata, prima di tutto, a consentire a un'autorità portatrice di un interesse pubblico diverso rispetto a quello perseguito dall'organo procedente di verificare che il contenuto della decisione di quest'ultimo non rechi una lesione allo specifico interesse rimesso alla sua cura. Se, dunque, escludiamo la necessità formale dell'adozione dell'atto da parte del Consiglio direttivo, la procedura di non obiezione ben potrebbe rivestire la funzione assicurata, nel nostro ordinamento, dall'istituto del nulla osta, come tecnica di realizzazione del coordinamento di più interessi all'interno del medesimo procedimento.

Analoga finalità ci pare assumere il gruppo di esperti di mediazione (*Mediation panel*), incaricato di risolvere le divergenze dei pareri espressi dalle autorità nazionali a fronte dell'obiezione sollevata dal Consiglio direttivo<sup>72</sup>. Il gruppo di mediazione si limita a facilitare il raggiungimento di un accordo, senza vincolare le parti in conflitto: spetta, infatti, al Consiglio di vigilanza sottoporre un secondo progetto di decisione al Consiglio direttivo, il quale rimane libero di sollevare un'ulteriore obiezione e di respingere nuovamente la proposta<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Art. 25(5), regolamento SSM. Il gruppo di esperti è stato istituito e disciplinato dal regolamento della BCE, n. 673/2014, 2 giugno 2014. Il procedimento di mediazione, sebbene attivato da una o più autorità nazionali, riflette in realtà il disaccordo tra il Consiglio di vigilanza e il Consiglio direttivo circa il contenuto di un provvedimento di vigilanza.

<sup>73</sup> L'elevazione del conflitto non determina dunque un mutamento nel processo decisionale, ma solamente l'apertura di un'ulteriore fase procedimentale che non priva il soggetto titolare del potere decisionale della competenza all'adozione dell'atto finale. Sui conflitti tra autorità nel diritto amministrativo europeo, cfr. per tutti L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto nell'Unione amministrativa europea*, cit., p. 19.

Anche in tal caso, l'attivazione della procedura di mediazione pare rispondere a una logica di coordinamento degli interessi in gioco e di assorbimento del conflitto all'interno di una dinamica proceduralizzata, piuttosto che a una rigida separazione tra le due sfere funzionali<sup>74</sup>.

A ben vedere, d'altronde, è proprio l'opportunità di una totale separazione tra le due funzioni a dover essere messa in discussione. Come si è osservato, tale principio non risulta imposto dai trattati – che, anzi, ne prefigurano la possibile coesistenza in seno alla stessa BCE – né unanimemente avallato dalla dottrina macroeconomica.

Al contrario, ci pare che il rischio di conflitto tra i due obiettivi possa porsi con maggior frequenza proprio in caso di integrale separazione tra le due funzioni ovvero in quei casi in cui la banca centrale che adempie a entrambe le funzioni non sia dotata di un mandato chiaro e non goda di un sufficiente livello di indipendenza. Come autorevolmente evidenziato, in definitiva, il miglior assetto istituzionale sembra essere quello in grado di conciliare le due funzioni e di sfruttarne le sinergie informative, assegnando alla medesima istituzione *«two objectives and two distinct instruments, each to be used with a specific purpose, and a system of accountability to give account of how each instrument is used so as to avoid conflicts of interest»*<sup>75</sup>.

#### 4.5. La BCE come istituzione plurifunzionale e la «politicizzazione» delle sue decisioni

Si è sin qui osservato che la vigilanza unica europea viene a costruirsi attorno al nuovo interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria e, con esso, alla necessità di assicurare la sicurezza e la solidità degli

---

<sup>74</sup> Cfr. il considerando n. 73 del regolamento SSM, ove si afferma che il «gruppo di esperti, e in particolare la sua composizione, dovrebbe garantire la risoluzione delle divergenze in modo equilibrato, nell'interesse dell'Unione nel suo complesso».

<sup>75</sup> L. BINI SMAGHI, *Monetary Policy and Supervision: moral hazard and conflicts of interest?*, in E. BARUCCI, M. MESSORI, *op. cit.*, p. 59. Sottolineano altresì l'opportunità di un coordinamento tra le due funzioni, P. CIOCCA (a cura di), *La moneta e l'economia. Il ruolo delle Banche centrali*, Bologna, 1984, p. 47; T. BECK, D. GROS, *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, 286 CEPS Policy Brief 6, 2012.

enti creditizi. Tale interesse, tuttavia, non «vive da solo», ma viene a raccordarsi con gli ulteriori interessi all'integrità del mercato bancario europeo, d'un lato, e alla stabilità dei prezzi, dall'altro, fungendo da nesso funzionale tra le due dimensioni<sup>76</sup>.

Adottando tale prospettiva, possiamo dunque ritenere che l'attribuzione di compiti di vigilanza prudenziale alla BCE risponda all'esigenza di individuare una sede unitaria per il coordinamento e la sintesi di diversi interessi, tutti ormai di spessore sovranazionale<sup>77</sup>.

Come avremo modo di verificare nel corso dell'indagine, la natura sistemica e complessa dell'interesse (*rectius*: degli interessi) da coordinare e tutelare giustifica l'allocazione sovranazionale delle relative funzioni, finendo per plasmare l'articolazione strutturale dei soggetti decisori, la conformazione dei processi decisionali, la natura e l'ampiezza della discrezionalità delle decisioni di vigilanza, i meccanismi di cooperazione tra i diversi attori e la necessità di approntare adeguati strumenti di tutela in favore dei privati amministrati.

In questi termini, dal nuovo ordine derivante dal diritto della crisi emerge una ridefinizione complessiva del ruolo e della posizione istituzionale della BCE, quale autorità garante della stabilità monetaria e fi-

---

<sup>76</sup> L'interconnessione tra le tre dimensioni è resa palese dal considerare n. 2, regolamento SSM là dove afferma che «l'attuale crisi finanziaria ed economica ha mostrato che l'integrità della moneta unica e del mercato interno potrebbe essere minacciata dalla frammentazione del settore finanziario». Su tale nesso, si v. anche G. DI PLINIO, *Il risparmio nella costituzione economica europea*, cit., p. 1221 ss. per cui la costituzione economica europea altro non sarebbe che la risultante di tre fattori a sé stanti, ma reciprocamente collegati: la Costituzione del mercato unico, la Costituzione monetaria e infine quella finanziaria. Più in generale, per la considerazione secondo cui le autorità indipendenti europee «contribuiscono a combinare, a temperare e a regolare istanze diverse, assicurandone, in ultima analisi, l'equilibrio», al contempo assumendo una «effettiva posizione di estraneità e di indifferenza rispetto agli interessi esterni che ne possono condizionare le scelte finali», si v. C. FRANCHINI, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 94.

<sup>77</sup> In tal senso, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., p. 47 per la quale, con l'istituzione del SSM, credito e moneta risultano nuovamente riunificati «in seno ad un'unica istituzione secondo un progetto che la dottrina ha giudicato coerente con il carattere unitario del fenomeno "moneta-credito", da ricondurre sempre alla dimensione della liquidità monetaria».

nanziaria dell'Eurozona<sup>78</sup>. Da «*single mission authority*» la BCE sta, cioè, gradualmente assumendo le vesti di una istituzione *pluri-funzionale*, investita della cura di una pluralità (coordinata) di interessi.

Le misure adottate dalla BCE per fronteggiare la crisi economico-sanitaria legata alla pandemia Covid-19 ci paiono, da ultimo, confermare tale evoluzione e rinsaldare ulteriormente il ruolo della BCE come istituzione garante della stabilità dell'Eurozona. L'avvio del nuovo programma di acquisto temporaneo di titoli del settore pubblico e privato legati alla pandemia (il c.d. *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)<sup>79</sup> è stato invero accompagnato, sul fronte della vigilanza, dall'allentamento temporaneo dei requisiti prudenziali in materia di livelli minimi di capitale e di liquidità, al fine di incentivare l'attività di finanziamento di famiglie e imprese e di assicurare la piena efficacia delle leve della politica monetaria.

D'altro canto, lo stesso Tribunale federale tedesco, nella ricordata sentenza sul PSPP, si è trovato (suo malgrado) ad ammettere che l'adozione di misure monetarie c.d. non convenzionali deve necessariamente risultare da una complessa attività ponderativa di interessi eterogenei, da condursi alla luce del principio di proporzionalità.

---

<sup>78</sup> In argomento, *ex multis*, M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 240, per il quale «l'autorità europea persegue di fatto una sorta di politica di stabilità finanziaria, bilanciandola con la politica di stabilità dei prezzi (...). Si apre in questa maniera la via alla possibilità di reinterpretare globalmente il ruolo della BCE, assegnando alla stessa una funzione di "regolatore di ultima istanza"». Sull'evoluzione del ruolo della BCE e sull'allargamento degli obiettivi delle banche centrali, cfr. altresì F. CAPRIGLIONE, *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 2, p. 537 ss.; T. BEUKERS, *The New ECB and its relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, in *Common Market Law Rev.*, 2013, 50, pp. 1579-1620. Sul punto, cfr. altresì M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea*, cit., ove si mette bene in luce come la BCE sia stata investita di un ruolo di «supplenza istituzionale», sia in quanto «legittimata dallo stato di necessità, sia in via formale».

<sup>79</sup> Decisione 2020/440 della BCE, del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), con il commento di R. SMITS, *The European Central Bank's pandemic bazooka: mandate fulfilment in extraordinary times*, in [www.eulawlive.com](http://www.eulawlive.com).

Tale evoluzione – che segna il definitivo «squarcio» del velo della pretesa neutralità e dell’indipendenza funzionale della BCE – mette bene in luce la natura immancabilmente «politica» delle decisioni della BCE e l’aumentata discrezionalità delle sue scelte<sup>80</sup>.

A una dimensione eminentemente tecnica delle scelte effettuate dall’istituzione di Francoforte si assomma cioè, secondo diverse intensità, un’attività discrezionale di comparazione di una pluralità di interessi, pubblici e privati.

Ciò solleva, per un verso, pressanti esigenze di tutela dei destinatari dell’azione della BCE e, per altro verso, inasprisce ulteriormente l’annoso tema – qui, evidentemente, solo accennato – della legittimazione democratica delle autorità indipendenti, della perimetrazione della discrezionalità loro conferita e, in definitiva, della ricerca di un giusto equilibrio tra indipendenza e *accountability*<sup>81</sup>.

### *5. L’ambito applicativo del regolamento SSM. L’accentramento della funzione e i nuovi sentieri della frammentazione*

Dalle considerazioni appena svolte derivano alcune importanti conseguenze anche sul piano del tasso di integrazione/frammentazione

---

<sup>80</sup> Del resto, parafrasando la nota tesi di C. SCHMITT, *Le categorie del “politico”*, trad. it., Bologna, 2013, la dimensione totale del “politico” implica che anche la decisione su ciò che non è politico diventa essa stessa politica, e ciò indipendentemente dalla veste neutrale di cui si ammanta l’autorità investita della scelta.

<sup>81</sup> Il tema costituisce l’oggetto di un prolifico filone di ricerca che, specie a seguito della crisi, ha messo in luce il mutato ruolo assunto dalla BCE sulla scena politica europea, evidenziando allo stesso tempo la necessità di pervenire a una ridefinizione del rapporto tra discrezionalità, indipendenza e *accountability*. Ci si limita qui a rinviare a G. TER KUILE, L. WISSINK, W. BOVENSCHEN, *Tailor-made accountability within the Single Supervisory Mechanism*, cit.; D. CURTIN, ‘Accountable Independence’ of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency, in *Eur. Law J.*, 2017, p. 28, e ai diversi contributi raccolti nello *Special issue: The ECB’s accountability in a multi-level European order* della *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2019, tra cui cfr., in particolare, l’editoriale di D. FROMAGE, P. DERMINE, P. NICOLAIDES, K. TUORI, *ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?*, p. 3 ss. In tema, cfr. diffusamente M. MARKAKIS, *Accountability in the Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020.

dell'ordinamento giuridico europeo. Se è pur vero che, come vedremo meglio *infra*, il SSM realizza un esempio particolarmente avanzato di integrazione, occorre parimenti constatare come esso produca – o, comunque, approfondisca – alcune crepe all'interno della costruzione giuridica della vigilanza finanziaria europea. Si rinvengono, cioè, due dinamiche parallele, e apparentemente di segno contrario: l'una orientata verso una marcata *integrazione* a vocazione accentratrice; l'altra verso un'ulteriore complicazione e *frammentazione* degli assetti istituzionali<sup>82</sup>.

Al processo di «integrazione per accentramento» del SSM saranno dedicati i successivi capitoli del presente lavoro. Per quanto concerne, invece, l'opposta tendenza «disgregatrice» dall'analisi dell'ambito di applicazione del regolamento SSM risulta possibile identificare tre nuovi sentieri di frammentazione<sup>83</sup>.

Innanzitutto, l'ancoraggio del SSM all'architettura istituzionale dell'UEM impone una prima distinzione «geografica» tra Stati aderenti alla moneta unica e Stati non aderenti; in secondo luogo, il limite dei compiti specifici ha richiesto una separazione di carattere «funzionale» tra la vigilanza sul comparto bancario e altre forme e strumenti di regolazione del credito; infine, la stessa base giuridica del SSM prescrive una ripartizione «soggettiva» all'interno del comparto finanziario, in conseguenza della quale alcuni soggetti sono sottoposti alla vigilanza integrata del SSM, mentre altri ne risultano espressamente esclusi, ricadendo all'interno di ulteriori e divergenti regimi regolatori.

---

<sup>82</sup> Così, in particolare, G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, cit., p. 697. Più in generale, rileva la parallela emersione di nuove spinte integratrici e disintegratrici nell'amministrazione europea, B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea*, cit., p. 509 ss.

<sup>83</sup> La tendenza alla frammentazione e al pluralismo istituzionale rappresenta del resto un tratto fisiologico e costante dell'ordinamento europeo, come ben rileva D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Rev.*, 1993, p. 17 ss., ID., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009. Evidenzia il carattere policentrico e composito dell'amministrazione europea anche E. CHITI, *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, in *Common Market Law Rev.*, 2000, 37, p. 331.

5.1. *L'ambito di applicazione ratione loci. La frattura «geografica» e gli strumenti di cooperazione con gli Stati non aderenti all'euro*

Nel precedente capitolo si è accennato al fatto che il progetto dell'Unione bancaria si iscrive in una circonferenza più piccola, situata all'interno di un cerchio più ampio costituito dall'Unione europea e dall'obiettivo comune dell'integrazione dei mercati. In effetti, l'ambito applicativo del regolamento SSM non coincide con quello del mercato interno, dal momento che – in linea di principio, e salvo quanto si dirà a breve – il primo è limitato ai soli Stati dell'Eurozona.

Ciò evidenzia una prima rilevante asimmetria tra l'ambito di applicazione delle regole sostanziali in materia bancaria e il perimetro della vigilanza attribuita alla BCE. L'avvio della vigilanza unica determina infatti un incremento del tasso di differenziazione all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, approfondendo ulteriormente il solco che separa gli Stati appartenenti all'Eurozona dagli altri Stati membri<sup>84</sup>.

Mentre l'Unione detta regole dettagliate e uniformi per tutti i paesi membri, l'esercizio della funzione di vigilanza sul rispetto di tali regole segue un duplice binario: per alcuni Stati ricade nell'ambito del SSM, secondo i criteri interni di allocazione dei compiti tra BCE e autorità nazionali; per gli altri l'attività continua a essere esercitata in via esclusiva dalle rispettive autorità nazionali. Più precisamente, ai sensi dell'art. 4 del regolamento SSM, la BCE è competente ad assolvere a una serie di compiti enumerati dallo stesso articolo nei confronti degli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti, con ciò intendendosi oltre agli Stati dell'Eurozona anche gli eventuali paesi membri la cui moneta non è l'euro ma che abbiano instaurato con la BCE una «cooperazione stretta» (*close cooperation*).

Emerge nuovamente la duplice tensione che innerva il SSM come sistema strutturalmente innestato nell'architettura dell'UEM, ma proiettato verso una dimensione funzionale più ampia, aperta al possibile

---

<sup>84</sup> In tema, cfr. diffusamente E. FERRAN, *European Banking Union and the EU single financial market: more differentiated integration, or disintegration?*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 252 ss.



coinvolgimento degli Stati non facenti parte dell'Eurozona<sup>85</sup>. È bene rammentare infatti come l'art. 127(6) TFUE non figuri tra le disposizioni la cui applicabilità agli Stati non appartenenti all'area Euro risulta a priori esclusa. Ne deduciamo che la scelta di limitare l'ambito di applicazione del SSM ai soli Stati facenti parte dell'UEM non rappresenta una diretta conseguenza della base giuridica utilizzata, bensì il risultato della peculiare struttura istituzionale in cui il Meccanismo si è venuto a collocare.

Invero, ai sensi dei trattati e dello Statuto SEBC, gli organi decisionali della BCE e, in particolare, il Consiglio direttivo risultano composti esclusivamente dai rappresentanti degli Stati la cui moneta è l'euro<sup>86</sup>. L'unica sede in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri dell'Unione, nelle persone dei governatori delle rispettive banche centrali, è il Consiglio generale, il quale è tuttavia sprovvisto di poteri decisionali. Del pari sprovvisto di tale potere è, come detto, il Consiglio di vigilanza, composto dai rappresentanti delle autorità di vigilanza degli Stati membri partecipanti.

Occorre poi evidenziare come, ai sensi dell'art. 132 TFUE, in combinato disposto con l'art. 139(2) lett. e), gli atti della BCE non trovino applicazione negli Stati membri con deroga che non partecipano all'UEM<sup>87</sup>. Gli Stati la cui moneta non è l'euro, in altri termini, non possono divenire membri a pieno titolo del SSM, in quanto non troverebbero rappresentanza all'interno degli organi decisionali della BCE, e in quanto – a rigore – non sarebbero nemmeno soggetti agli atti da questa emanati.

---

<sup>85</sup> Per G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, cit., la mobilità dei confini dell'ambito di applicazione dei diversi sistemi regolatori «funge da contrappeso al rischio di dispersione delle funzioni».

<sup>86</sup> In particolare, il Consiglio direttivo è previsto come organo decisionale dall'art. 129 TFUE; la sua composizione è poi definita dallo Statuto del SEBC, all'art. 10, secondo cui «il consiglio direttivo comprende i membri del comitato esecutivo della BCE nonché i governatori delle banche centrali nazionali».

<sup>87</sup> In tal senso, F. GUARRACINO, *Il meccanismo unico di vigilanza*, cit., p. 190 ss. F. CIRAOLO, *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amm. in cammino*, 2014, p. 28 ss.

Al fine di mantenere insieme i due blocchi di paesi membri, preservando allo stesso tempo l'integrità del mercato e l'unità politica dell'UE<sup>88</sup>, il legislatore sovranazionale ha tuttavia previsto diversi meccanismi di coordinamento, che spaziano dalla leale cooperazione, al rafforzamento del ruolo-ponte di alcuni organismi, alla previsione di un regime di cooperazione stretta per gli Stati membri desiderosi di entrare a far parte del SSM.

In primo luogo, la BCE può concludere accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali con le autorità di vigilanza degli Stati membri non partecipanti al SSM, nella forma del memorandum d'intesa, al fine di definire le modalità di cooperazione nell'esecuzione dei rispettivi compiti di vigilanza<sup>89</sup>. La cooperazione ha inoltre luogo in seno ai c.d. collegi dei supervisori, in cui siedono le autorità competenti coinvolte nella vigilanza dei gruppi bancari transfrontalieri<sup>90</sup>.

In secondo luogo, la BCE è tenuta a cooperare in buona fede con gli organismi facenti parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria<sup>91</sup>, facendo salve le competenze attribuite all'EBA, all'ESMA, all'EIOPA. In particolare, si ricorda come, parallelamente alla introduzione del

---

<sup>88</sup> La preoccupazione per una sempre più marcata differenziazione dell'UEM e dei paesi dell'area Euro rispetto al resto dell'Unione è manifestata, *ex multis*, da E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, cit., p. 692 ss.; P.G. TEIXEIRA, *Europeanising prudential banking supervision. Legal foundations and implications for European integration*, in J.E. FOSSUM, A.J. MENENDEZ (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, Arena Report, 2014, p. 563 ss. Più in generale, sui processi di differenziazione interni all'Unione, J.C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, Cambridge, 2012.

<sup>89</sup> Art. 3(6) e considerando n. 14, regolamento SSM.

<sup>90</sup> In argomento, M. CLARICH, E.L. CAMILLI, *L'evoluzione del controllo sui rischi finanziari: le competenze della Banca d'Italia e della Consob*, in *Banca impresa società*, 2009, p. 61 ss. Cfr. altresì *infra*, Capitolo III, par. 2.2.

<sup>91</sup> Art. 3(1), regolamento SSM. Sulla questione dei rapporti tra EBA e BCE, *ex multis*, S. DEL GATTO, *Il problema dei rapporti tra la Banca centrale europea e l'Autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1221; A. GARDELLA, *L'EBA e i rapporti con la BCE e con le altre autorità di supervisione e di regolamentazione*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 115 ss.; S. CAPIELLO, *The EBA and the Banking Union*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2015, p. 421; E. FERRAN, *The Existential Search of the European Banking Authority*, cit., p. 285.

SSM, si sia proceduto alla modifica del regolamento istitutivo dell'EBA, investendola del compito di sviluppare il *Single Rulebook* e un manuale delle migliori prassi in materia di vigilanza (*Supervisory Handbook*) e attribuendole un più marcato ruolo di coordinamento tra paesi «In» e «Out»<sup>92</sup>. Un ruolo analogo spetta al comitato per il rischio sistemico (ESRB), in qualità di organismo di controllo sugli sviluppi macrosistemici del sistema finanziario europeo. Il ruolo di autorità-ponte assume in questo caso una triplice dimensione, dal momento che il coordinamento acquista, in primo luogo, un significato «trans-settoriale», investendo complessivamente i tre settori finanziari; in secondo luogo, si manifesta a livello territoriale, in quanto tiene insieme l'area Euro e gli Stati non aderenti all'UEM; infine, visto il radicamento dell'ESRB all'interno del SEBC, il Comitato assume un ruolo di coordinamento «trans-funzionale», al fine di conciliare la funzione di stabilità finanziaria con quella monetaria.

Infine, il regolamento SSM contiene una clausola di *opt-in* che consente ai paesi membri che non adottano la moneta unica di entrare nel Meccanismo instaurando una «cooperazione stretta» con la BCE<sup>93</sup>. A tal proposito, v'è tuttavia da chiedersi come possa la BCE esercitare l'azione di vigilanza nei confronti degli istituti creditizi stabiliti in tali paesi, dal momento che, come si è appena visto, essa non dispone del potere di emanare atti direttamente applicabili nei confronti dei soggetti stabiliti al di fuori dell'Eurozona.

È l'art. 7 del regolamento SSM a trovare un *escamotage* senz'altro ingegnoso, sebbene piuttosto farraginoso e non privo di criticità sul piano applicativo. Innanzitutto, occorre considerare che il regolamento SSM risulta direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, e ciò in virtù del citato art. 139(2), che non contempla l'art. 127(6) tra le dispo-

---

<sup>92</sup> Si v., in particolare, A. ENRIA, *Establishing the Banking Union and repairing the Single Market*, in F. ALLEN, E. CARLETTI, J. GRAY (eds.), *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?*, FIC Press Wharton, 2013, p. 60.

<sup>93</sup> In argomento, M. CLARICH, *Governance of the Single Supervisory Mechanism and non-Euro Member States*, in E. BARUCCI, M. MESSORI, *op. cit.*, p. 73 ss.; J.-V. LOUIS, *Coopération rapprochée, un nouveau mode de coopération renforcée?*, in AA.VV., *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 216.

sizioni la cui applicazione è esclusa per gli Stati membri con deroga. Il regolamento SSM dispone poi che, nell'esercizio dei compiti micro e macroprudenziali, la BCE può formulare istruzioni rivolte alle autorità nazionali. Infine, per poter entrare in cooperazione stretta, lo Stato interessato deve assicurare, attraverso la propria legislazione interna, che «l'autorità nazionale competente sia tenuta ad adottare, nei confronti degli enti creditizi, le misure chieste dalla BCE»<sup>94</sup>.

Ne consegue che, in tali casi, gli effetti giuridici nei confronti dell'ente creditizio non discenderanno direttamente dall'atto della BCE, bensì dalla decisione assunta dall'autorità nazionale di vigilanza, la quale risulterà a sua volta vincolata, in base al diritto nazionale, a dare corretta e tempestiva attuazione alle misure richieste dalla BCE<sup>95</sup>. In tali ipotesi, allora, la vigilanza della BCE può assumere solamente natura indiretta, in quanto basata sulla necessaria cooperazione e intermediazione dell'autorità nazionale.

Ciò spiega anche la connotazione «asimmetrica»<sup>96</sup> del rapporto di cooperazione stretta, che si manifesta tanto nel suo momento genetico, quanto nel suo successivo svolgimento. L'instaurazione della cooperazione stretta, innanzitutto, non nasce da un atto convenzionale tra i due soggetti, ma è il frutto di una decisione unilaterale e autoritativa assunta dall'autorità sovranazionale, facendo seguito alla richiesta avanzata dallo Stato membro interessato<sup>97</sup>. L'asimmetria del rapporto emerge inol-

---

<sup>94</sup> Art. 7(2), lett. c), regolamento SSM. Cfr. altresì gli artt. 106-119, del regolamento (UE) della BCE, n. 468/2014 (c.d. regolamento quadro) e la Decisione della BCE del 31 gennaio 2014 sulla cooperazione stretta con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro.

<sup>95</sup> Sul punto, si rinvia al Capitolo IV, par. 3.2.

<sup>96</sup> Così, M. CLARICH, *Governance of the Single Supervisory Mechanism and non-Euro Member States*, cit., p. 75.

<sup>97</sup> Sul punto, M. CLARICH, *op. ult. cit.*, p. 76, per il quale si tratta di un «atto di assoggettamento incondizionato». *Contra*, P.G. TEIXEIRA, *Europeanising prudential banking supervision*, cit. p. 564, secondo il quale si tratta di un «*intergovernmental contractual system*». Si segnala, peraltro, come, ai sensi dell'art. 7(6), regolamento SSM, lo Stato in cooperazione possa decidere di porre fine al rapporto in qualsiasi momento, decorsi almeno tre anni dall'avvio della cooperazione e come, in tal caso, la BCE sia tenuta a rispettare la volontà dello Stato, potendo semmai stabilire discrezionalmente

tre dalla natura degli strumenti previsti dal regolamento SSM per la gestione degli eventuali contrasti insorti tra lo Stato in cooperazione e la BCE. Ci si riferisce, in particolare, alla potestà della BCE di controllare l'operato delle autorità nazionali e, in caso di accertata violazione delle condizioni di accessione al SSM ovvero di riscontrata violazione dell'obbligo di dare attuazione alle misure richieste, di sospendere o cessare la cooperazione con atto motivato<sup>98</sup>.

In questi termini, sebbene il meccanismo di cooperazione risulti potenzialmente in grado di espandere l'ambito applicativo del SSM oltre l'area Euro, determinando un progressivo allineamento tra i due blocchi di paesi – come dimostra la recente adesione al SSM della Croazia e della Bulgaria<sup>99</sup> –, dall'assetto appena descritto sembrano emergere numerosi profili critici, difficilmente risolvibili in assenza di una modifica dei trattati.

In primo luogo, ci pare che le evidenziate asimmetrie e la presenza di poteri latamente sanzionatori in capo alla BCE costituiscano forti disincentivi all'adesione di nuovi Stati, i quali si verrebbero in ogni caso a trovare su un piano di disparità rispetto agli Stati aderenti all'UEM.

A ciò si aggiunga il fatto che il regime speciale che connota il rapporto di cooperazione stretta rischia di complicare oltremodo i processi decisionali della BCE e di aumentare ulteriormente le differenziazioni interne all'ordinamento sovranazionale, dando vita a due distinti regimi di vigilanza in seno allo stesso SSM<sup>100</sup>.

---

solamente la data di decorrenza della cessazione della cooperazione, tenendo in considerazione gli interessi legittimi degli enti creditizi e l'efficacia della vigilanza.

<sup>98</sup> Ai sensi dell'art. 7(7), regolamento SSM, la sospensione o cessazione della cooperazione può conseguire altresì al disaccordo espresso dallo Stato in cooperazione stretta rispetto all'obiezione sollevata dal Consiglio direttivo (all'interno del quale – si rammenta – non siedono i rappresentanti degli stati non aderenti all'UEM) avverso un progetto di decisione del Consiglio di vigilanza avente ad oggetto un istituto stabilito nel proprio territorio.

<sup>99</sup> Il 10 luglio 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha adottato una decisione con cui dà avvio, a partire dal 1° ottobre 2020, alla cooperazione stretta con l'autorità nazionale competente per la vigilanza bancaria di Croazia e Bulgaria.

<sup>100</sup> Così, P.G. TEIXEIRA, *op. ult. cit.*, p. 565. Non a caso, lo stesso regolamento SSM auspica, al considerando n. 85, una modifica dell'art. 127(6) al fine di sancire la possi-

Infine, la presenza di meccanismi flessibili di *opt-in* e *opt-out*, con il conseguente pericolo di una vigilanza europea *à la carte*, rischiano di minarne l'effettivo funzionamento e la credibilità agli occhi dei soggetti regolati e dei mercati finanziari. Se la logica dell'Unione bancaria risiede principalmente nel fornire rassicurazioni circa l'integrità della vigilanza e la stabilità del sistema finanziario, l'eccessiva elasticità in entrata e in uscita rischia di porre problemi di non poco momento in termini di prevedibilità dei comportamenti degli attori coinvolti e, in definitiva, di certezza del diritto.

### 5.2. *L'ambito di applicazione ratione materiae. La separazione «funzionale» tra vigilanza, risoluzione e regolamentazione*

L'attribuzione di compiti specifici alla BCE attiene, come si è visto, allo svolgimento della funzione di vigilanza *prudenziale* sugli istituti di credito<sup>101</sup>. Eppure, si può osservare come il regolamento SSM dia vita a una ulteriore segmentazione del quadro regolatorio, dal momento che, d'un lato, e in linea con l'art. 127(6) TFUE, non tutti i compiti relativi alla funzione di vigilanza prudenziale sono trasferiti all'autorità sovranazionale e, dall'altro, il trasferimento della sola funzione di vigilanza crea una frattura rispetto alle contigue funzioni di regolamentazione e di risoluzione.

Sotto il primo profilo, è bene ricordare che il conferimento di competenze alla BCE è limitato a quanto espressamente previsto dall'art. 4

---

bilità di partecipazione diretta e irrevocabile al SSM da parte degli Stati membri la cui moneta non è l'euro, al di là del modello della cooperazione stretta.

<sup>101</sup> Sui caratteri della vigilanza prudenziale, cfr. in particolare C. BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005, p. 308 ss. In argomento, si v. l'efficace definizione offerta da P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, 2000, p. 174 secondo cui l'autorità di vigilanza prudenziale è investita della funzione di «rinsaldare la solidità sistemica dell'industria finanziaria, promovendo la concorrenza e l'efficienza all'interno di essa», di prevenire e risolvere le crisi, di «sceverare l'illiquidità dall'insolvenza; evitare che intermediari solo illiquidi ma solvibili soccombano; assicurare l'*exit* degli operatori inefficienti; impedire, con il minor costo in termini di *moral hazard*, che le difficoltà di singoli operatori si estendano per contagio all'intero sistema, sino a minare il valore della moneta e la fiducia in essa».

del regolamento SSM. Sono, invece, fatte salve «le competenze delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti ad assolvere i compiti di vigilanza non attribuiti dal presente regolamento alla BCE, e i relativi poteri»<sup>102</sup>. Rimangono pertanto in capo alle amministrazioni nazionali le competenze relative<sup>103</sup> all'esercizio della vigilanza sui soggetti che non rientrano nella definizione sovranazionale di ente creditizio, all'esercizio della vigilanza sugli enti creditizi dei paesi terzi che aprono una succursale o che prestano servizi transfrontalieri nell'Unione, alla vigilanza sui servizi di pagamento, allo svolgimento nei confronti degli enti creditizi della funzione di autorità competente in relazione ai mercati degli strumenti finanziari, alla protezione dei consumatori, e alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo.

Come ha messo in luce il Tribunale dell'Unione nella prima pronuncia avente a oggetto l'applicazione del regolamento SSM (sent. *Landeskreditbank c. BCE*, confermata in appello dalla Corte di giustizia<sup>104</sup>), «soltanto i compiti esplicitamente attribuiti alla BCE sono esclusi dalla competenza degli Stati membri (...). Da ciò deriva necessariamente che è con la definizione dei compiti attribuiti alla BCE dall'articolo 4(1), del regolamento di base che è stata effettuata la ripartizione delle competenze tra la BCE e le autorità nazionali»<sup>105</sup>.

A precisazione di tali conclusioni, preme nondimeno rilevare come tale ripartizione attenga ai «confini esterni» del SSM, e non già al complesso sistema di distribuzione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali in seno al Meccanismo. La distinzione, su cui si tornerà nel

---

<sup>102</sup> Art. 1, regolamento SSM. Si v. altresì il considerando n. 15 secondo cui «è opportuno attribuire alla BCE compiti specifici che sono determinanti ai fini di una attuazione coerente ed efficace della politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, lasciando gli altri compiti alle autorità nazionali». Rileva criticamente l'aumento del grado di complessità del sistema come conseguenza delle limitate attribuzioni di competenze alla BCE, A. DI MARCO, *Il controllo delle banche nell'UEM*, cit., p. 576.

<sup>103</sup> Cfr. il considerando n. 28, regolamento SSM.

<sup>104</sup> Trib., sent. 16 maggio 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank c. BCE*, T-122/15, confermata in appello da Corte giust., C-450/17 P. Sul punto si avrà modo di tornare diffusamente *infra*, Capitolo III, par. 4.

<sup>105</sup> Trib., sent. *Landeskreditbank*, cit., punto 56.

prossimo capitolo, non può essere sottovalutata, dal momento che consente di trattare separatamente ciò che risulta del tutto estraneo al SSM e ciò che invece deve comunque inquadrarsi all'interno del nuovo sistema integrato di vigilanza.

Se questo è vero, non si può tuttavia nemmeno escludere che la forte integrazione delle vigilanze prudenziali prodotta dal SSM possa avere, sul piano pratico, conseguenze riflesse anche sulle modalità di esercizio delle attività extra-prudenziali da parte delle autorità nazionali. In questi termini, occorrerà in futuro vagliare con particolare attenzione la *vis expansiva* della BCE in tutti quegli ambiti competenziali esclusi dal SSM, ma ad esso attigui, come la tutela della trasparenza e dei consumatori o i controlli in materia di antiriciclaggio<sup>106</sup>.

Sotto il secondo profilo, si può constatare come la funzione di vigilanza prudenziale sia stata separata tanto dalla nuova funzione di risoluzione, quanto dalla contigua funzione di regolamentazione settoriale. La regolazione del credito è stata, cioè, «scomposta» in diversi segmenti funzionali e attribuita alla competenza di diverse autorità sovranazionali, a loro volta facenti parte di ulteriori sistemi amministrativi complessi<sup>107</sup>.

Si ricorda invero come, benché vigilanza e risoluzione costituiscano «due aspetti complementari dell'instaurazione del mercato interno per i

---

<sup>106</sup> Si rammenta del resto come la vigilanza sull'antiriciclaggio e per il contrasto al finanziamento del terrorismo assuma particolare rilievo ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuiti alla BCE e, in particolare, ai fini della vigilanza sull'acquisizione di partecipazioni qualificate in soggetti vigilati, al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, e alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità dei membri degli organi di amministrazione, nonché ai fini della vigilanza ordinaria nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale. Nella direzione di un maggior coordinamento delle autorità competenti sul punto, cfr. il regolamento UE 2019/2175 che ha modificato il regolamento istitutivo dell'EBA, attribuendo all'autorità di vigilanza bancaria nuove competenze di coordinamento e monitoraggio in materia di antiriciclaggio.

<sup>107</sup> Rileva la tendenza dell'ordinamento sovranazionale a realizzare l'integrazione «scomponendo» nelle loro parti costitutive le funzioni spettanti agli Stati e «ricomponendo» tali parti in sedi diverse, S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 471.



servizi finanziari»<sup>108</sup>, la funzione di risoluzione sia stata separata organizzativamente da quella di vigilanza, e inserita all'interno di una nuova struttura amministrativa complessa: il Meccanismo unico di risoluzione (SRM). La scissione sul piano strutturale è stata tuttavia compensata dalla previsione di strumenti di coordinamento e, in particolare, da una dettagliata regolamentazione dei procedimenti di gestione delle crisi bancarie in cui risultano coinvolte entrambe le autorità<sup>109</sup>.

Sebbene distinte da un punto di vista organizzativo, le due funzioni sembrano inserirsi all'interno di una comune logica di fondo e di una medesima progressione funzionale che ne facilita la coesistenza e il coordinamento. I due Meccanismi, del resto, nonostante la diversa base giuridica, condividono il medesimo obiettivo di garantire la stabilità finanziaria del comparto creditizio dell'Eurozona, al contempo assicurando il completamento del mercato interno dei servizi finanziari, alla stregua di quanto sopra considerato<sup>110</sup>.

Maggiormente problematica – e meritevole di approfondimento – risulta invece la distinzione tra funzione di vigilanza e di regolamentazione. Come noto, tra le funzioni tradizionalmente riconosciute alle autorità di vigilanza, un ruolo fondamentale assume la c.d. vigilanza regolamentare o precettiva, intesa come potestà dell'autorità amministrativa

<sup>108</sup> Cfr. il considerando n. 11, regolamento SRM e il memorandum d'intesa siglato da BCE e Comitato unico di risoluzione per disciplinare la cooperazione reciproca nelle fasi di pianificazione della risoluzione, intervento precoce e risoluzione e nello scambio di informazioni.

<sup>109</sup> Sul raccordo tra la fase di vigilanza e l'attivazione della procedura di risoluzione, M.P. CHITI, *The Transition from banking Supervision to banking Resolution: Players, Competences, Guarantees*, in E. BARUCCI, M. Messori (eds.), *op. cit.*, p. 89 ss.; S. DEL GATTO, *Il Single resolution mechanism*, cit., p. 277. Particolarmente rilevante appare il coinvolgimento dell'autorità di risoluzione nel procedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, come previsto dall'art. 14(6), regolamento SSM e dall'art. 80(2), regolamento quadro, su cui v. Capitolo IV, par. 3.3.

<sup>110</sup> Sulla nuova funzionalizzazione dell'art. 114 TFUE e del mercato interno verso obiettivi di politica economica e monetaria, J. SNELL, *The internal market and the philosophies of market integration*, in C. BARNARD, S. PEERS (eds.), *European Union Law*, Oxford, 2014, p. 313 ss., per il quale la necessità di ristrutturare l'UEM «*is pushing economic integration in a new, more centralized direction*». In tema, si v. altresì, K. TUOMINEN, *The European Banking Union*, cit., p. 1359.

di emanare atti normativi, di diversa natura, volti a conformare l'attività dei soggetti vigilati ad integrazione dei precetti normativi di rango primario<sup>111</sup>.

Vista la particolare fisionomia del SSM come sistema di integrazione differenziata, il legislatore sovranazionale ha ritenuto opportuno separare l'esercizio della funzione di vigilanza in senso stretto da quella di regolamentazione, attribuendo quest'ultima all'EBA. La separazione organizzativa e funzionale tra vigilanza e regolamentazione prudenziale trova, così, ragion d'essere nella necessità di preservare l'integrità del mercato interno e l'uniformità delle sue regole<sup>112</sup>.

Sul punto occorre invero constatare come, ai sensi dell'art. 132 TFUE, anche la BCE disponga del potere di adottare, nella misura necessaria ad assolvere i compiti attribuiti dai trattati, sia atti vincolanti di carattere individuale, sia atti vincolanti a portata generale, quali i regolamenti, sia infine atti non vincolanti, quali orientamenti e raccomandazioni<sup>113</sup>. Tali poteri risultano, a rigore, esercitabili anche nel quadro della funzione di vigilanza, dal momento che dalla formulazione

---

<sup>111</sup> Sulla vigilanza regolamentare nell'ordinamento italiano, cfr. in particolare V. CERULLI IRELLI, *La vigilanza regolamentare*, in *Mondo bancario*, 1994, 6, p. 33 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, 1996, p. 227 ss.; M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca impresa società*, 2003, 39 ss.; S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 723 ss. Più in generale, sui poteri normativi delle autorità indipendenti, S. FREGO LUPPI, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1999.

<sup>112</sup> In argomento, E.L. CAMILLI, *The Governance of EU Regulatory Powers in the Banking Sector*, cit., p. 32; P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Meroni circumvented? Article 114 TFEU and EU regulatory agencies*, cit., p. 74.

<sup>113</sup> In generale, sugli atti della BCE, cfr. J.V. LOUIS, *L'Union économique et monétaire*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, 2ème ed., Vol. 6, Bruxelles, 1995; R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 102; C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, Milano, 2007, p. 174, in cui si tratteggia una distinzione tra atti a rilievo esterno (regolamenti, decisioni, raccomandazioni e pareri) e atti a rilevanza interna al SEBC, destinati a produrre effetti esclusivamente nei rapporti con le autorità nazionali facenti parte del sistema, quali gli indirizzi, le istruzioni e le decisioni senza destinatari determinati. Più recentemente, S. ADALID, *La Banque centrale européenne et l'Eurosystème*, Bruxelles, 2015, p. 283; S. LUCCHINI, A. ZOPPINI, *Vigilare le banche in Europa. Chi controlla il controllore?*, Firenze, 2019, p. 19.

dell'art. 132 non sembra discendere una differenziazione tra funzione monetaria e funzione di vigilanza<sup>114</sup>.

Tuttavia, ai sensi del combinato disposto dell'art. 132 TFUE e dell'art. 25(2) dello Statuto del SEBC, si deve ritenere che la BCE possa adottare atti regolamentari solamente nella misura necessaria ad assolvere i propri compiti, così come stabiliti – per quanto qui interessa – dal regolamento del Consiglio attuativo dell'art. 127(6). Ne consegue che, così come per i compiti di vigilanza prudenziale, il fondamento giuridico della potestà regolamentare della BCE è rinvenibile direttamente nel diritto primario; ai fini della definizione in concreto della latitudine applicativa di tale potere occorre nondimeno fare riferimento ai limiti stabiliti dal diritto derivato<sup>115</sup>.

Sul punto, è bene allora ricordare che l'art. 4(3) del regolamento SSM autorizza la BCE ad adottare «regolamenti solo nella misura in cui ciò sia necessario per organizzare o precisare le modalità di assolvimento dei compiti attribuite dal presente regolamento». Tale previsione introduce, cioè, una regola volta a definire le sfere di competenza regolamentare della BCE e dell'EBA, confermando implicitamente il ruolo di quest'ultima come *single regulator* dell'Unione<sup>116</sup>.

A prescindere dalle perplessità che tale distinzione desta sul piano pratico<sup>117</sup>, occorre considerare come tale soluzione risulti, in fondo, ne-

---

<sup>114</sup> *Contra*, E. WYMEERSCH, *The Single Supervisory Mechanism or SSM - Part One of the Banking Union*, cit., per il quale l'art. 132, facendo esclusivo riferimento ai compiti attribuiti al SEBC, sarebbe riferibile alla sola funzione monetaria.

<sup>115</sup> G. FERRARINI, F. RECINE, *The Single Rulebook and the Single Supervisory Mechanism: should the ECB have more say in prudential rule-making?*, in D. BUSCH, G. FERRARINI (eds.) *European Banking Union*, cit., per i quali il riferimento alle politiche di cui all'art. 127(6) «could no doubt include some rule-making powers in the areas of prudential supervision that the Council could very well specify in its mandate to the ECB grounding the SSM».

<sup>116</sup> Tale lettura è confortata dai molteplici riferimenti normativi contenuti nel regolamento SSM e nel regolamento UE n. 1022/2013, modificativo del regolamento EBA, ove viene ribadita la necessità che la BCE assolva ai propri compiti facendo salve le competenze attribuite all'EBA.

<sup>117</sup> La prassi dimostra come spesso le regole e gli standard prudenziali costituiscano il distillato dell'attività quotidiana di vigilanza e la risposta a specifici problemi di carattere operativo. In argomento, M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabi-*

cessaria a evitare la coesistenza di due regolatori, in potenziale concorrenza tra loro, insistenti su due spazi giuridici parzialmente differenti. La logica funzionale sottesa alla protezione dell'unità e integrità del mercato dei servizi bancari sembra qui giustificare la compressione dei poteri regolamentari della BCE, i quali vengono confinati – secondo un criterio di competenza, e non di gerarchia<sup>118</sup> – alla sola disciplina degli aspetti relativi al buon funzionamento del Meccanismo<sup>119</sup>.

Tali conclusioni risultano altresì conformi a un principio generale di unità e coerenza dell'ordinamento sovranazionale, giacché – come noto – gli atti giuridici emanati dalle istituzioni dell'Unione nelle ipotesi di

*lizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, 2013, p. 25 ss., ove si mette in luce che «l'attività di supervisione della BCE e delle delegate strutture nazionali può segnalare la necessità di introdurre nuove regole o di modificare quelle già contenute nel *Single Rulebook*, con possibilità di collaborazione, ma anche di conflitto tra le due autorità europee». Sulla separazione tra vigilanza e regolamentazione, cfr. in senso critico G. FERRARINI, *Single Supervision and the Governance of Banking Markets: Will the SSM deliver the expected benefits?*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2015, p. 527.

<sup>118</sup> Prospetta, invece, una disposizione gerarchica delle fonti, S. ANTONIAZZI, *Il Meccanismo di vigilanza prudenziale. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI, V. SANTORO, (a cura di), *L'unione bancaria*, cit., p. 188. Sul punto, giova rammentare come la gerarchia costituisca il criterio tradizionalmente utilizzato dagli ordinamenti statuali per ricondurre a un ordine il sistema delle fonti, sul presupposto che «determinando le proprie fonti l'ordinamento determina in ultima istanza sé medesimo come ordinamento» (così V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 776). Viceversa, nell'ordinamento sovranazionale il criterio di gerarchia ha un rilievo assai diverso, e più limitato, ruotando il sistema delle fonti principalmente attorno al principio di attribuzione delle competenze. Ciò corrisponde, del resto, alla tradizione classica delle organizzazioni internazionali in cui sono prima di tutto individuate le finalità da perseguire, gli ambiti di competenza e i relativi strumenti di azione (in questi termini, in particolare, A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 59 ss.).

<sup>119</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, il regolamento della BCE, n. 468/2014 (c.d. regolamento quadro); il regolamento della BCE, n. 673/2014, del 2 giugno 2014, relativo all'istituzione del gruppo di mediazione e al suo regolamento interno; il regolamento della BCE, n. 1163/2014, del 22 ottobre 2014, sui contributi per le attività di vigilanza; il regolamento della BCE, n. 469/2014, del 16 aprile 2014, che modifica il Regolamento (CE) n. 2157/1999 sul potere di irrogare sanzioni.

«cooperazione rafforzata» non possono recare pregiudizio né al mercato interno, né alla coesione economica, sociale e territoriale<sup>120</sup>.

Infine, occorre altresì rilevare come, in deroga al limite posto dall'art. 4(3), il regolamento SSM contenga un'ulteriore disposizione attributiva di un potere regolamentare alla BCE. Ai sensi dell'art. 9(1), la BCE dispone di tutti i poteri che il pertinente diritto dell'Unione conferisce alle autorità competenti. Tra tali poteri deve ricomprendersi anche quello di esercitare le opzioni e le discrezionalità regolamentari che il diritto derivato accorda alle autorità nazionali con riferimento alla specificazione dei requisiti prudenziali per gli enti creditizi<sup>121</sup>. Qui, peraltro, l'intestazione in capo alla BCE della potestà regolamentare può dirsi funzionale al completamento della disciplina legislativa e all'interesse ad accelerare la convergenza degli approcci e delle prassi di vigilanza all'interno del SSM, senza che ciò si ponga in contrasto con l'esigenza, sopra segnalata, di preservare l'unità delle regole nel mercato interno, visto che, in tali ipotesi, è la stessa fonte legislativa europea ad ammettere un certo grado di differenziazione tra le discipline nazionali.

D'altra parte, non ci si può esimere dal considerare come non sempre agevole risulti la definizione di una precisa linea di demarcazione tra attività di vigilanza e attività regolamentare. Specie nel quadro del SSM, tale distinzione appare particolarmente problematica, atteso che la BCE – in veste di soggetto responsabile dell'efficace funzionamento e della coerenza complessiva del sistema – necessita di disporre di adeguati strumenti di indirizzo e conformazione dell'attività dei soggetti regolati, oltre che, come vedremo nel prossimo capitolo, dell'attività di vigilanza svolta dalle autorità nazionali.

In questa prospettiva, non devono allora stupire i tentativi della BCE di riappropriarsi di un proprio e autonomo spazio di intervento sostanzialmente normativo attraverso il ricorso a strumenti flessibili e non vincolanti di regolazione, come ben evidenziato dalla vicenda delle *Linee guida per le banche sui crediti deteriorati* (NPL) e del relativo *Ad-*

---

<sup>120</sup> Artt. 20 TUE e 326 TFUE.

<sup>121</sup> Sulla base di tale disposizione, la BCE ha adottato, ad esempio, il regolamento n. 2016/445 della BCE del 14 marzo 2016 sull'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità previste dal diritto dell'Unione (BCE/2016/4).

*dendum*<sup>122</sup> ovvero, ancora, dall'adozione di numerose e dettagliate *policy stances, guides, methodologies* relativi a diversi ambiti di intervento prudenziale<sup>123</sup>.

Il ricorso a tali strumenti, dalla natura quasi-regolatoria, desta alcune perplessità sul piano del rispetto dei limiti posti dal regolamento istitutivo in merito all'ambito di applicazione dei poteri regolamentari della BCE. Al contempo, non si può fare a meno di notare come, sul piano concreto, tale tendenza testimoni la particolare *vis expansiva* delle attribuzioni della BCE, quanto meno come conseguenza dell'adesione a una interpretazione marcatamente funzionalista ed evolutiva dei propri compiti di vigilanza e della necessità pratica di superare alcuni limiti, particolarmente asfittici, posti dall'art. 127(6) e dall'architettura istituzionale dell'UEM.

### 5.3. *L'ambito di applicazione ratione personae. Geometrie variabili nella vigilanza finanziaria europea*

Un ulteriore elemento che funge da limite esterno all'ambito applicativo del SSM è rappresentato dall'esclusione «a rime obbligate» delle imprese di assicurazione ai sensi dell'art. 127(6). Tale previsione è senz'altro criticabile dal momento che, com'è stato segnalato in dottrina, l'esclusione appare oggi del tutto anacronistica, in ragione della

---

<sup>122</sup> Tale documento chiarisce le «aspettative» di vigilanza nei confronti degli enti creditizi con riguardo all'individuazione, alla gestione, alla misurazione e alla cancellazione degli NPL. Sebbene formalmente non vincolanti, tali linee guida introducono nuovi e ulteriori requisiti prudenziali rispetto a quelli previsti dal regolamento n. 575/2013. L'autorità di vigilanza può infatti richiedere alle banche di illustrare e motivare qualsiasi scostamento rispetto al loro contenuto; inoltre, nell'effettuare il regolare processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP), la BCE tiene conto dei requisiti stabiliti nelle linee guida e, in caso di scostamento, può adottare misure di vigilanza nei confronti dei singoli istituti. Sul punto, si v. l'opinione critica del Parlamento europeo, 8 novembre 2017, relativo all'*Addendum to the ECB Guidance to banks on NPLs*, in cui si rileva la natura sostanzialmente normativa e vincolante delle linee guida e si afferma l'incompetenza della BCE ad adottare siffatte misure.

<sup>123</sup> Cfr., ad esempio, la Metodologia SREP per gli enti meno significativi; la Guida sulla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità; la Guida sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP), tutte pubblicate nel portale istituzionale della BCE.

stretta connessione tra i due comparti e dell'emersione di importanti conglomerati finanziari, indistintamente impegnati in attività bancarie, di investimento e assicurative<sup>124</sup>. Da tale esclusione deriva, pertanto, l'assoggettamento delle compagnie assicurative alla vigilanza su base decentrata delle autorità nazionali settoriali, seppur sempre all'interno della cornice del Sistema europeo di vigilanza finanziaria e, in particolare, dei poteri di coordinamento dell'EIOPA.

Il generico riferimento alle «istituzioni finanziarie» contenuto nell'art. 127(6) ha, invece, lasciato ampio margine al legislatore derivato in merito alla definizione degli altri intermediari finanziari da sottoporre alla vigilanza della BCE<sup>125</sup>. Nello specifico, ai sensi dell'art. 2(3) del regolamento SSM, sono considerati «soggetti vigilati» gli enti creditizi<sup>126</sup>, le società di partecipazione finanziaria e le società a partecipazione finanziaria mista. Tra i soggetti vigilati vanno ricomprese anche

---

<sup>124</sup> Così, in particolare, R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, in *Yearbook of Eur. Law*, 2013, p. 83. Il nesso esistente tra attività bancaria e assicurativa è messo in luce anche dalla Commissione europea, *European Financial Stability and Integration Report*, SWD (2013) 156 final, Bruxelles, 24 aprile 2013, p. 32 ss. Sull'impossibilità di tracciare linee di demarcazione nette tra i tre comparti finanziari, V. COLAERT, *European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, p. 1579; D. MASCIANDARO, M. QUINTYN, *Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the financial crisis*, in *Eur. Company Law*, 2009, p. 187.

<sup>125</sup> Per tutti, R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 358.

<sup>126</sup> Cfr. la definizione fornita dall'art. 2(3) del regolamento SSM, il quale rimanda alla definizione di cui all'art. 4(1)(1) regolamento n. 575/2013. Si tratta di «un'impresa la cui attività consiste nel raccogliere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto». Il regolamento SSM non si applica dunque ai soggetti che, pur qualificati come banche o istituti di credito dalle legislazioni nazionali, non ricadono entro la definizione di matrice sovranazionale. Si v., ad esempio, la legislazione francese che sottopone le società di *leasing* e di *factoring* alla vigilanza prudenziale degli istituti di credito. Parimenti escluse risultano le *shadow bankings*, dal momento che non effettuano raccolta del risparmio sotto forma di depositi, nonché gli enti finanziari, ivi compresi gli istituti di pagamento e le società di investimento, i fondi pensione, e gli *hedge funds*, che, a prescindere dalle definizioni adottate negli ordinamenti nazionali, rimangono soggetti alla vigilanza delle autorità nazionali a ciò competenti.

le succursali stabilite in uno Stato membro partecipante da un ente creditizio insediato in uno Stato membro non partecipante<sup>127</sup>. Nei confronti di queste, la BCE è tenuta ad assolvere i compiti spettanti alle autorità di vigilanza competenti, in conformità del pertinente diritto dell'Unione, nel contesto della vigilanza consolidata sulle banche transnazionali<sup>128</sup>.

Il problema della definizione del perimetro soggettivo di applicazione del regolamento SSM si pone essenzialmente in relazione alla definizione di «vigilanza su base consolidata» e del connesso concetto di «gruppo vigilato». Invero, come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, se è pur vero che la formulazione dell'art. 127(6) riguarda gli «enti creditizi» e le «altre istituzioni finanziarie», occorre nondimeno determinare la portata di tale clausola «tenendo conto del contesto in cui si inserisce e degli obiettivi da essa perseguiti»<sup>129</sup>.

Per la Corte, l'individuazione in concreto dei soggetti sottoposti alla vigilanza della BCE deve essere svolta tenendo a mente gli obiettivi di stabilità che informano il trasferimento di compiti prudenziali realizzato dal regolamento SSM. Deve così riconoscersi che «la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi appartenenti a gruppi bancari su base consolidata risponde essenzialmente a due finalità, vale a dire, da un lato, consentire alla BCE di comprendere i rischi idonei a incidere su un ente creditizio che provengano non da quest'ultimo, bensì dal gruppo cui appartiene e, dall'altro, evitare un frazionamento della vigilanza prudenziale sui soggetti che compongono tale gruppo»<sup>130</sup>.

L'argomento teleologico è utilizzato, in quella specifica vicenda, per attrarre all'interno del perimetro della vigilanza consolidata della BCE tutti gli enti creditizi appartenenti a un gruppo, indipendentemente dalla circostanza che l'ente di vertice disponga, o meno, della qualità di ente creditizio. Diversamente opinando, si consentirebbe infatti a un gruppo

---

<sup>127</sup> Art. 2(20), lett. d), regolamento quadro.

<sup>128</sup> Art. 4(2), regolamento SSM.

<sup>129</sup> Corte giust., sent. 2 ottobre 2019, *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, C-152/18 P, punto 53, con commento di G. SCIASCIA, *La vigilanza europea su base consolidata: stabilità e neutralità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, p. 77 ss.

<sup>130</sup> Corte giust., *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, cit., punto 63.



bancario di eludere la vigilanza su base consolidata in ragione della forma giuridica del soggetto che agisce come capogruppo, in tal modo vanificando l'efficace esercizio della vigilanza da parte della BCE.

A tale stregua, il giudice sovranazionale ha concluso che l'art. 127(6) TFUE e l'art. 1 del regolamento SSM non ostano a che la BCE eserciti l'attività di vigilanza prudenziale su base consolidata nei confronti dell'intero gruppo bancario, con la conseguenza che, anche là dove l'ente posto al vertice del gruppo non abbia la qualità di ente creditizio – come avviene nel caso francese del gruppo cooperativo *Confédération nationale du Crédit mutuel* –, quest'ultimo sarà comunque sottoposto alla vigilanza della BCE, ai sensi ed entro i limiti dell'art. 4(1)(g) del regolamento SSM.

Al di là dei profili tecnici e di dettaglio affrontati dal giudice sovranazionale, la vicenda mette bene in luce due aspetti che ci paiono particolarmente significativi nella prospettiva abbracciata dalla presente indagine. In primo luogo, emerge la tendenziale indifferenza dei modelli organizzativi dell'impresa bancaria vigenti nei diversi ordinamenti nazionali rispetto all'esercizio sovranazionale della funzione<sup>131</sup>. Come vedremo meglio oltre, del resto, l'accentramento della vigilanza non determina l'eliminazione delle numerose differenze nazionali, bensì la loro incorporazione funzionale in seno all'azione svolta in concreto dall'organo sovranazionale.

In secondo luogo, l'interpretazione teleologica abbracciata dalla Corte pare riflettere – avallandola formalmente – l'evidenziata tendenza della BCE a dilatare al massimo la propria sfera di attribuzioni, facendo leva sull'argomento funzionalistico della necessità di tutelare la sicurezza e la solidità degli enti creditizi e la loro stabilità finanziaria. Se è pur vero che, sul piano pratico, ciò risponde all'esigenza di evitare un'eccessiva frammentazione delle vigilanze e la dispersione delle competenze tra diverse autorità, occorre tuttavia avvertire come non sempre tale prassi applicativa trovi adeguato fondamento giuridico

---

<sup>131</sup> Lo rileva G. SCIASCIA, *op. ult. cit.*, p. 87, il quale persuasivamente ritiene che «l'approccio delle corti si è mostrato attento a non ingenerare differenziazioni alla luce delle concrete forme di articolazione dell'attività bancaria e delle sue componenti sottostanti; tale approccio riecheggia il rilievo attribuito dalla regolazione di settore non già al singolo ente o alla singola organizzazione di più enti, ma alla funzione creditizia».

nell'attuale quadro normativo, dovendosi l'azione della BCE pur sempre mantenere all'interno del perimetro dei compiti elencati nel regolamento istitutivo del SSM, in omaggio alla base giuridica di cui all'art. 127(6).

D'altro canto, e nonostante l'evidenziata tendenza, dobbiamo altresì constatare come anche in tal caso l'avvio della vigilanza unica produca nuove crepe all'interno del quadro regolatorio europeo<sup>132</sup>.

L'introduzione della vigilanza bancaria integrata ha infatti l'ulteriore conseguenza di disarticolare l'originaria conformazione dell'architettura finanziaria, alterando definitivamente lo schema simmetrico che aveva ispirato tanto la riforma dei comitati di Lamfalussy, quanto la successiva istituzione delle tre autorità di vigilanza settoriali<sup>133</sup>. Invero, mentre nel settore del credito l'avvio del SSM inaugura un nuovo sistema fortemente accentrato di sorveglianza, la vigilanza sul settore assicurativo e sul comparto mobiliare rimane parcellizzata a livello nazionale, entro la cornice comune offerta rispettivamente dall'EIOPA e dall'ESMA.

In riferimento al settore del mercato mobiliare, peraltro, la graduale attribuzione di compiti di diretta vigilanza all'ESMA sembra contribui-

---

<sup>132</sup> Sul punto, cfr. le considerazioni critiche di E. FERRAN, V. BABIS, *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2013, p. 255 ss.; T.H. TRÖGER, *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, SAFE Working Paper No. 27, 2014, p. 15, per il quale tale soluzione «*contradicts lessons from the financial crisis of 2007/08 that exposed risks for financial stability that reside outside the traditional banking sector which led both the U.S. and the U.K. to more encompassing and flexible approaches in prudential supervision*».

<sup>133</sup> Come noto, tali sistemi si costruiscono attorno a un modello di vigilanza per settore, basato cioè sulla tripartizione della vigilanza in base al comparto – bancario, mobiliare e assicurativo – oggetto di regolazione. Per una ricognizione dei principali modelli di vigilanza sul sistema finanziario, E. WYMEERSCH, *The structure of financial supervision in Europe: About single, twin peaks and multiple financial supervisors*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2007, p. 239 ss.; E.L. CAMILLI, M. CLARICH, *La vigilanza in Europa alla prova della crisi*, Luiss-Ceradi, Roma, 2008. Per una comparazione tra il modello di vigilanza adottato nell'Eurozona e negli Stati Uniti a seguito della crisi, si v. A. PIERINI, *L'Unione Europea verso l'unione bancaria: indicazioni e dilemmi derivanti dal confronto con il modello di vigilanza sui mercati creditizi degli Stati Uniti d'America*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, p. 173 ss.

re ulteriormente alla frammentarietà del sistema<sup>134</sup>, dando luogo alla coesistenza di molteplici livelli e sistemi di vigilanza, variamente calibrati a seconda della tipologia del soggetto vigilato, del suo impatto sistemico o transfrontaliero ovvero, infine, del segmento di mercato coinvolto<sup>135</sup>.

A seconda dell'istituto finanziario regolato si avrà, pertanto, un diverso assetto delle competenze di vigilanza e un differente ruolo delle autorità nazionali e sovranazionali.

All'interno dell'attuale assetto regolatorio della finanza privata nell'Unione convivono, in definitiva, alcune funzioni che rimangono nella competenza esclusiva delle autorità nazionali, le quali, tuttavia, vengono ad agire anche in funzione comunitaria al fine di dare attuazione alla normativa europea armonizzata; funzioni in cui l'autorità nazionale rimane competente in via esclusiva, ma è soggetta a un dovere di cooperazione con altre autorità nazionali o con un'autorità sovranazionale; funzioni quasi integralmente attratte in sede sovranazionale, ma conferite a diverse autorità, le quali si trovano a cooperare tra loro e, infine, funzioni trasferite a un organismo sovranazionale, il quale si avvale della cooperazione delle autorità nazionali, secondo geometrie procedurali variegata.

---

<sup>134</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a A. MAGLIARI, *La proposta di riforma delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, cit., p. 435 ss.

<sup>135</sup> In tema, cfr. diffusamente M. DE BELLIS, *European Financial Supervision after the Crisis: Multi-Speed Models within a Two-Track Framework*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *op. cit.*, p. 74 ss.



## CAPITOLO TERZO

### IL MECCANISMO UNICO DI VIGILANZA: UNA NUOVA FORMULA ORGANIZZATIVA DELL'AMMINISTRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: *1. Il Meccanismo unico di vigilanza come nuova formula organizzativa. 2. Le componenti strutturali del sistema e l'assetto degli interessi tra transnazionalità e sovranazionalità. 2.1. Il Consiglio di vigilanza della BCE e l'indipendenza qualificata dei suoi membri. 2.2. Le unità operative miste: i gruppi di vigilanza congiunti. 2.3. Le autorità di vigilanza nazionali tra autonomia istituzionale e vincoli organizzativi sovranazionali. 3. Il sistema di allocazione delle competenze: una questione «significativa». 3.1. La divisione del lavoro nel quadro del regolamento SSM e la responsabilità «ultima» della BCE. 3.2. La BCE e la determinazione della «significatività» dei soggetti vigilati. 4. Il caso Landeskreditbank: nuove luci e nuove ombre sul sistema delle competenze. 4.1. La vigilanza nazionale sui soggetti meno significativi e la «attuazione decentrata»: un'ipotesi di decentramento organico?. 4.2. L'attività di assistenza delle autorità nazionali nella vigilanza sugli enti significativi: l'avvalimento e la deconcentrazione. 4.3. La prospettiva della Corte di giustizia tra «institutional empowerment» e il «dialogo tra corti». 5. Il Meccanismo unico di vigilanza e il Sistema europeo delle banche centrali: modelli a confronto.*

#### *1. Il Meccanismo unico di vigilanza come nuova formula organizzativa*

Il Meccanismo unico di vigilanza costituisce una nuova figura organizzativa che indica, in maniera sintetica ed evocativa, un sistema amministrativo composito, privo di personalità giuridica, formato da un'autorità sovranazionale e dalle autorità competenti a vigilare sugli enti creditizi degli Stati membri partecipanti<sup>1</sup>. Come si avrà modo di osservare più ampiamente *infra*, il regolamento SSM attribuisce nuovi compiti di vigilanza alla BCE e disciplina il ruolo delle autorità nazio-

---

<sup>1</sup> Art. 2(9), regolamento SSM.

nali all'interno del sistema, senza attribuire alcuna autonomia giuridica al Meccanismo in quanto tale. Ciò si evince dall'art. 6(1), secondo cui «la BCE assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. La BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente del Meccanismo».

Sebbene in termini ancora volutamente generici, possiamo definire il SSM come un modello organizzativo complesso, a carattere settoriale, composto da un'autorità sovranazionale, posta in posizione centrale, e dalle autorità nazionali competenti, in posizione decentrata. Se raffrontato con altri modelli organizzativi fondati sulla collaborazione tra autorità di più livelli, tuttavia, il sistema amministrativo in esame presenta una serie di tratti distintivi che ne impongono una diversa e autonoma considerazione.

Nell'evidenziata prospettiva, non appare inutile muovere dall'analisi del dato lessicale. Possiamo infatti per prima cosa considerare come l'espressione «meccanismo» indichi comunemente un complesso ordinato di diversi organi, collegati tra loro al fine di compiere una determinata funzione ovvero, ancora, il funzionamento di un complesso organico. Le definizioni di meccanismo sembrano tutte invariabilmente fondarsi sulla combinazione di due elementi: il primo, di natura strutturale, allude alla necessaria presenza di una pluralità ordinata di organi; il secondo, di natura funzionale, sottintende la presenza di un comune vincolo finalistico in grado di avvincere le diverse componenti, orientandole verso un unico scopo.

Sempre sul piano lessicale occorre poi considerare come il «meccanismo» sia espressamente contrassegnato dall'aggettivo «unico» e come questo si inserisca a sua volta all'interno di una struttura istituzionale più ampia che viene a qualificarsi in termini di «unione».

AmMESSO che dal mero dato nominalistico sia possibile trarre una qualche ricaduta sul piano normativo, sembra in ogni caso emergere una peculiare connotazione del Meccanismo unico di vigilanza, come sistema amministrativo composito guidato da una evidente aspirazione unitaria. L'analisi delle strutture organizzative che compongono il Meccanismo e delle relazioni organizzative tra tali strutture sembra confortare tale prima impressione, confermando la tesi della originalità

del SSM come nuovo modello organizzativo del diritto amministrativo europeo<sup>2</sup>.

Non si vogliono qui anticipare alcune considerazioni che risulterà possibile formulare solo all'esito della presente indagine; ciò che preme tuttavia evidenziare in questa sede è che il SSM pare differenziarsi significativamente da altre formule organizzative impiegate per strutturare la collaborazione tra istituzioni europee e amministrazioni nazionali nello spazio giuridico europeo.

Così, solo in termini generici sembra possibile descrivere il SSM come una «figura di composizione», intesa come modello organizzativo creato per «tenere assieme le diverse parti e conciliare il rispetto della diversità con la necessità di far rispettare un corpo di regole comuni e uniformi»<sup>3</sup>. Come si vedrà, il SSM rappresenta un modello fortemente integrato sia dal punto di vista strutturale sia da quello funzionale, in cui a tratti sfuma la stessa distinzione tra amministrazione sovranazionale e nazionale<sup>4</sup>, e in cui la divisione del lavoro tra i due livelli risulta costantemente corretta dalla presenza di strumenti amministrativi di

---

<sup>2</sup> Sui modelli organizzativi del diritto amministrativo europeo, cfr. in particolare M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, cit., p. 414 ss.; E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., *passim*; C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 375.; M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 39 ss. Sul fenomeno delle organizzazioni composte, anche in raffronto ad alcune esperienze federali, L. CASINI, E. CHITI, *L'organizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, p. 93.

<sup>3</sup> S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, cit., p. 80, ove si mettono in luce i tratti caratterizzanti le figure composite sperimentate all'interno degli Stati: «concorso di amministrazioni separate, ma contitolari di funzioni o di parti di funzioni, che vengono conferite ad un'amministrazione comune, alla quale esse contribuiscono anche organizzativamente; integrazione in forma associativa, non ordinabile in forma gerarchica, né in funzione del centro o della periferia, ma in funzione del servizio o funzione da svolgere; prevalenza del profilo funzionale su quello soggettivo, che passa in secondo piano, in quanto i soggetti fanno parte dell'organizzazione comune, non viceversa (per cui le amministrazioni composte sono adéspote)».

<sup>4</sup> Lo rileva acutamente M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 14, per il quale le autorità nazionali ed europee «si vengono a fondere insieme, formando un unico apparato, in cui vige l'opposto principio della indistinzione».

coordinamento e da penetranti poteri di indirizzo e controllo sui terminali nazionali da parte dell'autorità sovranazionale.

Emerge, cioè, una prima rilevante differenza rispetto alle figure organizzative delle reti transnazionali di amministrazioni settoriali coordinate da un organismo sovranazionale, nelle quali prevale la dimensione della collaborazione, a volte spontanea e comunque equiordinata, tra le diverse componenti del sistema e in cui manca una struttura unitaria e compatta di governo<sup>5</sup>.

Non sembrano poi nemmeno ravvisarsi i tratti tipici dell'integrazione decentrata<sup>6</sup>. Diversamente da quanto avviene nei sistemi comuni coordinati da un'agenzia europea, la BCE diviene l'autorità competente in via esclusiva per l'esercizio di importanti compiti di amministrazione attiva, assumendo una posizione apicale e, nei termini che seguono, sovraordinata rispetto alle amministrazioni nazionali<sup>7</sup>. In quanto connotata da forte indipendenza, inoltre, l'organo sovranazionale non soggiace al controllo ovvero all'indirizzo della Commissione europea o di altre istituzioni dell'Unione.

Come vedremo, appunto, in tanto il Meccanismo di vigilanza può dirsi «unico» in quanto esso tende a ricomporre all'interno di una cornice tendenzialmente unitaria la pluralità degli apparati amministrativi nazionali e dei relativi approcci, metodi e prassi applicative, funzionalizzandoli al perseguimento dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria, alla stregua di quanto osservato nel capitolo precedente.

In tale prospettiva, sembra allora corretto ritenere che il riferimento alla «unicità» del meccanismo assuma un preciso significato anche sul piano normativo, imponendo al soggetto che di quel meccanismo è responsabile il ricorso a particolari tecniche di coordinamento amministrativo e a nuovi metodi di gestione delle interrelazioni tra gli organi facenti parte del sistema, al fine di realizzare sul piano funzionale

---

<sup>5</sup> S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, cit., p. 46.

<sup>6</sup> Su tale modello, per tutti, E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., *passim*.

<sup>7</sup> Sul punto, E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position*, in *Eur. Public Law*, 2018, p. 105.



«quella unitarietà dell'organizzazione complessiva che non esiste (e non si vuole che sussista) a livello strutturale»<sup>8</sup>.

Conviene, tuttavia, procedere con ordine, avviando l'indagine a partire dalle principali componenti strutturali del SSM, vale a dire dalla BCE e dalla sua organizzazione interna, e dalle autorità nazionali competenti a svolgere la funzione di vigilanza all'interno di ciascuno Stato membro partecipante, per poi esaminare nel dettaglio il sistema di divisione del lavoro e le relazioni organizzative che si stabiliscono tra le strutture appartenenti ai due livelli, alla luce della particolare configurazione che il sistema ha assunto a seguito di una – apparentemente marginale – vicenda giurisprudenziale.

## *2. Le componenti strutturali del sistema e l'assetto degli interessi tra transnazionalità e sovranazionalità*

La peculiarità del SSM emerge già sul piano organico-istituzionale. Al di là dell'apprezzamento dei profili statici e meramente strutturali, l'esame del complesso istituzionale preposto all'esercizio della funzione di vigilanza risulta particolarmente significativo in quanto consente di mettere a fuoco le modalità attraverso cui, in prospettiva dinamica, gli assetti organizzativi traducono «la struttura in azione»<sup>9</sup>.

L'assetto organizzativo della vigilanza bancaria europea ben riflette, in altri termini, una scelta strumentale alla realizzazione degli interessi sostanziali, divenendone parte essenziale; al contempo, interagendo con

---

<sup>8</sup> F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2005, p. 386, in riferimento alle relazioni che si pongono tra «strutture compiute» in vista del perseguimento di finalità generali dell'ordinamento.

<sup>9</sup> G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, 1986, spec. pp. 22 e 93. Sul rapporto tra attività e organizzazione, per tutti, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966, spec. p. 118, per il quale «per lo stretto rapporto di funzionalità che esiste tra mezzo organizzativo e interesse da curare, l'organizzazione si pone non come mera preparazione (*Vorbereitung*) o possibilizzazione (*Ermöglichung*) dell'attività sostanziale (...), ma come «una presa di coscienza» dei fini, una prefigurazione dell'attività ispirata a quei fini o, meglio ancora, come un modo di essere, un inizio della stessa attività».

la dimensione funzionale degli interessi, tali scelte organizzative accompagnano, indirizzandola, l'attività dell'amministrazione<sup>10</sup>.

Assumendo tale prospettiva di indagine, l'analisi della struttura organizzativa del SSM evidenzia come, nonostante le rilevate rigidità della cornice istituzionale, le scelte organizzative del legislatore derivato siano state modellate sugli interessi da curare e sulle finalità da raggiungere. Occorre infatti preliminarmente notare come, non diversamente da quanto avvenuto nell'ambito della funzione monetaria, il fine di assicurare la stabilità finanziaria del settore creditizio ha portato il legislatore europeo alla «istituzione di una figura soggettiva pubblica sul piano sovranazionale che finisce per incorporare la parte prevalente delle attribuzioni della funzione attratta nella sfera comune»<sup>11</sup>.

Il legislatore derivato ha dato vita così a un complesso organizzativo in cui se d'un lato continuano a combinarsi elementi transnazionali e sovranazionali, secondo una logica di composizione degli interessi e di gestione della pluralità<sup>12</sup>, dall'altro si riscontra una netta prevalenza della componente sovranazionale, secondo una dinamica integrativa *top-down*, in cui forte appare il richiamo alla necessità che le componenti del sistema garantiscano l'unitarietà della funzione e il perseguimento dell'interesse comune alla stabilità finanziaria.

Tale dinamica, compendiabile nel confronto tra transnazionalità e sovranazionalità, trova compiuta espressione sul piano della composizione e del funzionamento dell'organo europeo e delle unità funzionali di base incaricate della vigilanza prudenziale, nonché in relazione

---

<sup>10</sup> La continuità tra organizzazione-attività-interessi è evidenziata, con riferimento all'organizzazione di ogni comunità, specie se fortemente differenziata, da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, cit., p. 118 ss., ove si evidenzia che «la decisione organizzativa si rivela, quindi, necessariamente come decisione d'indirizzo dell'attività».

<sup>11</sup> L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 202, in relazione alle modalità di integrazione della funzione monetaria.

<sup>12</sup> Sulla costante dialettica tra l'elemento transnazionale e quello sovranazionale come invariante dell'integrazione amministrativa europea, per tutti, E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, in H.C.H. HOFMANN, A. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, 2009, p. 31.

all'assetto dei rapporti tra l'organo sovranazionale e le autorità nazionali di vigilanza integrate nel sistema.

*2.1. Il Consiglio di vigilanza della BCE e l'indipendenza qualificata dei suoi membri*

La fisionomia del Consiglio di vigilanza riflette il delicato bilanciamento tra le contrapposte spinte centripete e centrifughe che tradizionalmente innervano i processi di messa in comune di nuove funzioni a livello europeo. Non diversamente da quanto si riscontra nelle agenzie europee<sup>13</sup>, la composizione dei diversi interessi in seno all'organo di vigilanza della BCE si realizza, prima di tutto, sul piano strutturale, attraverso la combinazione di elementi nazionali, sovranazionali e misti.

In base all'art. 26 del regolamento SSM, il Consiglio di vigilanza risulta composto da un presidente, da un vicepresidente, da quattro rappresentanti della BCE e da un rappresentante dell'autorità nazionale competente di ciascuno Stato membro partecipante. Si registra, dunque, una preponderanza numerica dei rappresentanti delle amministrazioni nazionali sui membri portatori dell'interesse sovranazionale. Da questo punto di vista, è stato osservato criticamente che le istanze nazionali sembrerebbero dominare sull'interesse comune a preservare l'unità e l'integrità della funzione a livello sovranazionale<sup>14</sup>.

Il dato quantitativo, e le impressioni che da esso derivano, necessitano tuttavia di essere corretti e ribilanciati alla luce di una serie di elementi che concorrono a delineare una più netta funzionalizzazione delle strutture amministrativo-burocratiche della BCE rispetto all'interesse sovranazionale.

---

<sup>13</sup> In argomento, in particolare, E. VOS, *European Agencies and the Composite EU Executive*, in M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, The Hague, 2014, p. 28.

<sup>14</sup> Così, ad esempio, E. WYMEERSCH, *The Single Supervisory Mechanism: Institutional Aspects*, in D. BUSCH, G. FERRARINI, *European Banking Union*, cit., p. 113; nonché P. WEISSMAN, *The ECB's Supervisory Board Under the Single Supervisory Mechanism (SSM): A Comparison with European Agencies*, in *Eur. Public Law*, 2018, p. 311 ss., ove si evidenziano alcune analogie tra il Consiglio di vigilanza e gli organi delle agenzie europee.

In primo luogo, sul piano empirico, non può ignorarsi il fatto che non sempre i diversi interessi nazionali coincidono, opponendosi a quello sovranazionale. Più spesso, anzi, proprio la necessità di preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona a fronte delle profonde interconnessioni tra gli intermediari bancari, potrebbe portare i rappresentanti delle autorità nazionali a ragionare in termini di impatto sistemico delle proprie scelte strategiche<sup>15</sup>. In tal senso, la composizione mista del Consiglio di vigilanza potrebbe favorire l'affermazione di forme reciproche di controllo interno tra le autorità partecipanti, nella logica della c.d. *peer o horizontal accountability*<sup>16</sup>.

Inoltre, non deve essere sottovalutato il ruolo di impulso e di indirizzo esercitato dal presidente e dal vicepresidente del Consiglio di vigilanza<sup>17</sup>. Il presidente, oltre a svolgere i compiti generalmente esercita-

---

<sup>15</sup> Il «potenziale integrativo» del sistema è analizzato, secondo la prospettiva degli incentivi e dei disincentivi delle autorità nazionali a cooperare per il raggiungimento di una vigilanza ottimale, da T.H. TRÖGER, *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, cit.

<sup>16</sup> In argomento, G. O'DONNELL, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M. F. PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder (Colorado), 1999, p. 29 ss., richiamato da S. CASSESE, *New Paths for Administrative Law: A manifesto*, in *Int. J. of Constit. Law*, 2012, p. 603.

<sup>17</sup> Il procedimento di nomina del presidente (*Chair*) è disciplinato dall'art. 26(3), regolamento SSM. Il procedimento vede coinvolto non solo il Consiglio direttivo della BCE, ma anche le istituzioni rappresentative dell'Unione, dal momento che la proposta del Consiglio direttivo della BCE è soggetta all'approvazione del Parlamento europeo ed è, in seguito, adottata da parte del Consiglio dell'Unione tramite una decisione di esecuzione. Il mandato del presidente ha durata quinquennale e non è rinnovabile. Il vicepresidente, invece, è scelto tra i membri del Comitato esecutivo della BCE dal Consiglio dell'Unione, previa approvazione del Parlamento europeo. Il vicepresidente assume un ruolo fondamentale dal momento che, sedendo al contempo nei due organi decisionali e nel Consiglio di vigilanza della BCE, svolge un ruolo di raccordo e coordinamento tra politica monetaria e funzione di vigilanza. La destituzione del presidente e del vicepresidente può avvenire solo in base alle ragioni tassative elencate nel regolamento SSM, attraverso un procedimento cui prendono parte la BCE, il Parlamento e il Consiglio. In questi termini, il regolamento SSM sembra dettare un insieme di regole e accorgimenti idonei a recidere il legame tra nominante e nominato. Sui profili sintomatici dell'indipendenza dei componenti delle autorità e sulla rilevanza dei meccanismi di

ti dal presidente del consiglio di amministrazione delle agenzie europee, condivide le qualità e le competenze del direttore esecutivo di queste ultime, vale a dire l'indipendenza e l'elevata *expertise* d'un lato, e la capacità di agire in qualità di delegato dell'organo e di partecipare alle audizioni dinanzi al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali e all'Eurogruppo dall'altro<sup>18</sup>. Un ruolo fondamentale nella preparazione e pianificazione dell'attività di vigilanza è svolto poi da un comitato direttivo (*Steering committee*), a composizione ristretta<sup>19</sup>, presieduto dal presidente dell'organo di vigilanza, con compiti ausiliari rispetto al *plenum* del Consiglio, chiamato ad agire nell'esclusivo interesse dell'Unione.

Infine, un ulteriore fattore di neutralizzazione delle istanze nazionali all'interno della dinamica istituzionale interna al Consiglio di vigilanza è costituito dall'elevato grado di indipendenza richiesto all'organo e ai suoi componenti<sup>20</sup>. Ai sensi degli artt. 19 e 26 del regolamento SSM, i

---

nomina, cfr. M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, p. 61.

<sup>18</sup> Sui poteri del presidente del Consiglio di vigilanza, si v. le *Rules of Procedure of the Supervisory Board*, in particolare agli artt. 2, 4, 8, e l'art. 20 del regolamento SSM.

<sup>19</sup> Art. 26(10), regolamento SSM. Ai sensi dell'art. 11 delle *Rules of Procedure of the Supervisory Board*, il comitato direttivo è composto da otto membri: il presidente, il vicepresidente, un rappresentante della BCE e cinque rappresentanti delle autorità nazionali.

<sup>20</sup> L'indipendenza degli apparati amministrativi costituisce uno dei temi centrali nella riflessione giuridica, economica e politologica relativa agli assetti istituzionali della regolazione dei mercati e delle attività dei privati in settori particolarmente sensibili. Limitandoci alla letteratura giuridica italiana, si v. almeno S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, 1996; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000; F. MERUSI, M. PASSARO (a cura di), *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003; M. CLARICH, *Le autorità indipendenti*, cit.; M. D'ALBERTI, A. PAJNO, (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010, nonché, più di recente, E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati*, cit. Sull'affermazione del modello a livello europeo e sulle sue molteplici declinazioni, cfr. M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, p. 322; C. FRANCHINI, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, cit., p. 87; L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, p. 257 ss.; N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel "tempo della crisi"*, in

rappresentanti delle autorità di vigilanza degli Stati membri partecipanti sono tenuti ad agire in piena indipendenza e obiettività, nell'interesse esclusivo dell'Unione, senza chiedere né ricevere istruzioni da parte di istituzioni od organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati<sup>21</sup>.

In questi termini, il SSM dà vita a una ulteriore figura organizzativa dell'indipendenza e, in particolare, a un sistema complesso di autorità amministrative indipendenti, in cui la BCE si configura alla stregua di un «centro federativo di apparati nazionali tecnocratici»<sup>22</sup>.

Non diversamente da quanto avviene in altre ipotesi di integrazione organica, le singole autorità nazionali entrano a far parte dell'organo direttivo istituito a livello sovranazionale, contribuendo a definirne gli indirizzi e concorrendo alla formazione delle scelte di *policy*, secondo una logica *bottom-up*. Eppure, nel caso del SSM, analogamente a quanto avviene per il Consiglio direttivo della BCE, la loro attività viene, d'un lato, resa il più possibile impermeabile rispetto alle istanze provenienti dagli ordinamenti nazionali di riferimento e, dall'altro, interamente funzionalizzata all'interesse sovranazionale.

Come è stato recentemente chiarito in un parere rilasciato dalla stessa BCE, dal requisito dell'indipendenza scaturisce il divieto per qualsiasi organismo nazionale, ivi compresa l'autorità nazionale competente, di dare istruzioni ai membri del Consiglio di vigilanza<sup>23</sup>. Ne deriva

---

*Dir. e proc. amm.*, 2012, p. 41 ss. Per una riflessione sulla portata dell'art. 298 TFUE e sul riferimento ivi contenuto all'amministrazione europea indipendente, cfr. S. BATTINI, *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, cit., p. 947 ss.; D. SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., p. 72.

<sup>21</sup> Artt. 19 e 26, regolamento SSM. Il regolamento SSM introduce, cioè, uno statuto forte dell'indipendenza, intesa non solamente nella sua dimensione organizzativo-istituzionale, ossia come pre-condizione dello stesso costituirsi e organizzarsi dell'ente pubblico, bensì anche nella dimensione personale, funzionale ed operativa, in quanto formula caratterizzante lo svolgimento in concreto dell'attività. Sul punto, cfr. M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 182.

<sup>22</sup> Così, R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 232.

<sup>23</sup> Cfr. l'opinione della BCE del 7 settembre 2016 relativa al ruolo dei rappresentanti delle autorità nazionali in seno al Consiglio di vigilanza (CON/2016/43), espressa su richiesta del Ministro delle finanze della Finlandia in merito a un progetto di legge na-

che i componenti dell'organo di vigilanza non possono essere assoggettati alle regole nazionali che impongono al proprio membro il previo coordinamento con l'autorità di provenienza, in quanto ciò risulterebbe in contrasto con lo status di indipendenza dell'organo di vigilanza. Deve dunque ritenersi che i membri provenienti dalle amministrazioni nazionali, una volta immessi nell'organo sovranazionale, dismettano i panni di «rappresentanti» delle rispettive autorità, dovendo agire nell'esclusivo interesse dell'Unione<sup>24</sup>.

Una recente vicenda che ha interessato la posizione di un governatore di una banca centrale nazionale all'interno del SEBC ci pare ben esemplificare tale dinamica. Pronunciandosi sul ricorso presentato dalla BCE e dal governatore lettone, la Corte di giustizia ha annullato la decisione con cui l'autorità lettone per la prevenzione e la lotta alla corruzione aveva sollevato temporaneamente il ricorrente dall'incarico di governatore, in ragione dell'intervenuta accusa di corruzione a suo carico<sup>25</sup>. La Corte, pronunciandosi per la prima volta sulla base della competenza speciale attribuitale dall'art. 14(2) dello Statuto del SEBC, ha ritenuto che la particolarità del rimedio – che consente, in definitiva, al giudice europeo di sindacare e annullare un atto nazionale, in deroga ai criteri generali di riparto della giurisdizione tra giudice europeo e giudici nazionali – si giustifica alla luce della «costruzione giuridica originale [del SEBC] che associa e fa strettamente cooperare istituzioni nazionali, ossia le banche centrali nazionali, e un'istituzione dell'Unione, segnatamente la BCE, e all'interno della quale vigono un'articolazione diversa e una distinzione meno pronunciata tra

---

zionale che attribuiva all'autorità di vigilanza nazionale alcuni poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti del proprio rappresentante in seno al Consiglio di vigilanza della BCE.

<sup>24</sup> Esclude il mandato imperativo e la possibilità di agire su istruzione dell'autorità nazionale di provenienza J.-V. LOUIS, *Conclusions*, in F. MARTUCCI (sous la direction de), *L'Union bancaire*, cit., p. 254, sulla base del presupposto per cui obiettivo del SSM è quello di «*dénationaliser la surveillance prudentielle*».

<sup>25</sup> Corte giust., grande sezione, sent. 26 febbraio 2019, *Ilmārs Rimšēvičs e BCE c. Repubblica di Lettonia*, in cause riunite C-202/18 e C-238/18, con commento di M. MACCHIA, *L'indipendenza delle banche centrali presa sul serio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 774; A. HINAREJOS, *The Court of Justice annuls a national measure directly to protect ECB independence: Rimšēvičs*, in *Common Market Law Rev.*, 2019, p. 1649 ss.

l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici interni»<sup>26</sup>.

In questi termini, al fine di garantire la piena indipendenza funzionale dei governatori delle banche centrali nazionali, lo Statuto del SEBC giustifica un intervento in annullamento diretto della Corte di giustizia, la quale diviene eccezionalmente giudice dell'atto nazionale ogni qualvolta quest'ultimo, a prescindere dalla sua natura amministrativa o giurisdizionale, possa avere l'effetto di minacciare l'indipendenza dei componenti del SEBC e, così, di creare un potenziale pregiudizio all'effettivo perseguimento dell'interesse sovranazionale alla stabilità dei prezzi. In ragione della sua stretta inerenza a un interesse esclusivamente sovranazionale, sembrerebbe cioè che la decisione nazionale dismetta la veste formale di atto interno, per configurarsi alla stregua di un atto funzionalmente riferibile all'Unione, come tale conoscibile e censurabile da parte del giudice europeo.

Sebbene un simile rimedio non sia a rigore applicabile nei confronti dei componenti del Consiglio di vigilanza, tale pronuncia riveste un particolare significato nella prospettiva della definizione dello statuto d'indipendenza delle autorità nazionali che entrano a far parte dei sistemi amministrativi al cui vertice è posta la BCE. Così come per il SEBC, infatti, anche nel caso del SSM la garanzia dell'indipendenza diviene uno strumento di protezione dei componenti nazionali dalle interferenze provenienti, sotto qualsiasi forma, dai rispettivi ordinamenti domestici. Al contempo, secondo un percorso evolutivo che pare caratterizzare anche il SSM, l'inserimento delle amministrazioni nazionali all'interno del sistema integrato determina una progressiva erosione della distinzione tra i due livelli ordinamentali e una loro caratterizzazione alla stregua di articolazioni periferiche di un medesimo complesso organizzativo.

Infine, occorre rilevare come il postulato dell'indipendenza, imponendo l'allentamento dei legami con gli ordinamenti nazionali di provenienza, favorisca l'emersione di una cultura comune delle autorità

---

<sup>26</sup> Corte giust., *Rimšēvičs*, cit., punto 69.



settoriali e il rafforzamento di prassi applicative omogenee all'interno del sistema<sup>27</sup>.

In questi termini, l'indipendenza dell'organo di vigilanza e dei suoi componenti sembra assumere un contenuto particolarmente ampio, manifestandosi anche sul piano della «generale indipendenza *rispetto alla dimensione nazionale degli interessi*»<sup>28</sup>. La neutralizzazione degli interessi nazionali – e delle discipline domestiche eventualmente contrastanti con il postulato dell'indipendenza – diviene, così, uno strumento di garanzia della prevalenza dell'interesse dell'Unione sugli interessi singoli degli Stati membri partecipanti<sup>29</sup>.

## 2.2. *Le unità operative miste: i gruppi di vigilanza congiunti*

Anche l'articolazione delle strutture burocratiche<sup>30</sup> preposte all'esercizio dei compiti di vigilanza mette bene in luce il tentativo di andare oltre la mera composizione degli interessi, e di stabilire un coordinamento a trazione sovranazionale. Ciò risulta particolarmente evi-

---

<sup>27</sup> Su questi aspetti, cfr. N. LONGOBARDI, *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto globale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 887, il quale non manca altresì di rilevare come «l'autorità amministrativa indipendente costituisca un modello che nell'ottica comunitaria si presenta particolarmente idoneo ed affidabile per garantire il primato del diritto comunitario e la coerente applicazione di esso».

<sup>28</sup> Così, S. BATTINI, *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, cit., p. 978, ove si sottolinea che – in relazione alle autorità di vigilanza finanziaria, ma secondo un ragionamento applicabile anche al SSM – i membri degli organi decisionali sovranazionali «non possono rappresentare le autorità nazionali, delle quali pure sono a capo, quando agiscono per l'autorità europea, dovendo perseguire in tale veste soltanto l'interesse dell'Unione. Vi è in altri termini un elemento di sovranazionalità che si innesta sull'indipendenza».

<sup>29</sup> Sul punto, E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in Action*, cit., p. 115, per i quali «*the Supervisory Board is conceptualized as a purely supranational body, fully independent and acting only in the interest of the EU as a whole, while no room is left to transnationalism*».

<sup>30</sup> Per una descrizione dettagliata della struttura organizzativa della vigilanza, si rinvia alla *Guida alla vigilanza bancaria*, BCE, Novembre 2014, p. 13; nonché al *Rapporto annuale sulle attività di vigilanza 2014*, BCE, Marzo 2015, p. 22 ss. In tema, cfr. altresì diffusamente K. LACKHOFF, *Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM: a Practitioner's Guide*, Oxford, 2017, p. 43 ss.

dente in relazione alla natura e composizione delle unità di base incaricate della ordinaria attività di vigilanza: i gruppi di vigilanza congiunti (o *Joint Supervisory Team – JST*<sup>31</sup>), competenti a vigilare su ciascun soggetto o gruppo vigilato significativo.

Tali gruppi sono dotati di discreta autonomia, in quanto non risultano formalmente incardinati all'interno della struttura gerarchica della BCE. Si tratta infatti di unità funzionali miste che comprendono personale esperto proveniente dalle autorità di una pluralità di Stati partecipanti, e non solo dalle amministrazioni nazionali competenti per la vigilanza del singolo ente o gruppo creditizio. I gruppi, inoltre, operano «in remoto», sotto la guida di un coordinatore, designato fra il personale della BCE, e di uno o più sub-coordinatori, appartenenti alle autorità nazionali, che coadiuvano il coordinatore nell'attività di vigilanza giornaliera.

Secondo una formula organizzativa debitrice dell'esperienza dei comitati, i gruppi congiunti costituiscono la sede operativa dove avviene la prima interazione tra i funzionari dei diversi apparati nazionali, sotto la guida e il coordinamento dell'autorità sovranazionale. La BCE è responsabile dell'istituzione e della composizione dei singoli gruppi, e può richiedere alle autorità nazionali di modificare le designazioni effettuate<sup>32</sup>. La BCE è altresì responsabile del funzionamento delle singole unità, in quanto ne assicura il coordinamento per mezzo di istruzioni rivolte ai membri delle autorità nazionali coinvolte<sup>33</sup>.

In quest'ottica, i gruppi congiunti di vigilanza rappresentano una significativa evoluzione dei collegi dei supervisori, previsti dalla normativa europea come sede di coordinamento tra le autorità nazionali coinvolte nella vigilanza prudenziale sui gruppi transfrontalieri<sup>34</sup>. I collegi

---

<sup>31</sup> Art. 31(3), regolamento SSM e artt. 3-6 ss., regolamento della BCE, n. 468/2014 (c.d. regolamento quadro). Per maggiori dettagli sulla composizione e l'attività dei JST, cfr. la *Guida alla vigilanza bancaria*, cit., p. 14 ss.

<sup>32</sup> Art. 4(3), regolamento quadro.

<sup>33</sup> Art. 6(1), regolamento quadro. In questi termini la BCE può d'un lato avvalersi della esperienza delle autorità nazionali e della loro maggiore conoscenza degli istituti vigilati, mantenendo dall'altro un indirizzo unitario nell'attività di vigilanza, evitando, al contempo, il rischio di una *regulatory capture*.

<sup>34</sup> Art. 116, direttiva 2013/36/UE (CRD IV). In tema, M. PACINI, *The Way to the Banking Union and Beyond*, cit., p. 172, per cui tali collegi rappresentano uno strumen-

dei supervisori sono infatti concepiti come strumenti di coordinamento orizzontale tra le autorità nazionali, la loro istituzione e funzionamento sono basati su accordi flessibili e volontari di cooperazione, definiti volta per volta dall'autorità di vigilanza su base consolidata, previa consultazione delle autorità competenti interessate. I collegi, inoltre, non adottano provvedimenti di vigilanza, in quanto ciò rimane di esclusiva competenza dell'autorità nazionale competente, limitandosi a favorire il raggiungimento di una decisione condivisa.

Di contro, i gruppi di vigilanza della BCE costituiscono sedi stabili di esercizio congiunto dell'attività di vigilanza, secondo un approccio integrato in grado di assicurare un monitoraggio permanente e continuo dell'istituto vigilato. Contrariamente ai collegi di vigilanza, inoltre, i rapporti interni al JST sembrano assumere i caratteri di una relazione di direzione, in ragione della posizione di supremazia assunta dal coordinatore all'interno del gruppo<sup>35</sup>.

Sembra corretto ritenere, allora, che l'introduzione di siffatto strumento di collaborazione a carattere operativo<sup>36</sup> consenta alla BCE di condurre una vigilanza ravvicinata su ogni ente creditizio significativo, avvalendosi del personale impiegato presso le autorità nazionali, della loro esperienza e conoscenza delle caratteristiche degli intermediari vigilati e delle specificità delle regolazioni nazionali, anche nell'esercizio di quei compiti che il regolamento SSM affida alla competenza esclusiva della BCE.

Detto altrimenti, i funzionari nazionali coinvolti nelle attività di vigilanza della BCE non divengono personale della BCE, bensì mantengono il proprio rapporto di servizio con le amministrazioni nazionali di provenienza. Essi, tuttavia, sono messi a disposizione della BCE e sot-

---

to di coordinamento *cross-country*, *cross-sector* e *cross-policy*. I collegi dei supervisori sono istituiti dall'autorità nazionale di vigilanza su base consolidata per facilitare lo scambio di informazioni, per accordarsi sull'affidamento volontario di compiti e sulla delega volontaria di responsabilità e per definire i programmi di revisione prudenziale.

<sup>35</sup> Lo rileva M. PACINI, *The Way to the Banking Union and Beyond*, cit., p. 174.

<sup>36</sup> Cfr. L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 184. Su tale tipo di collaborazione, cfr. ampiamente F. WETTNER, *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, Antwerp, 2011, p. 307 ss.

toposti ai poteri di istruzione del coordinatore del gruppo<sup>37</sup>. All'interno delle unità operative di base, cioè, il personale delle autorità nazionali è posto integralmente in funzione sovranazionale, agendo per conto della BCE, e non delle autorità domestiche di provenienza.

Emerge allora una dissociazione tra il rapporto di servizio e il rapporto di ufficio, dal momento che l'attività svolta dal funzionario nazionale concorre alla determinazione della volontà dell'autorità sovranazionale, risultando a questa interamente imputabile, secondo un rapporto che, come è stato persuasivamente osservato, può essere ricondotto alla immedesimazione organica<sup>38</sup>.

Considerazioni in parte analoghe valgono poi per i gruppi incaricati di condurre le attività ispettive<sup>39</sup>. Anche tali unità hanno natura mista, risultando composte da ispettori della BCE, da ispettori nell'organico delle autorità nazionali dello Stato membro in cui è ubicato il soggetto ispezionato, e da ispettori di altre autorità nazionali. Spetta alla BCE la costituzione dei gruppi ispettivi e la designazione del funzionario responsabile, previo coordinamento con l'autorità nazionale dello Stato nel cui territorio deve essere eseguita l'ispezione<sup>40</sup>. Tutti i componenti del gruppo ispettivo, inoltre, a prescindere dalla loro provenienza, operano per conto della BCE, sotto la sua responsabilità e nell'esclusivo interesse sovranazionale<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Così, R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 78/2015, p. 119 ss. Nella medesima logica sembra porsi l'art. 31(1) del regolamento SSM, là dove dispone che la BCE può stabilire, unitamente alle autorità nazionali, le modalità necessarie «per assicurare un appropriato scambio e distacco di personale tra le autorità nazionali competenti (...) e la BCE».

<sup>38</sup> M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 265.

<sup>39</sup> Art. 144, regolamento quadro, ai sensi del quale la BCE è altresì responsabile della costituzione e della composizione dei gruppi ispettivi. Si v. inoltre la *Guida alle ispezioni in loco e alle indagini sui modelli interni*, BCE, settembre 2018.

<sup>40</sup> Art. 12, regolamento SSM e artt. 143-146, regolamento quadro.

<sup>41</sup> Come rileva M. DE BELLIS, *Le ispezioni nei procedimenti europei e la tutela del privato: problemi e prospettive*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017, p. 180, la presenza di *joint teams* a composizione mista consente di escludere che in tali ipotesi si debba ricorrere allo strumento della delega dell'esercizio del potere ispettivo dall'autorità europea a quella nazionale.

In definitiva, l'istituzione dei gruppi misti incaricati di compiti ispettivi e di vigilanza rappresenta uno strumento che, pur traendo origine dall'esigenza di beneficiare dell'*expertise* consolidata delle autorità nazionali secondo una logica transnazionale, ci pare costituire un importante veicolo di circolazione e armonizzazione delle prassi e delle tecniche di vigilanza, divenendo al contempo strumento di promozione e rafforzamento della dimensione sovranazionale della funzione prudenziale.

### *2.3. Le autorità di vigilanza nazionali tra autonomia istituzionale e vincoli organizzativi sovranazionali*

Come osservato, il SSM è un sistema organizzativo composito, formato dalla BCE e dalle autorità di vigilanza bancaria di ciascuno Stato membro partecipante al SSM. In particolare, per «autorità nazionale competente» (nel prosieguo, per brevità, anche «ANC») si intende «una pubblica autorità o un ente ufficialmente riconosciuto dal diritto nazionale che, in quanto soggetti appartenenti al sistema di vigilanza in vigore nello Stato membro interessato, sono abilitati, in virtù del diritto nazionale, all'esercizio della vigilanza sugli enti»<sup>42</sup>.

Tali autorità, peraltro, ben potrebbero essere titolari di ulteriori funzioni ed esercitare, ad esempio, attribuzioni in materia monetaria, in quanto banche centrali nazionali<sup>43</sup>, ovvero svolgere attività di vigilanza prudenziale su tutto il comparto finanziario. Allo stesso modo, a tali autorità possono essere conferite, o meno, competenze regolamentari o di risoluzione degli enti creditizi<sup>44</sup> ovvero, infine, di tutela dei consumatori e della trasparenza dei mercati.

---

<sup>42</sup> Art. 4(1)(40), regolamento UE n. 575/2013 (CRR), cui fa rinvio l'art. 2(1)(2), regolamento SSM ai fini della definizione di «autorità nazionale competente».

<sup>43</sup> Simmetricamente, ai sensi dell'art. 14(4), Statuto SEBC, «le banche centrali nazionali possono svolgere funzioni diverse da quelle specificate nel presente statuto».

<sup>44</sup> Analogamente, ai fini dell'esercizio della funzione di risoluzione la direttiva 2014/59/UE (BRRD) si è limitata a imporre la natura pubblicistica dell'organo nazionale di risoluzione e la previsione di adeguate garanzie di indipendenza operativa idonee a separare la funzione di risoluzione da quella di vigilanza, e dalle altre funzioni attribuite all'autorità prescelta.

Il diritto europeo si limita a innestare all'interno di un sistema amministrativo complesso le autorità nazionali investite della funzione di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, in base alle diverse soluzioni istituzionali sperimentate da ciascuno Stato membro<sup>45</sup>. Si è già notato del resto come, in aderenza al principio di autonomia istituzionale<sup>46</sup>, nel settore in esame il condizionamento sovranazionale si sia storicamente limitato alla fissazione di un denominatore comune in tema di regole sostanziali applicabili agli istituti creditizi, senza intervenire sulle opzioni organizzative interne a ciascun ordinamento<sup>47</sup>.

Lo stesso principio della separazione tra la funzione monetaria e quella prudenziale appare una specificità del modello *Bundesbank*, non integralmente recepito in sede sovranazionale, né tantomeno imposto agli Stati membri, i quali rimangono liberi di concentrare le due funzioni in capo alla medesima autorità o di distinguerle anche sul piano organizzativo<sup>48</sup>.

L'Unione europea consente, in definitiva, la conservazione della pluralità degli assetti istituzionali nel settore della vigilanza e la coesistenza, seppur all'interno di un meccanismo fortemente integrato, di

---

<sup>45</sup> Sul tradizionale (limitato) condizionamento sovranazionale sul disegno organizzativo degli organi nazionali, cfr. F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001, p. 20 ss. Sul punto, cfr. altresì L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., spec. p. 104 ss.

<sup>46</sup> In argomento, G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi*, Milano, 2011, p. 22, per cui «agli Stati, in attuazione del principio di autonomia istituzionale, è attribuito il potere di stabilire l'assetto e il funzionamento delle amministrazioni nazionali». In argomento, si v. diffusamente anche M. LOTTINI, *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2017.

<sup>47</sup> In tal senso, la direttiva 2013/36/UE (CRD IV) si limita a imporre uno statuto, per così dire, «debole» dell'indipendenza delle autorità di vigilanza, dal momento che, all'art. 4(4), dispone genericamente che «gli Stati membri assicurano che le autorità competenti siano dotate (...) dei poteri e dell'indipendenza necessari all'esercizio delle funzioni relative alla vigilanza prudenziale».

<sup>48</sup> Può essere interessante segnalare come attualmente solo in otto Stati membri partecipanti al SSM l'autorità di vigilanza sia separata dalla banca centrale (Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lussemburgo e Malta).

autorità nazionali dalla fisionomia diversificata e investite di differenti attribuzioni<sup>49</sup>.

Al contempo, come anticipato, l'art. 19 del regolamento SSM si preoccupa anche di prevedere le condizioni di effettività dell'esercizio della funzione di vigilanza, imponendo espressamente a tutte le autorità di vigilanza che operano nel quadro del SSM, e non solo alla BCE, uno statuto «forte» dell'indipendenza, consistente nel dovere di assolvere ai propri compiti in modo indipendente e nell'interesse esclusivo dell'Unione<sup>50</sup>.

Il condizionamento sovranazionale diviene, così, assai penetrante, specie per quei paesi, come la Germania, in cui tradizionalmente l'autorità di vigilanza finanziaria è distinta dalla banca centrale e sottoposta al controllo governativo. Ne risultano, così, potenzialmente incisi gli equilibri istituzionali interni a ciascuno Stato membro, come ben dimostra il caso dell'autorità di vigilanza tedesca (BaFin)<sup>51</sup> ovvero, nel

---

<sup>49</sup> Come noto, ciascun ordinamento nazionale presenta una diversa articolazione strutturale della vigilanza finanziaria. In particolare, senza tenere in considerazione la diversa allocazione della funzione monetaria, è possibile individuare essenzialmente tre modelli: il *three pillar model*, in cui i tre settori finanziari (bancario, assicurativo e mobiliare) sono sottoposti alla vigilanza di tre distinte autorità; il *twin peaks model* (o *two pillar model*), in cui la vigilanza è divisa tra due autorità in base alla finalità, prudenziale o di tutela dei consumatori e della concorrenza, perseguita e, infine, il modello integrato (*integrated model*), in cui un'unica autorità è competente a svolgere tutti i tipi di vigilanza sui tre settori finanziari. In argomento, *ex multis*, E. WYMEERSCH, *The Structure of Financial Supervision in Europe. About single, twin peaks and multiple financial supervisors*, cit., p. 239.

<sup>50</sup> Analogamente a quanto avvenuto, ad esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche, su cui cfr. S. BATTINI, G. VESPERINI, *L'indipendenza del regolatore nazionale imposta dal diritto europeo e globale*, in M. D'ALBERTI, A. PAJNO, (a cura di), *Arbitri dei mercati*, cit., p. 61 ss.

<sup>51</sup> L'autorità di vigilanza tedesca (*Bundesanstalt Für Finanzdienstleistungsaufsicht*, BaFin) risulta invero distinta dalla banca centrale federale (*Bundesbank*) e soggetta alla supervisione del Ministero delle finanze federale. Nell'ordinamento tedesco, peraltro, si pongono delicati problemi di natura costituzionale rispetto alla configurazione di un'autorità come amministrazione indipendente. Diversamente da quanto avviene per la *Bundesbank*, la cui indipendenza è sancita dall'art. 88 GG, nessuna disposizione costituzionale riconosce l'indipendenza dell'autorità di vigilanza. Sul punto, cfr. la citata sent. *BverfG*, 30 luglio 2019 sull'Unione bancaria, ove si afferma che l'inserimento di BaFin all'interno del SSM e la conseguente sottrazione al circuito politico-democratico

nostro ordinamento, il mutato rapporto tra autorità di vigilanza e organi di indirizzo politico e, in particolare, il ruolo residuo da riconoscere al Ministero dell'economia e finanza e al CICR<sup>52</sup>. Da questo punto di vista, sembrerebbe invece piuttosto limitato, e circoscritto a profili organizzativi interni, il condizionamento prodotto dal regolamento SSM sull'assetto istituzionale della Banca d'Italia, la quale vedrebbe semmai ulteriormente rafforzata la propria posizione di indipendenza nei confronti del potere politico.

Dal requisito dell'indipendenza discende altresì il dovere per le autorità nazionali di non porre in essere, nemmeno nell'esercizio delle attribuzioni non rientranti nel SSM, attività che possano avere l'effetto di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi sottesi alla vigilanza bancaria integrata. In questi termini, il vincolo organizzativo discendente dal requisito dell'indipendenza ben potrebbe estendersi, in via riflessa, alle funzioni non-prudenziali dell'autorità di vigilanza e innervare così la complessiva articolazione organizzativa interna delle istituzioni nazionali.

Per un verso, dunque, come si è appena visto, gli ordinamenti nazionali conservano una ampia autonomia nella definizione degli assetti

si pone in conflitto con il principio di sovranità popolare di cui agli artt. 20, par. 2, e 79, par. 3 GG. Tale contrasto trova tuttavia giustificazione nella necessità di garantire l'esercizio efficace dei compiti di vigilanza e la protezione contro indebite influenze politiche e interferenze da parte dell'industria bancaria. Inoltre, per il giudice tedesco, il regolamento SSM introduce una serie di strumenti di *accountability* (anche nei confronti dei parlamenti nazionali) in grado di rafforzare la legittimità democratica dell'intera architettura di vigilanza. Specifica altresì il *BverfG* che, per quanto concerne le funzioni non attribuite al SSM, BaFin deve rimanere sotto il controllo politico-ministeriale. Sul punto, cfr. le considerazioni di P.M. HUBER, *The ECB under the scrutiny of the Bundesverfassungsgericht*, cit., p. 45 ss.

<sup>52</sup> Il vincolo organizzativo posto dal diritto dell'Unione dovrebbe portare alla revisione integrale dell'assetto delle autorità creditizie disegnato dal TUB, specie per quanto concerne la funzione di «alta vigilanza» del CICR, la cui abrogazione per sopravvenuta incompatibilità comunitaria è ormai da tempo segnalata da gran parte della dottrina. Così, in particolare, F. MERUSI, *Vigilanza e "vigilanze" nel nuovo Testo unico delle leggi bancarie*, in *Banca, impresa, società*, 1996, p. 189 ss. e, più recentemente, F. MERUSI, *I rimedi dell'Unione europea. Il "Meccanismo unico di vigilanza bancaria"*, in *Id.*, *Il sogno di Diocleziano*, cit., p. 121, per il quale «il CICR, organo governativo, non può certo dettare norme alla BCE, neppure al suo organo vigilante in loco».



organizzativi e strutturali per quanto riguarda l'esercizio di compiti che esulano dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Per altro verso, invece, ci pare che il regolamento SSM, imponendo il requisito strutturale dell'indipendenza, persegua l'obiettivo di impermeabilizzare quanto più possibile le autorità nazionali rispetto alle istanze provenienti dagli ordinamenti statuali.

Secondo tale prospettiva, allora, l'inclusione delle autorità nazionali all'interno del SSM dovrebbe determinare, non diversamente da quanto avviene nell'ambito del SEBC, il venir meno del legame funzionale tra queste ultime e l'ordinamento statale di provenienza<sup>53</sup>. Ciò non vale solamente, alla stregua di quanto osservato poc'anzi, per i membri nazionali che siedono nel Consiglio di vigilanza, ma anche per le autorità nazionali chiamate ad esercitare le proprie competenze nel quadro del Meccanismo unico di vigilanza.

L'integrazione tra i due livelli ordinamentali è tale da far sostanzialmente sfumare la stessa distinzione tra livello nazionale e livello sovranazionale<sup>54</sup>, al punto da giustificare la qualificazione organizzativa dei terminali nazionali alla stregua di «agenti» o di «uffici decentrati» dell'istituzione sovranazionale<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> In questi termini, sembrerebbe che – salvo alcune competenze non integralmente europeizzate – la Banca d'Italia si venga a configurare sempre più come un «organo decentrato» dell'Eurosistema, ampiamente sottratto ai circuiti di influenza politico-democratica e al sistema degli interessi nazionali. Rileva l'avvenuta integrazione strutturale e funzionale del livello amministrativo nazionale con quello europeo B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea*, cit., p. 523.

<sup>54</sup> Cfr., in tal senso, anche la citata sent. *Ilmārs Rimšēvičs e BCE c. Repubblica di Lettonia*, punto 69, in cui – sebbene con riferimento al SEBC – la presenza di un rimedio giurisdizionale che consente al giudice europeo di annullare un atto nazionale, in deroga ai principi generali di riparto giurisdizionale, si giustifica alla luce della sostanziale indistinzione tra i due plessi amministrativi all'interno di un sistema amministrativo fortemente unitario. In termini analoghi, cfr. già T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004, p. 22, per il quale nell'assolvimento dei compiti dell'Eurosistema le banche centrali nazionali agiscono come «organi periferici di un'istituzione federale»; rimangono, invece, istituzioni nazionali in senso stretto per il perseguimento dei compiti non attribuiti all'Eurosistema.

<sup>55</sup> Così, M. MACCHIA, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 372; ID., *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 88, per il quale «dietro la relazione organizzativa tra amministrazioni contitolari di

### 3. Il sistema di allocazione delle competenze: una questione «significativa»

È noto che il diritto dell'Unione europea conosce numerosi e variegati modelli organizzativi compositi, basati su diverse forme di collaborazione tra organismi nazionali e sovranazionali nell'esecuzione del diritto dell'Unione. Una volta acclarato il superamento della dicotomia tra amministrazione diretta e indiretta e la necessità di investigare i modelli di integrazione amministrativa attraverso il prisma delle interdipendenze organizzative e funzionali, essenziale diventa allora l'esame dei modi attraverso cui si realizza la divisione dei compiti e la interazione tra i due livelli amministrativi all'interno dell'«unione amministrativa di settore»<sup>56</sup>.

Secondo tale prospettiva, l'analisi del modello organizzativo non può esaurirsi nell'individuazione del modo in cui sono conformati gli apparati amministrativi preposti all'esercizio della funzione, ma deve abbracciare altresì «il modo in cui le diverse strutture interagiscono tra loro, attraverso le relazioni organizzative»<sup>57</sup>.

In proposito, si è già osservato come il sistema delineato dal regolamento SSM si distingua ampiamente dal modello organizzativo della rete, in cui la distribuzione delle competenze assume carattere flessibile e principalmente orizzontale, con prevalenza dell'elemento transnazionale su quello sovranazionale. Importanti differenze sussistono anche

---

funzioni comuni si cela un mutamento di approccio, poiché il rimettere la cura di un interesse a un "sistema comune" unifica di fatto parti di ordinamenti amministrativi diversi, consentendo agli stessi di operare come fossero "agenti" di un unico soggetto». In questi termini, relativamente al SEBC, cfr. già T. PADOA-SCHIOPPA, *op. loc. ult. cit.*, nonché C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *op. cit.*, p. 142; R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 94.

<sup>56</sup> Su tale nozione, particolarmente utile per la definizione dei criteri di divisione del lavoro e delle tecniche di collaborazione previste dal legislatore europeo per l'esecuzione di singole discipline settoriali, cfr. L. DE LUCIA, *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, cit., spec. p. 60 ss.; ID., *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, cit., p. 186. Per una esauriente tassonomia delle principali esperienze settoriali sulla base della diversa allocazione della titolarità delle attribuzioni, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 197.

<sup>57</sup> Lo rammenta F.G. COCA, *I modelli organizzativi*, cit., p. 389.

con altri modelli organizzativi generalmente riconducibili alla logica della rete<sup>58</sup>, ma connotati da un maggior tasso di sovranazionalità, quali – ad esempio – i sistemi di integrazione decentrata coordinati da un'agenzia europea<sup>59</sup> o, ancora, la rete europea della concorrenza<sup>60</sup>.

Rispetto ai primi, mutano il ruolo, la posizione, i poteri e le responsabilità dell'organo sovranazionale, così come l'intensità della relazione organizzativa. Rispetto al secondo, cambiano i criteri di allocazione della funzione tra i nodi della rete e gli strumenti di collaborazione tra le diverse autorità ricomprese nel sistema<sup>61</sup>. La rete europea della concorrenza, inoltre, sebbene costituisca l'esempio più strutturato di rete amministrativa sovranazionale, risulta caratterizzata da un'applicazione

---

<sup>58</sup> Abbraccia una nozione ampia di rete, R. DEHOUSSE, *Regulation by Networks in the European Community: The Role of the European agencies*, in *Journal of Eur. public policy*, 1997, p. 246 ss.

<sup>59</sup> Sui caratteri di tale modello, per tutti, E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit.; ID., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009, p. 21 ss. La differenza tra il SSM e il modello dell'integrazione decentrata è rilevata da E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in Action*, cit., p. 106 ss.; F. MARTUCCI, *Union bancaire, la méthode du «cadre»*, cit., p. 38. Sul punto, cfr. altresì M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 12.

<sup>60</sup> Sulla rete europea della concorrenza, *ex multis*, M. D'ALBERTI, *La rete europea di concorrenza e la costruzione del diritto antitrust*, in E.A. RAFFAELLI (a cura di), *Antitrust tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Milano, 2005; J.S. VENIT, *Brave new world: The modernization and decentralization of enforcement under Articles 81 and 82 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Rev.*, 2003, p. 545 ss.; D.J. GERBER, P. CASSINIS, *The "Modernisation" of European Community Competition Law: Achieving Consistency in Enforcement – Part I and Part II*, in *Eur. Comp. Law Rev.*, 2006, p. 10 ss.; A.H. TÜRK, *Modernisation of EC Antitrust enforcement*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, 2006, p. 215 ss.; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007; L.F. PACE, *Diritto europeo della concorrenza*, Padova 2007.

<sup>61</sup> Sul coordinamento e la cooperazione all'interno della rete della concorrenza, L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 112 ss. Sulle novità introdotte dalla Direttiva n. 1/2019, cfr., per tutti, F. GHEZZI, B. MARCHETTI, *La proposta di direttiva in materia di Rete europea della Concorrenza e la necessità di un giusto equilibrio tra efficienza e garanzie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1015.

ampiamente decentrata del diritto *antitrust*, e da un minor livello di integrazione organica, operativa e procedimentale.

In particolare, ciò che distingue maggiormente il modello reticolare dal SSM è la minor idoneità del primo ad assicurare l'unitarietà della funzione a livello sovranazionale. Ciò deriva, in larga misura, dal fatto che tra le diverse componenti del sistema si instaurano relazioni organizzative meno stabili, connotate da una minore intensità e dipendenza delle strutture periferiche rispetto a quella centrale. Nel modello della rete, infatti, contrariamente a quanto avviene nel SSM, prevalgono relazioni di equiordinazione in cui i poteri attribuiti all'autorità sovranazionale hanno principalmente una finalità di coordinamento degli uffici nazionali.

Al contrario, il SSM sembra dare vita a una formula organizzativa diversa, più stabile e compatta, in cui le relazioni organizzative che si instaurano tra autorità centrale e autorità nazionali si colorano di forti elementi di sovraordinazione-subordinazione e danno luogo a rapporti giuridici accostabili a quelli della gerarchia (in senso ampio), della direzione e del controllo, secondo dinamiche relazionali più simili a quelle generalmente riscontrabili all'interno delle strutture organizzative articolate dei sistemi statuali.

Conviene, pertanto, procedere con l'esame dell'assetto delle competenze definito dal regolamento SSM, per poi illustrare l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Landeskreditbank c. BCE*. Tali considerazioni consentiranno, infine, di riprendere le fila del discorso qui sommariamente accennato circa i tratti di originalità del modello organizzativo del SSM, rispetto ad altre figure organizzative dell'integrazione amministrativa europea.

### *3.1. La divisione del lavoro nel quadro del regolamento SSM e la responsabilità «ultima» della BCE*

Si è detto in precedenza che il limite posto dall'art. 127(6) TFUE ha spinto il legislatore derivato a individuare alcuni compiti *specifici* da conferire alla BCE, lasciando alle autorità nazionali lo svolgimento delle attività non esplicitamente conferite all'autorità sovranazionale. In questo senso, l'elencazione dei compiti attribuiti alla BCE, così come

definita dagli artt. 4 e 5 del regolamento SSM, segna il perimetro «esterno» del SSM. Più complessa – e, per certi versi, ancora irrisolta – appare invece la questione relativa alla ripartizione «interna» delle competenze tra BCE e autorità nazionali.

Preme innanzitutto ricordare come, sebbene inizialmente la proposta della Commissione prevedesse la graduale sottoposizione di tutti gli enti creditizi dell'Eurozona alla vigilanza diretta della BCE, l'opposizione di alcuni Stati membri e i dubbi espressi dalla stessa BCE circa la difficoltà pratica di pervenire a un'integrale centralizzazione della funzione per circa seimila istituti, abbiano suggerito l'introduzione di un sistema di vigilanza articolato su due livelli e basato su criteri verticali di distribuzione delle responsabilità.

Il testo finale del regolamento SSM, agli artt. 4, 5 e 6, contempla invece un sistema di riparto misto, basato sull'interazione tra un criterio soggettivo, legato alla «significatività» del soggetto vigilato e un criterio di tipo oggettivo, basato sul potere volta per volta esercitato<sup>62</sup>. Più precisamente, l'art. 4 stabilisce, al paragrafo 1, che la BCE ha «competenza esclusiva» nell'assolvimento, a fini di vigilanza microprudenziale, dei compiti ivi enumerati nei confronti di «tutti» gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti, senza distinguere tra diverse categorie di soggetti vigilati.

Tale competenza, tuttavia, deve essere esercitata nel quadro dell'art. 6, il quale introduce la distinzione tra soggetti «significativi» e «meno significativi», e fa discendere da tale qualificazione un diverso ruolo della BCE e delle autorità nazionali. Così – in linea di principio – la BCE è direttamente responsabile dell'esercizio dell'ordinaria attività di vigilanza microprudenziale sugli istituti di credito significativi, mentre gli enti creditizi classificati come meno significativi sono soggetti alla vigilanza diretta delle autorità nazionali competenti, le quali, a loro volta, operano sotto la generale sorveglianza della BCE (c.d. vigilanza indiretta della BCE).

---

<sup>62</sup> In tema, *ex multis*, R. PEREZ, *Il Meccanismo europeo di vigilanza finanziaria e la ripartizione delle competenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 589 ss.; M. GNES, *Il meccanismo di vigilanza prudenziale. Le procedure di vigilanza*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 246 ss.

In particolare, le autorità nazionali assolvono e sono responsabili dei compiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere *b*), da *d*) a *g*) e *i*) di detto regolamento, adottando tutte le pertinenti decisioni di vigilanza, mentre la BCE dispone del potere di emanare regolamenti, orientamenti e istruzioni generali rivolte alle autorità nazionali, al fine di orientarne e conformarne l'azione<sup>63</sup>.

L'assetto che ne risulta è solo apparentemente bipartito. Come si avrà modo di chiarire, il regolamento SSM prevede diversi strumenti di coordinamento che, specie sul piano procedimentale, mettono in costante comunicazione la BCE e gli organi nazionali e consentono di assicurare un adeguato temperamento tra unitarietà della funzione e suddivisione del lavoro tra i diversi livelli amministrativi<sup>64</sup>.

Come si è detto, il criterio soggettivo opera in connessione con un ulteriore metodo di riparto, di natura oggettiva, fondato sul potere volta per volta esercitato. L'art. 6(4) stabilisce che il criterio della significatività si applica ai compiti di vigilanza previsti dall'art. 4 del regolamento SSM, ad eccezione delle lettere *a*) e *c*), relative – rispettivamente – al rilascio e alla revoca dell'autorizzazione agli enti creditizi, e alla valutazione delle notifiche di acquisizione e di cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi. Il potere di adottare tali atti spetta esclusivamente alla BCE, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti, a prescindere dalla significatività, sebbene secondo un procedimento composito che si articola in una fase istruttoria nazionale e in una successiva fase decisoria sovranazionale.

Anche per l'esercizio dei poteri sanzionatori, il sistema di riparto delle competenze si discosta sensibilmente dal criterio generale della significatività: l'art. 18 prevede una peculiare distribuzione della potestà sanzionatoria, articolata sulla base del parametro normativo violato da parte dell'istituto di credito, a sua volta variamente combinato con il criterio della significatività dell'ente vigilato.

Un discorso a parte deve essere svolto poi per l'esercizio dei compiti di vigilanza macroprudenziale di cui all'art. 5. In tal caso, la distribu-

---

<sup>63</sup> Art. 6(5)(a), regolamento SSM.

<sup>64</sup> Sul coordinamento come strumento volto a preservare l'unitarietà della funzione e l'unità dell'azione amministrativa, F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 23.

zione del lavoro tra i due livelli amministrativi non segue il criterio della significatività, ma riposa su un ulteriore modello di riparto, basato su competenze parallele e condivise tra le autorità nazionali designate e la BCE.

Entro tale quadro complesso e variegato, la BCE funge da «chiave di volta» del Meccanismo: il regolamento SSM le attribuisce un ruolo di vertice e, al contempo, di garanzia della tenuta complessiva del sistema, investendola della responsabilità ultima «del funzionamento efficace e coerente del Meccanismo»<sup>65</sup>.

### *3.2. La BCE e la determinazione della «significatività» dei soggetti vigilati*

Alla BCE spetta altresì di definire, in positivo, il perimetro della propria vigilanza e dunque, in negativo, di individuare i soggetti sottoposti alla vigilanza delle autorità nazionali. Anche in tal caso, il modo in cui il regolamento SSM disciplina l'esercizio del potere di qualificazione della BCE pare rispondere all'esigenza di attribuire all'organo di vertice un potere ampio di conformazione degli assetti organizzativi interni al Meccanismo.

La significatività dei soggetti o dei gruppi vigilati<sup>66</sup> è determinata in via esclusiva dalla BCE con una propria decisione di vigilanza<sup>67</sup> sulla base di una serie di indici quantitativi e qualitativi stabiliti dall'art. 6(4) del regolamento SSM, e ulteriormente dettagliati dalle disposizioni di

---

<sup>65</sup> Art. 6(1), regolamento SSM.

<sup>66</sup> La classificazione dei soggetti vigilati può avvenire su base individuale o a livello di gruppo. Nel primo caso, si tratta di enti che non appartengono a un gruppo o che appartengono a un gruppo in cui nessun altro soggetto rientra nel perimetro dei soggetti vigilati. Nel secondo caso, invece, la classificazione avviene al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti.

<sup>67</sup> Art. 39(1), regolamento quadro. A fini di pubblicità e trasparenza, la BCE redige e tiene aggiornato un elenco contenente i soggetti e gruppi vigilati che ricadono sotto la propria vigilanza diretta, indicando per ciascun soggetto il fondamento della vigilanza diretta, e un elenco contenente il nome dei soggetti meno significativi che ricadono sotto la vigilanza di una autorità nazionale. La BCE è inoltre tenuta a procedere, su base annuale, a un riesame della significatività di tutti gli enti vigilati.

cui alla Parte IV, agli artt. 39-72, del regolamento della BCE, n. 468/2014 (c.d. regolamento quadro)<sup>68</sup>.

Il procedimento di qualificazione si compone di un primo momento (necessario) di mero accertamento di parametri aritmetico-quantitativi di stretta interpretazione e di agevole verifica, di un secondo momento (eventuale) in cui vengono in gioco valutazioni di carattere tecnico-discrezionale legate all'apprezzamento di concetti giuridici indeterminati<sup>69</sup>. Infine, rispetto a tale qualificazione possono sorgere circostanze particolari tali da giustificare una deviazione rispetto all'applicazione delle regole generali, in cui l'operazione valutativa della BCE assume i tratti tipici della discrezionalità amministrativa.

Il regolamento istitutivo introduce, cioè, alcuni elementi di flessibilità nella determinazione del perimetro della vigilanza diretta, che consentono alla BCE di valutare discrezionalmente l'opportunità di assog-

---

<sup>68</sup> Per una disamina dettagliata di tali criteri si rinvia a K. LACKHOFF, *Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 137 ss.

<sup>69</sup> Rispondono alla prima logica i criteri che determinano la significatività sulla base del superamento di una certa soglia dimensionale dell'ente, costituita dal valore totale delle attività superiore a 30 miliardi di euro, dell'importanza del soggetto per l'economia di uno Stato membro ai sensi dell'art. 56 del regolamento quadro, dell'avvenuta richiesta di assistenza finanziaria pubblica diretta da parte del Meccanismo europeo di stabilità ovvero, infine, per il fatto di essere uno dei tre enti creditizi più significativi di uno Stato membro partecipante. Coinvolgono, invece, un apprezzamento di carattere tecnico-discrezionale i criteri dell'importanza economica per l'economia dell'Unione o per un qualsiasi Stato membro partecipante, nei casi disciplinati dagli artt. 57 e 58 del regolamento quadro, e della significatività dell'attività transfrontaliere. Si tratta, in genere, di indici al cui apprezzamento si giunge solamente qualora la significatività sia esclusa in base ai criteri del primo tipo. In particolare, l'importanza economica si definisce sulla base di diversi parametri dal contenuto indeterminato, quali la significatività del soggetto per settori economici specifici, l'interconnessione con l'economia dell'Unione del paese di riferimento, la sostituibilità del soggetto come partecipante al mercato e come fornitore di servizi ai clienti, nonché la complessità commerciale, strutturale e di funzionamento del soggetto. Nel caso della significatività dell'attività transfrontaliere, invece, sono prefissati dei valori soglia, in presenza dei quali la BCE può, sulla base di una propria valutazione discrezionale, considerare un gruppo vigilato come significativo.



gettare o meno un istituto di credito alla propria vigilanza, in deroga ai criteri generali<sup>70</sup>.

Si tratta, in primo luogo, della possibilità che la BCE qualifichi un ente come meno significativo in ragione di «circostanze specifiche e fattuali» che ne rendano inappropriata la classificazione come significativo, «tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento (...) e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati»<sup>71</sup>. Come ha chiarito la Corte di giustizia, l'ipotesi presa in considerazione da tale disposizione è quella in cui la vigilanza prudenziale diretta da parte delle autorità nazionali «consentirebbe una migliore realizzazione degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1024/2013 rispetto ad una vigilanza prudenziale diretta su tale ente da parte della BCE»<sup>72</sup>. L'applicazione di tale clausola riveste carattere eccezionale, e non può determinare lo stravolgimento del riparto di compiti stabilito a monte dal legislatore<sup>73</sup>.

Un secondo elemento di flessibilità è dato dal potere della BCE di esercitare direttamente tutti i compiti di vigilanza in relazione a un ente

---

<sup>70</sup> Sottolinea l'assetto mobile del perimetro della vigilanza europea, a conferma del ruolo centrale della BCE, L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, cit., p. 13. Analogamente, F. MERUSI, *I rimedi dell'Unione europea*, cit., p. 117, ove si mette in luce il carattere discrezionale di siffatte valutazioni.

<sup>71</sup> Art. 6(4)(2) e (5), regolamento SSM e artt. 70-72, regolamento quadro. Sull'interpretazione di tale clausola, cfr. la citata sent. 16 maggio 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank c. BCE*, T-122/15, confermata in appello dalla Corte giust., in C-450/17 P.

<sup>72</sup> Corte giust., *Landeskreditbank*, cit., punto 55. Come rileva l'Avvocato generale Hogan nelle sue conclusioni «il legislatore dell'Unione si basa sulla presunzione *ex ante* che si renda necessaria la vigilanza diretta della BCE, salvo che sia dimostrata in modo persuasivo l'esistenza di circostanze particolari che smentiscano tale presunzione» (punto 36).

<sup>73</sup> Deve ritenersi invero che il giudizio di proporzionalità ai sensi dell'art. 5(4) TUE sia stato effettuato a monte dal legislatore, nel momento in cui ha definito il riparto dei compiti tra i due livelli istituzionali, e non possa – come osserva lo stesso Avvocato generale Hogan, al punto 57 delle sue conclusioni – «essere invocato per trasferire una competenza dell'Unione agli Stati membri o viceversa». In argomento, C. ZILIOLI, *Proportionality as the organising principle of European banking regulation*, in T. BAUMS, H. REMSPERGER ET AL. (eds.), *Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem*, Berlin, 2019.

o a un gruppo considerato meno significativo, «allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati»<sup>74</sup>. In altri termini, la BCE può decidere in qualsiasi momento – di propria iniziativa, consultandosi con l'autorità nazionale, ovvero su richiesta di quest'ultima – di considerare un ente o un gruppo creditizio come significativo, avocando a sé la competenza vigilatoria<sup>75</sup>.

Il potere di avocazione, specialmente nelle ipotesi in cui abbia come finalità quella di porre fine all'inadempienza di un'autorità nazionale, costituisce un'importante leva che consente all'autorità sovranazionale di azionare un dispositivo correttivo del sistema di riparto delineato a monte dal legislatore, al fine di assicurare l'uniforme e l'efficace funzionamento del Meccanismo.

Sicché, in definitiva, può affermarsi che, seppur il regolamento istitutivo definisca nel dettaglio i criteri che presiedono alla divisione del lavoro all'interno del SSM, residuano nondimeno rilevanti margini di apprezzamento discrezionale che consentono alla BCE di derogare a tali criteri sulla base di ragioni di opportunità individuate caso per caso dall'autorità sovranazionale<sup>76</sup>. La mobilità del riparto delle competenze costituisce, a tale stregua, espressione tipica di una potestà organizzatrice attribuita alla autorità di vertice di un sistema amministrativo comune.

---

<sup>74</sup> Art. 6(5)(b), regolamento SSM e artt. 67-69, regolamento quadro. In particolare, ai sensi dell'art. 67, regolamento quadro, la BCE tiene in considerazione, tra l'altro, i seguenti fattori: se l'ente è prossimo al raggiungimento di uno dei criteri di cui all'articolo 6(4), il grado di interconnessione del soggetto con altri enti creditizi, ovvero il fatto che l'autorità domestica non abbia rispettato le istruzioni della BCE, o che non si sia uniformata al diritto dell'Unione, come definito all'articolo 4(3)(1), del regolamento SSM. Sebbene il potere di avocazione sia formulato in modo piuttosto ampio, si deve tuttavia osservare come, ad oggi, la BCE vi abbia fatto scarso ricorso. A quanto ci consta, il potere di avocazione è stato esercitato in pochissimi casi, prevalentemente su richiesta delle autorità nazionali, e in accordo con gli enti creditizi interessati.

<sup>75</sup> Come noto, un potere analogo è attribuito alla Commissione dall'art. 11(6), regolamento n. 1/2003. La presenza di tale potere è assunta dalla dottrina a indice della posizione di *primus inter pares* della Commissione all'interno della rete europea della concorrenza, su cui cfr., per tutti, F. GHEZZI, B. MARCHETTI, *La proposta di direttiva in materia di Rete europea della Concorrenza*, cit., p. 1023.

<sup>76</sup> Trib., sent. *Landeskreditbank*, T-122/15, punto 61.

#### 4. *Il caso Landeskreditbank: nuove luci e nuove ombre sul sistema delle competenze*

Alla stregua di quanto appena rilevato non deve sorprendere che la prima pronuncia del giudice sovranazionale su una decisione di vigilanza della BCE – la citata sentenza *Landeskreditbank c. BCE* – si sia misurata proprio con la questione della ripartizione delle competenze all'interno del Meccanismo<sup>77</sup>.

Pur prendendo le mosse da una questione apparentemente di dettaglio (l'applicazione della citata clausola derogatoria delle particolari circostanze) la vicenda ha fornito l'occasione per una riflessione complessiva sugli assetti strutturali del SSM e, in particolare, sui rapporti tra l'amministrazione sovranazionale e le autorità nazionali.

La sentenza del Tribunale, sostanzialmente confermata dalla Corte di giustizia, non aderisce alla tesi avanzata dall'istituto ricorrente secondo cui, ai sensi della lettura combinata dell'art. 4 e dell'art. 6(4) del regolamento SSM, il trasferimento delle competenze alla BCE sarebbe avvenuto esclusivamente in riferimento agli istituti significativi, là dove, nei confronti degli enti meno significativi, le autorità nazionali avrebbero conservato intatte le proprie competenze originarie, fatta eccezione per i compiti elencati all'art. 4(1), lett. a) e c).

Al contrario, abbracciando la diversa ricostruzione prospettata dalla BCE, il giudice ha ritenuto che, dal combinato disposto dei citati articoli 4(1) e 6(4), deve dedursi che «la *ratio* della relazione tra esse consiste nel consentire che le competenze esclusive delegate alla BCE possano

---

<sup>77</sup> La pronuncia è stata ampiamente commentata in dottrina e oggetto diverse letture, più o meno critiche. Cfr., in particolare, M. MACCHIA, *Meccanismo di vigilanza unico: il riparto di competenze tra BCE e autorità nazionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 779 ss.; R. D'AMBROSIO, M. LAMANDINI, *La «prima volta» del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Giur. comm.*, 2017, p. 594; F. ANNUNZIATA, *Chi ha paura della Banca Centrale Europea? Riflessioni a margine del caso Landeskreditbank c. BCE*, in *Giur. comm.*, 2017, p. 1118; G. SCIASCIA, *Il Meccanismo di vigilanza unico al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018; B. RAGANELLI, *Architettura finanziaria e corti europee*, Napoli, 2018, p. 157 ss.

essere attuate in un contesto decentrato, piuttosto che venga organizzata una ripartizione delle competenze tra la BCE e le autorità nazionali<sup>78</sup>».

Per il collegio, solo i compiti di vigilanza diversi da quelli elencati all'art. 4(1) rimangono di esclusiva competenza delle autorità degli Stati membri. La definizione del riparto delle competenze tra BCE e autorità nazionali avviene pertanto a livello di perimetrazione dei compiti oggetto di attribuzione alla BCE ai sensi dell'art. 4(1); viceversa, l'art. 6(4) varrebbe solamente a determinare una ripartizione di ruoli, sulla base della differenziazione, interna al SSM, tra soggetti significativi e meno significativi.

In altri termini, per il Tribunale, il regolamento del Consiglio ha delegato alla BCE la competenza *esclusiva* per l'esercizio di *tutti* i compiti di vigilanza prudenziale elencati all'articolo 4, in relazione a *tutti* gli enti vigilati, significativi o meno. L'articolo 6, per contro, si limiterebbe a stabilire le modalità di esercizio di tale competenza esclusiva, delineando un sistema di «*attuazione decentrata*» da parte delle autorità nazionali in relazione ai soli soggetti meno significativi, e pur sempre sotto il controllo della BCE<sup>79</sup>.

La vigilanza diretta esercitata dalle autorità nazionali sui soggetti meno significativi è qualificata dal giudice sovranazionale alla stregua di «una *modalità di assistenza* della BCE piuttosto che come l'esercizio di una competenza autonoma»<sup>80</sup>. Il fatto che la BCE rimanga titolare di numerosi poteri d'intervento, tra i quali quello di emanare regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolte alle autorità nazionali, nonché quello di avocare a sé la vigilanza su un ente meno significativo sarebbero, del resto, sintomatici della posizione subordinata delle autorità nazionali rispetto alla BCE<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Trib., sent. *Landeskreditbank*, cit., punto 54.

<sup>79</sup> *Ibidem*, punto 63. Cfr., analogamente, la sentenza d'appello (C-450/17 P), ai punti 38-41 e 49.

<sup>80</sup> *Ibidem*, punto 58. Tale argomentazione viene ricavata principalmente dal considerando n. 37 del regolamento SSM, là dove prevede che «le autorità nazionali competenti siano responsabili dell'*assistenza* [enfasi aggiunta] della BCE nella preparazione e nell'attuazione degli atti inerenti all'assolvimento dei suoi compiti di vigilanza». Si v. altresì l'art. 6(3), regolamento SSM.

<sup>81</sup> *Ibidem*, punto 59.

A nostro avviso, tale pronuncia approda a soluzioni non prive di criticità, e tradisce la difficoltà di pervenire a una esatta ricostruzione dei rapporti tra centro e periferia all'interno del sistema<sup>82</sup>. Senza dubbio, possiamo affermare che la sentenza contribuisce a rafforzare ulteriormente la dimensione accentrata del Meccanismo e la posizione di supremazia della BCE; al contempo, come è stato persuasivamente messo in luce, tale ricostruzione sembra arrestarsi «alle soglie del problema, che è, invece, quello di inquadrare sul piano sistematico i rapporti tra BCE e autorità nazionali»<sup>83</sup>.

Tre ci paiono, in particolare, i principali problemi dischiusi da tale pronuncia: a) la necessità di definire la portata del riferimento alla «attuazione decentrata» in relazione alla riconosciuta competenza esclusiva della BCE; b) la configurazione della competenza delle autorità nazionali alla stregua di mera attività ausiliaria e di assistenza; c) la conformità di tali approdi rispetto ai limiti posti dai trattati. Su questi aspetti conviene dunque provare a ragionare nei paragrafi che seguono.

#### *4.1. La vigilanza nazionale sui soggetti meno significativi e la «attuazione decentrata»: un'ipotesi di decentramento organico?*

In relazione al perimetro dei compiti trasferiti alla BCE, è bene anzitutto ricordare come in dottrina si riscontrino essenzialmente due posizioni, tra loro contrapposte. La prima ritiene che il regolamento SSM abbia attribuito alla BCE competenze originarie ed esclusive che si estendono a tutti gli enti creditizi vigilati, indipendentemente dalla loro significatività, mentre le autorità nazionali sarebbero destinatarie di competenze delegate in virtù dello stesso regolamento SSM<sup>84</sup>. La se-

<sup>82</sup> Mettono bene in luce la pluralità delle posizioni dottrinali sul punto F. ANNUNZIATA, *Chi ha paura della Banca Centrale Europea?*, cit.; G. SCIASCIA, *Il Meccanismo di vigilanza unico al vaglio della Corte di Giustizia*, cit.

<sup>83</sup> F. ANNUNZIATA, *Chi ha paura della Banca Centrale Europea?*, cit.

<sup>84</sup> La tesi è sostenuta in particolare da M. LAMANDINI, *Il diritto bancario dell'Unione*, in AA.VV., *Scritti sull'unione bancaria*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 81, 2016, p. 26 ss., per il quale mentre la BCE è destinataria di competenze originarie ed esclusive ai sensi dell'art. 4, regolamento SSM, le autorità nazionali sono destinatarie, in virtù dell'art. 6, di competenze delegate «tramite una vera e propria delega/allocazione legislativa di responsabilità e non già mediante una

conda, invece, considera che, in base al combinato disposto dei citati articoli 4 e 6 del regolamento istitutivo, i compiti di vigilanza prudenziale spettino in via esclusiva alla BCE sugli enti significativi, e congiuntamente alla BCE e alle autorità nazionali su quelli meno significativi<sup>85</sup>.

In effetti, il regolamento SSM e il regolamento quadro sembrano fornire elementi in grado di corroborare entrambe le tesi: se è vero che alcuni considerando enfatizzano la posizione di vertice della BCE e il carattere fortemente accentrato del SSM, è dato nondimeno riscontrare numerosi riferimenti ai compiti, alle competenze e alle responsabilità delle autorità nazionali, secondo una terminologia spesso foriera di ulteriori dubbi interpretativi.

Alla stregua di quanto sopra considerato, possiamo ritenere che la posizione abbracciata dal giudice sovranazionale, affermando il carattere esclusivo della competenza della BCE su tutti gli enti vigilati, sia riconducibile essenzialmente al primo orientamento, sebbene alcuni passaggi – specie della sentenza d'appello – sembrino invitare a una maggiore cautela. In ogni caso, ciò che più interessa in questa sede è che, per giustificare la presenza di poteri di vigilanza delle autorità na-

---

semplice delega di funzioni». Lo stesso A., tuttavia, abbraccia una visione più sfumata in M. LAMANDINI, D. RAMOS MUÑOZ, J. SOLANA ÁLVAREZ, *Depicting the limits to the SSM's supervisory powers*, cit., p. 34, in cui si legge che «*the cooperation framework set out by Article 6 was basically tailored as a legislative attribution to the NCAs of the direct exercise of (most but not all) prudential supervisory responsibilities of the ECB with regard to less significant banks. In this way, national supervisors are also made competent authorities to some effects, without depriving however the ECB of the role of primary competent authority also for less significant banks*».

<sup>85</sup> Così, in particolare, R. D'AMBROSIO, *Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016, p. 597 ss.; ID., *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 72 ss.; M. MANCINI, *La Banking Union: il riparto delle funzioni di regolazione e di vigilanza*, in M. MANCINI, A. PACIELLO, V. SANTORO, P. VALENSISE (a cura di), *Regole e mercato*, Torino, 2016, p. 597; S. ADALID, *Les transformations de la gouvernance de la BCE*, in F. MARTUCCI, *L'Union bancaire*, cit., pp. 175 e 184; P.G. TEIXEIRA, *Europeanising prudential banking supervision*, cit., p. 560, per il quale «*the SSM Regulation carves out from the exclusive competences of the ECB a list of tasks regarding the day-to-day supervision of less significant banks. These tasks are not transferred to the ECB*».

zionali sui soggetti meno significativi, il Tribunale e la Corte di giustizia ricorrono alla formula organizzativa della *attuazione decentrata*.

Così, se d'un lato, il giudice europeo riconosce che spetta alle amministrazioni nazionali di svolgere l'attività quotidiana di vigilanza sugli enti meno significativi e di adottare le relative decisioni in conformità dei rispettivi diritti sostanziali e procedurali, dall'altro, tale attività è qualificata non già alla stregua di una autonoma competenza, bensì come espressione di un'attuazione in via decentrata degli orientamenti e delle istruzioni definiti al vertice dalla BCE.

In questi termini, il punto nodale della questione sembra risiedere proprio nella definizione dello schema organizzativo che informa l'esercizio della vigilanza prudenziale sugli enti meno significativi. Non v'è dubbio infatti che, in senso lato, coesistano diversi poteri delle autorità nazionali e della BCE e che, nel complesso, il regolamento SSM non determini una mera devoluzione di funzioni a livello sovranazionale, con integrale sostituzione dell'autorità europea a quelle nazionali. In quest'ottica rischia pertanto di divenire ozioso il dibattito sul carattere esclusivo o meno delle competenze di vigilanza della BCE, risultando all'opposto più utile tentare di attribuire una più precisa consistenza giuridica alla locuzione «attuazione decentrata» impiegata dal giudice europeo.

A ben vedere, tale espressione potrebbe assumere diversi significati, tra loro eterogenei. Nel diritto dell'Unione, con tale espressione si suole generalmente identificare l'esecuzione del diritto sovranazionale da parte delle amministrazioni nazionali, secondo i canoni dell'amministrazione indiretta<sup>86</sup>. Come noto, alla luce di tale modello, le pubbliche amministrazioni nazionali operano in qualità di uffici di attuazione decentralizzata del diritto dell'Unione<sup>87</sup>, nel perseguimento di obiettivi di rilievo sovranazionale, ma conservando ampia autonomia in fase esecutiva.

Ancora, l'espressione ricorre frequentemente nell'ambito della rete europea della concorrenza, in cui si è passati da un modello integralmente accentrato in capo alla Commissione a un sistema a rete in cui il

---

<sup>86</sup> Così, ad esempio, E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law*, cit., p. 13 si riferisce alla «*indirect or decentralized execution*».

<sup>87</sup> In tal senso, E. CHITI, C. FRANCHINI, *op. cit.*, p. 49.

diritto UE antitrust è applicato dai diversi nodi della rete, sebbene prevalentemente in via decentrata<sup>88</sup>. Sebbene inserite in un sistema comune coordinato dalla Commissione e sottoposte ad alcuni poteri a carattere latamente gerarchico, ci pare che le autorità nazionali non possano dirsi in posizione meramente servente e ausiliaria rispetto all'istituzione europea, disponendo di una propria e autonoma competenza nell'attuazione del diritto sovranazionale<sup>89</sup>, sulla base del ben noto criterio delle competenze parallele e contestuali<sup>90</sup>, a mente del quale l'applicazione della disciplina antitrust spetta all'autorità, sovranazionale o nazionale, posta nella «posizione più idonea» per la trattazione del caso, a prescindere dalla collocazione territoriale dell'impresa ovvero da un meccanismo di riparto tra i due livelli.

Entrambi i moduli sembrano pertanto descrivere una relazione giuridica diversa rispetto a quella prefigurata nella sentenza *Landeskreditbank*.

Di maggiore utilità sembrano, ai nostri fini, le elaborazioni dottrinali maturate in ambito nazionale con riferimento alla nozione di *decentramento amministrativo*<sup>91</sup>. Nel nostro ordinamento la nozione di decen-

---

<sup>88</sup> Sul decentramento della funzione a seguito del regolamento n. 1/2003, cfr. per tutti L.F. PACE, *La politica di decentramento del diritto antitrust CE come principio organizzatore del regolamento 1/2003: luci ed ombre del nuovo regolamento di applicazione degli artt. 81 e 82 TCE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 147.

<sup>89</sup> Segnalano, peraltro, una ulteriore compressione dell'autonomia procedimentale delle autorità nazionali *antitrust* a seguito della direttiva n. 1/2019, F. GHEZZI, B. MARCHETTI, *La proposta di direttiva in materia di Rete europea della Concorrenza*, cit., p. 1034 ss.

<sup>90</sup> Così, in particolare, L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., p. 36.

<sup>91</sup> Sul decentramento amministrativo in Italia, si v. in particolare, nell'ordinamento pre-costituzionale, S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 423 ss. e, nell'ordinamento costituzionale, R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. It.*, II, Torino, 1960, *ad vocem*; F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo*, in *Diz. dir. pubbl.*, III, Milano, 2006, *ad vocem*. Nell'ordinamento francese, C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948; S. REGOURD, *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie*, in *Revue du droit public*, 1990, p. 962. Per un'analisi comparata, S. FLOGAITIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, 1979.



tramento può, in senso lato, riferirsi a un modello organizzativo facente genericamente riferimento a un rapporto tra un «centro» e una «periferia» e alla diffusione del potere tra più centri decisionali dislocati sul territorio, senza che da esso possa trarsi un significato normativo univoco<sup>92</sup>. La dottrina, nondimeno, ha da tempo individuato alcune figure organizzative che, realizzando un «distacco di determinate attribuzioni dalla sfera di competenza propria degli organi centrali»<sup>93</sup>, possono essere ricondotte alla formula del decentramento.

Sembra pertanto utile richiamare tali elaborazioni concettuali, al fine di verificarne la possibile applicazione all'ipotesi in esame<sup>94</sup>. Deve infatti riconoscersi come, a fronte dell'evoluzione e della complicazione degli assetti organizzativi dell'amministrazione europea, sempre più limitata risulti l'utilità e l'efficacia euristica delle nozioni di amministrazione diretta, indiretta e condivisa, ed emerga al contempo la necessità di utilizzare nuove categorie giuridiche, dotate di una propria consistenza normativa, dalle quali trarre specifiche conseguenze sul piano della configurazione dei rapporti giuridici che intercorrono tra le diverse strutture organizzative implicate<sup>95</sup>.

Specie in passato, la dottrina italiana distingueva tra decentramento amministrativo «autarchico», in cui lo Stato non assume su di sé e in

---

<sup>92</sup> Così, ad esempio, M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pp. 64-65; ID., *Organi di mera erogazione ed organizzazione impropria*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1959, p. 3 ss., ora in ID., *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004, vol. IV, p. 707, per il quale si tratta di una nozione intrinsecamente legata alle contingenze temporali e di contesto e, dunque, come «un principio di tendenza» ricco di gradazioni, sfumature e qualificazioni diverse, attuato mediante una pluralità di figure atipiche e strumenti eterogenei.

<sup>93</sup> R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 248.

<sup>94</sup> Sulla possibilità di utilizzare alcuni modelli organizzativi nell'ambito dell'amministrazione europea, cfr. F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., p. 401, nonché G. GUARINO, *L'Atto unico europeo e la dinamica del processo di integrazione comunitaria*, in ID. (a cura di), *Europa 1992: le libertà e le regole*, Bologna, 1988. Più di recente, specie in relazione alle ipotesi di coamministrazione, cfr. F. D'ANGELO, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1185 ss.

<sup>95</sup> Sulle relazioni organizzative come «veri e propri rapporti giuridici, caratterizzati da situazioni soggettive correlate e contrapposte, delle quali sono titolari strutture organizzative diverse» si v. F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., p. 386.

modo diretto la cura di tutti gli interessi pubblici, affidandoli in ampia misura ad altri enti pubblici distinti dallo Stato, da quello «organico» (o burocratico) che si configura nei casi di trasferimento di potestà deliberative dagli organi centrali a quelli locali o periferici<sup>96</sup>. In entrambe le ipotesi, l'organo centrale mantiene il potere di impartire istruzioni e direttive generali ai soggetti decentrati, nonché di vigilare sull'attività da essi svolta. Nel primo caso il rapporto si instaura tra soggetti distinti e posti in posizione autonoma, mentre nel secondo la relazione si costruisce all'interno di un medesimo aggregato organizzativo, connotato da un certo grado di sovraordinazione, in cui tuttavia gli organi decentrati mantengono uno spazio decisionale proprio.

Com'è stato osservato in dottrina, il decentramento organico presuppone che agli organi periferici siano trasferite potestà decisionali, e non solo compiti preparatori o meramente esecutivi, proprio in quanto essi conservano uno spazio deliberativo autonomo e un potere discrezionale sufficientemente ampio, seppur variamente limitato dall'ingerenza dell'organo centrale, che si manifesta attraverso «poteri di regolazione e di indirizzo e non scend[e] nella definizione puntuale delle singole funzioni e dei singoli compiti spettanti alle articolazioni periferiche»<sup>97</sup>.

A ben vedere, la particolare costruzione del SSM sembra tendere verso questo secondo tipo di relazione. L'attuazione decentrata prefigurata dal giudice sovranazionale ben potrebbe essere ricondotta a una modalità organizzativa interna a un medesimo aggregato organizzativo complesso, composto da un'autorità centrale, posta in posizione sovraordinata, e da diversi organi periferici dislocati sul territorio e ad autonomia compressa.

---

<sup>96</sup> Su tale distinzione, cfr. in particolare R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 248. Mette in luce, invece, la storicità della distinzione, legata alla nozione fondamentalmente precostituzionale di autarchia V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 1728.

<sup>97</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 1725. In questi termini, cfr. ampiamente F.A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 122, secondo il quale «il trasferimento di un'attività decisoria e non meramente esecutiva è, dunque, alla base del decentramento».

Nonostante le ambigue statuizioni del giudice sovranazionale, ci sembra infatti corretto affermare che, nell'ambito della vigilanza sugli enti meno significativi, alle autorità nazionali siano attribuite potestà decisionali proprie, riferite ai soggetti dislocati sul relativo territorio, e non soltanto compiti meramente preparatori o esecutivi.

In questi termini, si deve ritenere che gli atti adottati dalle autorità periferiche costituiscano espressione di un proprio potere deliberativo, risultando a queste giuridicamente imputabili. Alla BCE spetta, invece, di conformare e di controllare «dal centro» l'attività svolta dai diversi soggetti agenti «in periferia», secondo una relazione organizzativa largamente gerarchica<sup>98</sup> o, più correttamente, riconducibile alle figure dell'indirizzo e della direzione<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Come noto, la nozione classica di gerarchia – oltre a risultare ormai recessiva negli stessi ordinamenti statuali – risulta difficilmente applicabile nel contesto sovranazionale, in cui più comunemente le strutture organizzative sono ispirate a logiche cooperative e collaborative. Sul punto, cfr. G.C. ROWE, *Administrative supervision of administrative action in the European Union*, cit., p. 193 il quale, nell'individuare le principali misure di controllo amministrativo riscontrabili all'interno dell'amministrazione integrata europea, sottolinea come si debba distinguere tra il classico schema gerarchico unidirezionale («uni-vectorial hierarchies», secondo una dinamica esclusivamente *top-down*), il quale non pare adeguato a spiegare la natura delle relazioni nell'Unione, e uno schema di gerarchia multi-dimensionale o variabile («multi-vectorial and variable hierarchies»), che emerge solo in alcuni momenti dell'azione amministrativa e per finalità specifiche.

<sup>99</sup> Come noto, nell'ordinamento italiano la crisi della gerarchia come principio di organizzazione degli uffici ha portato la dottrina a teorizzarne uno sdoppiamento, attraverso la contrapposizione tra una gerarchia «in senso stretto» e una gerarchia «in senso lato», in cui al potere di ordine si sostituisce quello di direzione, inteso come un nuovo tipo di rapporto organizzativo – intermedio tra la gerarchia e la equiordinazione – entro il quale contemperare le esigenze di mantenimento dell'unità di indirizzo di figure organizzative complesse con la necessità di salvaguardare la posizione di sostanziale autonomia degli uffici agenti. Sulla nozione di gerarchia nel nostro ordinamento, imprescindibile risulta il richiamo allo studio di A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936. Sulla crisi della gerarchia e sulla figura organizzativa della direzione, cfr. inizialmente A. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931, spec. p. 250 ss.; G. MARONGIU, *La direzione nella teoria giuridica dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965; ID., *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, *ad vocem*. Sulla nozione di indirizzo, cfr. V. BACHELET, *Profili*

Ciò pare trovare ampio riscontro nel dato positivo. L'art. 6(6) del regolamento SSM stabilisce invero che, in relazione ai soggetti meno significativi, le autorità nazionali «assolvono i compiti, e ne sono responsabili, di cui all'articolo 4(1), lettere b), da d) a g) e i), e adottano tutte le pertinenti decisioni di vigilanza». D'altro canto, ai sensi dell'art. 6(5), la BCE può: *a*) emanare regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolti alle autorità nazionali; *b*) avocare a sé l'esercizio di tutti i poteri spettanti alle autorità nazionali sugli enti meno significativi; *c*) esercitare un'attività di sorveglianza sul funzionamento del sistema e, dunque, sulle attività degli organi periferici; *d*) esercitare in qualsiasi momento poteri istruttori, ispettivi e di indagine anche nei confronti degli enti meno significativi; *e*) richiedere alle autorità nazionali informazioni sull'attività svolta da queste ultime.

In altri termini, possiamo constatare come i poteri spettanti agli organi decentrati siano stabiliti in via generale dallo stesso atto normativo istitutivo del Meccanismo. Ciò distingue l'ipotesi in esame dalla figura organizzativa della delegazione amministrativa, in cui è l'autorità delegante, sulla base di una propria determinazione e per un tempo predefinito, a demandare al soggetto delegato l'esercizio di alcuni poteri, in deroga alla sfera delle attribuzioni e competenze disciplinate dal legislatore<sup>100</sup>.

Anche le prerogative spettanti alla BCE sono predefinite nell'atto di base, con la conseguenza che l'autorità centrale potrà intervenire sull'esercizio della competenza decentrata, avocandola a sé o modificandone il contenuto, solamente nei casi ed entro i limiti, anche di carattere procedimentale, stabiliti dal regolamento istitutivo<sup>101</sup>.

---

*giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965, p. 79.

<sup>100</sup> Sulla delega come atto modificativo dell'ordine legale delle attribuzioni e delle competenze, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, 2019, pp. 98 e 204. Sul punto, *ex multis*, G. MIELE, *Delega (dir., amm.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, *ad vocem*; F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

<sup>101</sup> Basti qui ricordare come, ai sensi dell'art. 69, regolamento quadro, la BCE sia tenuta a sentire l'autorità nazionale interessata prima di adottare la decisione con cui dispone di attrarre a sé la vigilanza su un ente meno significativo.

Il rapporto che si viene a instaurare tra BCE e autorità nazionali sembra assumere, in definitiva, la consistenza di una relazione tra soggetti titolari di competenze diverse, sebbene all'interno della medesima attribuzione<sup>102</sup>. Tale relazione può essere qualificata alla stregua di una relazione interorganica – come è tipico, appunto, delle ipotesi di decentramento organico –, e non intersoggettiva. L'attribuzione è infatti unica, ma si distribuisce all'interno del Meccanismo tra un organo centrale, posto in posizione sovraordinata, e diversi organi nazionali periferici i quali, una volta integrati nel SSM, dismettono la propria natura di amministrazioni completamente autonome, per divenire ingranaggi di un apparato organizzativo complesso. A tale stregua, possiamo parimenti definire le autorità nazionali in seno al SSM come «organi decentrati della BCE»<sup>103</sup> ovvero «organi esecutivi federati della banca centrale federale»<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Sulle relazioni interorganiche, cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Organizzazione amministrativa*, in *Treccani - Diritto online, ad vocem*, pt. 4, par. 1. Come abbiamo rilevato, siamo dunque lontani dal rapporto gerarchico in senso stretto, il quale – come noto – generalmente presuppone che la competenza dell'organo sovraordinato inglobi e contenga la competenza degli organi subordinati, di modo che, a rigore, non si possa nemmeno parlare di competenze separate.

<sup>103</sup> Così, recentemente, S. LUCCHINI, A. ZOPPINI, *Vigilare le banche in Europa*, cit., p. 87. Analogamente, per D. SORACE, *I "pilastri" dell'Unione bancaria*, cit. p. 108 «ciascuna delle autorità locali cessa di operare quale amministrazione autonoma tenuta ad attuare, direttamente o indirettamente, il diritto europeo per entrare a far parte, divenire ingranaggio di un nuovo apparato amministrativo complesso, appunto il "meccanismo" al quale è attribuito nel suo insieme il compito di attuare il diritto comunitario, con una distribuzione dei compiti al suo interno fra le autorità locali e l'autorità centrale ispirata a questa nuova prospettiva». In questi termini, cfr. altresì L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 11, ove si mette bene in luce come il SSM si basi su «sistema di attribuzione e ripartizione di funzioni inedito per l'ordinamento europeo, con apparati nazionali integrati in un apparato europeo centrale, invertendo così gli usuali criteri di attribuzione e di cooperazione amministrativa».

<sup>104</sup> F. MERUSI, *I rimedi dell'Unione europea*, cit., p. 117. Sulla configurazione delle amministrazioni nazionali come «organi» dell'Unione nel momento in cui danno esecuzione al diritto dell'ordinamento sovranazionale, cfr. C.N. KAKOURIS, *La relation de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques des Etats membres (Quelques réflexions parfois peu conformistes)*, in F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (éds.), *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p.

#### 4.2. L'attività di assistenza delle autorità nazionali nella vigilanza sugli enti significativi: l'avvalimento e la deconcentrazione

Quanto appena rilevato ci consente di affrontare il secondo profilo critico sollevato dalla sentenza *Landeskreditbank*: la configurazione della vigilanza diretta sugli enti meno significativi esercitata dalle autorità nazionali alla stregua di un'attività di «mera assistenza»<sup>105</sup>.

Tale ricostruzione ci pare criticabile nella misura in cui, assolutizzando il carattere esclusivo della competenza della BCE, pretende di schiacciare diversi moduli organizzativi su un unico modello di esecuzione. Al contrario, ci sembra corretto ritenere che una delle peculiarità del modello di integrazione sotteso al SSM risieda proprio nella compresenza di diverse tipologie di relazioni organizzative tra i due livelli e, come si vedrà meglio nel prossimo capitolo, di molteplici modi di esecuzione del diritto dell'Unione.

Quanto poc'anzi rilevato circa l'assetto decentrato dell'attuazione del diritto dell'Unione dovrebbe invero condurci a una diversa configurazione del ruolo delle amministrazioni nazionali all'interno del sistema, specie con riferimento all'attività di vigilanza sugli enti meno significativi. Si è detto, in effetti, che esse assumono le vesti di organi decentrati della BCE, entrando in un rapporto di potestà-soggezione con l'organo centrale, pur senza perdere la responsabilità delle singole scelte adottate in concreto e conservando uno spazio deliberativo autonomo in fase esecutiva. Pur all'interno di una relazione di tendenziale sovraordinazione (*rectius*: di direzione e di indirizzo), non può ignorarsi che il regolamento SSM riconosca alle autorità nazionali la responsabilità giuridica dei compiti di cui all'art. 6(6) del regolamento SSM e, in particolare, dell'adozione delle pertinenti misure di vigilanza<sup>106</sup>.

---

319 ss., spec. 328, per il quale, in linea generale, «*les organes des État membres, qui sont appelés à appliquer une disposition de l'ordre juridique fédéral, acquièrent de ce fait également la qualité d'organe de cet ordre*».

<sup>105</sup> Il punto è ulteriormente ribadito nelle conclusioni rassegnate dall'Avvocato generale, ove si afferma il «ruolo chiaramente secondario o accessorio svolto, a tal riguardo, dalle autorità nazionali competenti ai sensi del regolamento di base» (punto 55).

<sup>106</sup> Come rileva V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 1726, il principio di decentramento è da ritenere compatibile con la presenza di poteri di direzione attraverso cui gli uffici

Non sembra, cioè, che il condizionamento sovranazionale conduca a un esaurimento dei margini di discrezionalità delle autorità nazionali, né a delinearne l'attività alla stregua di mera esecuzione di ordini o direttive provenienti dal vertice. D'altra parte, dalla coloritura latamente gerarchica assunta dal Meccanismo non pare potersi inferire automaticamente il carattere meramente ausiliario e servente delle amministrazioni nazionali. All'opposto, dalla configurazione dei poteri della BCE alla stregua di attività di indirizzo discende, secondo l'insegnamento di autorevole dottrina, che la BCE dovrebbe limitarsi all'indicazione degli strumenti e degli obiettivi essenziali per l'attuazione del fine generale «senza interferire nella valutazione degli elementi che sono espressione delle finalità particolari di cui ogni singolo atto è concreta realizzazione»<sup>107</sup>. Ciò trova, del resto, riscontro nel fatto che, nel caso della vigilanza sugli enti meno significativi, le istruzioni della BCE possono avere solo carattere generale, e non possono incidere sul contenuto dei singoli atti di vigilanza delle autorità nazionali<sup>108</sup>.

Come si avrà modo di illustrare meglio *infra*, se è pur vero che le autorità nazionali sono generalmente chiamate ad assistere la BCE nell'esercizio dei suoi compiti di vigilanza, tale ruolo non pare esaurire la varietà dei compiti e delle responsabilità spettanti alle amministrazioni nazionali all'interno dei diversi moduli procedurali disegnati dal regolamento SSM. Ci pare, invece, che la ricostruzione proposta dal giudice europeo giunga a confondere il ruolo attribuito alle autorità nazionali nei procedimenti di vigilanza sui soggetti meno significativi con quello previsto nelle ipotesi di vigilanza sui soggetti significativi. Il riferimento al considerando n. 37 del regolamento SSM sembra tradire tale sovrapposizione, nella misura in cui si riferisce alla responsabilità delle autorità nazionali nel dare assistenza alla BCE nella preparazione e nell'attuazione degli atti inerenti all'assolvimento dei suoi compiti di

---

ci centrali regolamentano in termini generali l'attività degli uffici periferici, tali però «da lasciare a questi ultimi la responsabilità delle singole scelte assunte in concreto e perciò la definizione in concreto dei singoli rapporti con l'utenza».

<sup>107</sup> Così, G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa*, cit.

<sup>108</sup> Il punto è ribadito dalla stessa sent. *Landeskreditbank* del Tribunale, punto 61. L'attività di conformazione si arresta, cioè, sul piano dell'indirizzo generale, e non incide sulle singole decisioni di vigilanza nazionali.

vigilanza. Si ritiene, infatti, che tale ruolo caratterizzi l'attività delle autorità nazionali nel quadro della vigilanza diretta della BCE sui soggetti significativi, come chiarito dagli artt. 89-92 del regolamento quadro, ma non sia idoneo a rappresentare l'attività di vigilanza diretta sui soggetti meno significativi, alla stregua di quanto appena osservato.

Nel quadro della vigilanza diretta della BCE sui soggetti significativi, le autorità domestiche forniscono assistenza alla BCE attraverso diversi tipi di attività, quali la presentazione di progetti di decisione, la predisposizione e l'attuazione di qualsiasi atto relativo all'esercizio dei compiti della BCE, compresa l'assistenza nell'attività di verifica e valutazione della situazione degli enti vigilati, l'assistenza nell'esecuzione delle decisioni sovranazionali, la raccolta e lo scambio di informazioni. In tali casi, dunque, l'attività svolta dagli uffici nazionali può senz'altro dirsi ausiliaria a quella dell'organo sovranazionale e tendenzialmente priva di discrezionalità, in quanto integralmente confermata a monte dalle istruzioni vincolanti impartite dalla BCE<sup>109</sup>. L'attività di assistenza appare, allora, mera attuazione di prescrizioni generali o individuali emanate dall'autorità di vertice.

Prendendo ancora una volta spunto dalle concettualizzazioni elaborate negli ordinamenti statali, potrebbe sostenersi che – come accade in alcuni modelli organizzativi connotati da sovra/subordinazione tra organi – la relazione che si viene a instaurare tra i due soggetti appare assimilabile a un *avalimento* delle autorità nazionali da parte della BCE<sup>110</sup>. Come noto, attraverso tale figura organizzativa l'organo investito della potestà decisionale si serve dell'attività, del personale o degli

---

<sup>109</sup> Sulla natura vincolante delle istruzioni della BCE, cfr. artt. 12(1) e 14(3), Statuto SEBC. In dottrina, J.-V. LOUIS, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 33 ss., C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, cit., p. 199 ss. Sebbene generalmente riferito agli atti adottati nell'esercizio della funzione monetaria, tale carattere sembra connotare anche le istruzioni della BCE nel quadro del SSM. In tal senso, *ex multis*, S. LUCCHINI, A. ZOPPINI, *Vigilare le banche in Europa*, cit., p. 55. Sulle istruzioni come strumento di «anticipatory supervision», G.C. ROWE, *Administrative supervision of administrative action in the European Union*, cit., p. 194.

<sup>110</sup> In questi termini, cfr. S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato "chiuso" alla regulation unica europea*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2016, 4, p. 391.



uffici di un altro soggetto, ente o organo, per lo svolgimento di compiti istruttori o di esecuzione, senza che ciò determini il trasferimento della titolarità della funzione dall'uno all'altro, con l'ulteriore conseguenza che, diversamente da quanto avviene nelle ipotesi di delega, l'imputazione degli atti compiuti dal soggetto avvalso avviene direttamente in capo all'amministrazione avvalente<sup>111</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di uno schema organizzativo che rinviene la propria *ratio* nell'opportunità di decongestionare l'amministrazione centrale attraverso la dislocazione di compiti specifici, a carattere non provvedimentale, agli organi periferici di una medesima struttura amministrativa. Per motivi di opportunità e di efficienza, alcuni compiti di natura tecnica o meramente esecutiva vengono svolti in nome e per conto dell'organo decentrante, al quale spetta comunque l'attività di direzione e indirizzo, oltre che la responsabilità giuridica dell'atto finale. Diversamente da quanto visto in relazione all'ipotesi della vigilanza diretta da parte delle autorità nazionali, in tal caso la BCE può decidere caso per caso se svolgere direttamente tali attività o farle svolgere alle autorità nazionali, ferma restando la sua competenza esclusiva – e non delegabile<sup>112</sup> – all'adozione della decisione finale.

In ragione di ciò, sembrerebbe pertanto opportuno considerare separatamente la relazione organizzativa che si instaura tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio, rispettivamente, della vigilanza sugli enti significativi e su quelli meno significativi. Sebbene in entrambi i casi la relazione assuma natura interorganica e si collochi all'interno di uno schema organizzativo in cui l'organo sovranazionale rimane sostanzialmente *dominus* della funzione, nell'un caso – riconducibile a un'ipotesi di decentramento amministrativo di tipo organico – le amministrazioni domestiche esercitano l'attività di vigilanza sulla base di una disposizione di diritto derivato che assegna loro in via stabile determinati compiti e responsabilità di vigilanza, conservando tanto un margine di discrezionalità, soprattutto di tipo tecnico, quanto la potestà decisoria

---

<sup>111</sup> Sul punto, per tutti, F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, cit., pp. 400-401.

<sup>112</sup> L'unica possibilità per attribuire il potere decisionale alle autorità nazionali sembra essere quello di applicare la citata clausola delle circostanze particolari di cui all'art. 70 del regolamento quadro e considerare l'ente come un soggetto meno significativo: trattasi, però, di ipotesi ben distinta da quella della delega di poteri.

finale; nell'altro, invece, ricorre uno schema diverso dal decentramento, e accostabile semmai alla contigua figura della mera *deconcentrazione*<sup>113</sup>, in cui l'intervento delle amministrazioni nazionali nella vigilanza diretta della BCE assume carattere eventuale, in quanto volta per volta sollecitato, per motivi di opportunità e di efficienza, dall'organo sovranazionale, e limitato a singoli compiti preparatori, istruttori o meramente esecutivi, non producendo alcuna conseguenza sulla titolarità della potestà decisionale e sull'imputazione della responsabilità, la quale rimane esclusivamente in capo alla BCE.

#### 4.3. *La prospettiva della Corte di giustizia tra «institutional empowerment» e il «dialogo tra corti»*

A prescindere dalle criticità appena rilevate, possiamo senz'altro affermare che l'interpretazione offerta dal giudice europeo ha ampiamente contribuito al rafforzamento dell'assetto verticistico e accentrato del SSM, rappresentando le autorità nazionali come terminali esecutivi di scelte e obiettivi definiti al centro dalla BCE. Tale ricostruzione, d'altro canto, consente di preservare l'unitarietà del sistema, sfruttando al con-

---

<sup>113</sup> Sulla deconcentrazione, cfr. soprattutto M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., p. 65, per il quale si ha deconcentrazione quando la distribuzione delle potestà non investe il potere decisionale, ma altri poteri, quali ad esempio i poteri di istruttoria o di esecuzione. In questi termini, le ipotesi di deconcentrazione assumono rilevanza solo di tipo procedimentale, ma non provvedimentale. Sulle differenze tra decentramento e mera deconcentrazione, cfr. altresì V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 1726. Come è stato osservato da F. DI LASCIO, *Decentramento amministrativo (art. 5 Cost.)*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Roma, 2008, *ad vocem*, qualora non vi sia trasferimento della potestà decisoria, ma solamente di attività meramente esecutiva, preparatoria o strumentale, a rigore non si può parlare di decentramento, bensì di deconcentrazione, «intendendo con ciò una figura organizzativa in cui i compiti sono ripartiti tra gli organi complessi di una medesima organizzazione, ma la distribuzione delle funzioni attiene ad attività non compiutamente autonome, solitamente non definite in norme di legge e, in ogni caso, non estranee al sistema gerarchico delle competenze (...). I compiti attribuiti agli uffici periferici sono, infatti, meramente esecutivi o, al più, comportano l'esercizio di un potere discrezionale minimo legato allo svolgimento di singoli atti o fasi procedimentali, permanendo comunque in capo agli uffici centrali il potere di assumere la decisione finale».

tempo i vantaggi connessi al decentramento operativo<sup>114</sup>. L'attuazione del decentramento può dirsi in altri termini *funzionale* al mantenimento di un indirizzo unitario e coerente nell'esercizio della vigilanza prudenziale nell'Eurozona.

Eppure, tale lettura sembra parzialmente discostarsi dalla soluzione di compromesso individuata dal Consiglio, e trasfusa nel regolamento SSM, per avvicinarsi maggiormente a quella originariamente contenuta nella proposta della Commissione europea. Nel valorizzare alcuni indici normativi piuttosto di altri, la Corte di giustizia mostra di aver fatto ampiamente leva su una interpretazione teleologica del regolamento SSM, «funzionalizzata», cioè, all'obiettivo della stabilità finanziaria sovranazionale.

A dimostrazione della centralità (oltre che della complessità) della questione, basti qui ricordare che, come abbiamo anticipato, la ricostruzione prospettata dal giudice sovranazionale nella sentenza *Landeskreditbank* sia stata, seppur non frontalmente, criticata dal tribunale costituzionale tedesco nella citata sentenza del 30 luglio 2019<sup>115</sup>. In quell'occasione, il giudice tedesco ha in buona sostanza affermato che il regolamento SSM in tanto può considerarsi rispettoso dei trattati e dei limiti ivi previsti, in quanto oggetto di interpretazione restrittiva<sup>116</sup>. Per il *BverfG*, dai limiti posti dall'art. 127(6) TFUE deve necessariamente dedursi che il regolamento SSM non ha devoluto integralmente alla BCE la vigilanza esclusiva sugli enti creditizi nell'area euro, ma ha previsto una bipartizione secca della funzione di vigilanza, fondata sul

---

<sup>114</sup> Nel quadro del SSM, il decentramento amministrativo offre diversi vantaggi sul piano pratico-operativo, in quanto consente di mantenere la continuità e l'unità dell'azione amministrativa, al contempo aumentando l'efficienza complessiva del sistema, dal momento che l'attuazione decentrata della vigilanza facilita i controlli in loco su un numero elevato e geograficamente esteso di banche, agevola l'acquisizione delle informazioni, semplifica l'interlocuzione con i soggetti vigilati, contribuisce a valorizzare l'esperienza e le risorse delle autorità nazionali e a contenere i costi complessivi del sistema. In questi termini, C. BARBAGALLO, *Il rapporto tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio della vigilanza*, Intervento al Convegno "Unione bancaria: istituti, poteri e impatti economici", Roma, 26 febbraio 2014, Università LUISS Guido Carli.

<sup>115</sup> *BverfG*, 30.07.2019, 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, cit.

<sup>116</sup> In questo senso, P.M. HUBER, *op. ult. cit.*, p. 45.

criterio della significatività. A tale stregua, la BCE disporrebbe di una competenza esclusiva su tutti i soggetti vigilati solamente in relazione ai compiti di cui all'art. 4(1), lett *a*) e *c*); viceversa, per tutti gli altri compiti il regolamento istitutivo delinea un assetto duale tale per cui la BCE è responsabile per i soli enti significativi e le autorità nazionali per quelli meno significativi.

Per il tribunale federale, una diversa configurazione – basata, ad esempio, sul presupposto che le autorità nazionali svolgono l'attività di vigilanza sulla base di una delega di poteri da parte della BCE – presupporrebbe un trasferimento completo della competenza di vigilanza bancaria alla BCE, ma ciò risulterebbe incompatibile con la base giuridica primaria e renderebbe il regolamento SSM un atto *ultra vires*. Ritiene invero il giudice tedesco che l'interpretazione del regolamento SSM non possa prescindere dalla piena considerazione della sua base giuridica, la quale, a sua volta, deve essere letta alla luce dei principi generali di cui all'art. 5 TUE e del riparto delle competenze tra Unione e Stati membri di cui agli artt. 3 e ss. del TFUE<sup>117</sup>.

Il *BverfG* sembra abbracciare la medesima posizione espressa dal governo tedesco a fronte della originaria proposta della Commissione, e dalla ricorrente *Landeskreditbank* in sede di impugnazione della decisione della BCE. La pronuncia evidenzia, cioè, la volontà del tribunale costituzionale tedesco di riproporre, nell'ambito del «dialogo tra corti»<sup>118</sup>, la contrapposizione tra diverse visioni emersa nel corso dei negoziati. Essa riflette, in particolare, l'esigenza di natura politico-economica di limitare l'ingerenza della BCE sul proprio sistema banca-

---

<sup>117</sup> Osserva infatti il giudice tedesco come la vigilanza bancaria non figuri tra le competenze esclusive dell'Unione ai sensi dell'art. 3(1), lett. *c*) del TFUE, e come l'art. 127(6) non possa avere l'effetto di abilitare una fonte di diritto derivato a introdurre nuove ipotesi di competenza esclusiva, in deroga ai trattati.

<sup>118</sup> Sul dialogo tra corti nel contesto dell'integrazione europea si rinvia, *ex multis*, a M. CARTABIA, "Taking Dialogue Seriously". *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the time of the Constitutional Activism in the European Union*, in Jean Monnet Working Paper No 12/2007; G. MARTINICO, O. POLLICINO, *The Interaction between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Cheltenham, 2012.

rio (specie, sull'articolato sistema delle banche territoriali)<sup>119</sup> e, su un piano politico-istituzionale, di difendere il ruolo dell'autorità nazionale di vigilanza, come istituzione storicamente inserita nel circuito democratico-rappresentativo, rispetto alla BCE, come istituzione tecnocratica non-maggioritaria, sottratta ai tradizionali meccanismi di controllo democratico<sup>120</sup>.

Al contempo, ci pare che la sentenza della Corte costituzionale tedesco metta bene in luce l'ambiguità insita nel regolamento SSM e la possibilità di trarre da esso diverse ricostruzioni in punto di rapporti tra BCE e autorità nazionali. A prescindere dal tema – particolarmente controverso a seguito della sentenza del 5 maggio 2020 sul programma PSPP (*EZB Urteil*) – della capacità del giudice costituzionale tedesco di pronunciarsi sugli atti dell'Unione, la sentenza solleva invero una questione importante e, a nostro avviso, non adeguatamente esaminata dal giudice sovranazionale nella sentenza *Landeskreditbank*: la necessità di interpretare il regolamento SSM e dei rapporti tra BCE e autorità nazionali alla luce dei trattati e dei principi in essi contenuti tra cui, in particolare, i principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

Vero è che, a ben vedere, una siffatta valutazione esulava dal sindacato giurisdizionale richiesto alle corti sovranazionali, le quali erano state chiamate a giudicare esclusivamente della legittimità della decisione di classificazione della BCE, nella prospettiva tipica del sindacato

---

<sup>119</sup> Lo rileva soprattutto E. SEGHEZZA, *L'attribuzione della vigilanza bancaria alla BCE: un approccio di political economy*, in *Econ. e dir. terziario*, 2013, p. 432, per cui la volontà della Germania è quella «di preservare da intrusioni esterne i caratteri essenziali del suo sistema bancario, contraddistinto da una rete di relazioni soprattutto nelle banche locali tra banche e imprese e tra banche e politica».

<sup>120</sup> La preoccupazione tedesca relativa alla diversa collocazione istituzionale dell'autorità di vigilanza può essere vista così nella prospettiva – ben evidenziata da M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2014, *passim* – del conflitto tra istanze normative provenienti da ordinamenti giuridici assiologicamente diversi. In senso critico verso la giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di integrazione europea, cfr. S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, cit., p. 1003 ss. e, più di recente, J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza della Corte costituzionale tedesca*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), maggio 2020.

di legittimità operato dal giudice amministrativo<sup>121</sup>, e non della conformità del regolamento SSM rispetto ai trattati e ai principi generali del diritto dell'Unione. Deve tuttavia rilevarsi come, a rigore, l'ampia disamina effettuata dal giudice sovranazionale circa la configurazione dei rapporti tra i due livelli istituzionali non fosse nemmeno necessaria ai fini della risoluzione della controversia e che, dunque, nell'ambito di un giudizio di impugnazione su un atto amministrativo, il giudice europeo abbia inteso comportarsi da «giudice costituzionale»<sup>122</sup>.

In questi termini, la sentenza *Landeskreditbank* può ricondursi a quel filone giurisprudenziale, emerso in particolare nell'ambito del diritto della crisi, di «*institutional empowerment*»<sup>123</sup>, in cui la pronuncia resa dal giudice europeo, oltre a definire nel merito la questione oggetto del giudizio, contiene alcune statuizioni di più ampio spettro volte a rafforzare la legittimazione e la posizione istituzionale dell'autorità sovranazionale in vista del perseguimento degli obiettivi dell'Unione.

Sebbene in *obiter*, le statuizioni della Corte di giustizia nel caso *Landeskreditbank* sembrano gettare le premesse logico-giuridiche per il riconoscimento della conformità «costituzionale» dell'assetto delle competenze delineato dal regolamento SSM, così come (evolutivamente) interpretato dalla BCE. Ciò che implicitamente traspare da tale pronuncia, così come dalle successive pronunce del giudice sovranazionale, è invero che le competenze attribuite alla BCE, sebbene ampie ed esclusive, sarebbero pur sempre «specifiche» e, dunque, non contra-

---

<sup>121</sup> Sul punto, cfr. in particolare B. BERTRAND, *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruxelles, 2015. In tema, cfr. altresì R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*, London, 1998.

<sup>122</sup> Sulla pluralità delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia, cfr. G. FALCON, *La giurisdizione "amministrativa" nel contesto delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AAVV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. IV, Padova, 2007. Tale duplicità di ruolo consente – come rileva S. CASSESE, *Lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 3 – di far emergere una solida radice costituzionale del diritto amministrativo europeo. Così anche M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 800.

<sup>123</sup> Così, T. TRIDIMAS, N. XANTHOULIS, *A Legal Analysis of the Gauweiler Case*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2016, 23, p. 31.

stanti con i limiti posti dal diritto primario, nella misura in cui queste risultino funzionali al perseguimento dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria.

Del resto, non deve stupire che, come da tempo evidenziato dalla più attenta dottrina, la costruzione dell'ordinamento sovranazionale passi anche e soprattutto per l'opera creatrice della Corte di giustizia e che quest'ultima, a fronte delle ricadute *lato sensu* politiche delle scelte istituzionali effettuate a livello europeo e della moltiplicazione delle contestazioni giurisdizionali, abbia assunto le vesti, tradizionalmente sue proprie, di motore dell'integrazione sovranazionale<sup>124</sup>.

In questa prospettiva, appare dunque evidente come la definizione delle sfere di competenza delineata dalla Corte di giustizia non possa dirsi un'operazione neutra, dalla portata meramente descrittiva o classificatoria, ma assuma precise ricadute di ordine generale sulla complessiva configurazione del sistema e sull'assetto degli interessi sottesi all'esercizio della funzione di vigilanza nell'eurozona.

La connotazione fortemente accentrata impressa dal giudice europeo rappresenta, cioè, il risvolto strutturale della dimensione (che si vuole ormai) esclusivamente sovranazionale degli interessi tutelati dal Meccanismo. In altri termini, per il giudice europeo sancire l'unitarietà della struttura organizzativa e, con esso, l'esclusività della competenza della BCE significa creare l'*humus* istituzionale necessario a far emergere l'assoluta priorità dell'interesse sovranazionale alla tutela della stabilità

---

<sup>124</sup> In questa sede ci si limita a rinviare all'imponente letteratura giuridica e politologica che ha analizzato il ruolo della Corte di giustizia nell'ordinamento sovranazionale. Sulla Corte come «*actor of change*», imprescindibile è il riferimento a M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984; ID., *Is the European Court of Justice «running wild»?*, in *Eur. Law Rev.*, 1987, p. 3 ss. Sul contributo della Corte all'integrazione europea, *ex multis*, J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?, and Other Essays on European Integration*, Cambridge, 1999; R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*, cit.; L.M. POIARES MADURO, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, cit.; A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004. Mette in luce il ruolo fondamentale della Corte di giustizia nella costruzione dell'Unione bancaria, M.P. CHITI, *The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, cit., p. 105 ss.

finanziaria sui (potenzialmente) divergenti interessi provenienti dagli ordinamenti domestici, anche in relazione alla (invero non meno rilevante<sup>125</sup>) attività di vigilanza sulle banche meno significative.

### 5. *Il Meccanismo unico di vigilanza e il Sistema europeo delle banche centrali: modelli a confronto*

Le considerazioni appena svolte ci consentono di trarre alcune conclusioni preliminari circa il modello di integrazione organizzativa sotteso al Meccanismo unico di vigilanza. Si è visto come la ricostruzione offerta dalla Corte di giustizia nel caso *Landeskreditbank* abbia ulteriormente accentuato alcuni tratti distintivi del SSM, e ne abbia in qualche modo definito una nuova (e parzialmente diversa) fisionomia.

Se è pur vero che, sin dall'inizio, le prime analisi della riforma non hanno mancato di evidenziare il carattere fortemente accentrato e la presenza di strumenti e poteri direttivi e di controllo tipici dei sistemi *lato sensu* gerarchici, si deve parimenti rilevare come molti autorevoli commentatori abbiano al contempo posto l'accento sulla dinamica cooperativa e collaborativa che, pur all'interno di un quadro regolatorio unitario, permea il rapporto tra autorità nazionali e BCE<sup>126</sup>, sul carattere composito del sistema<sup>127</sup>, sulla «cogestione» di poteri di regolazione e

---

<sup>125</sup> D'altronde, i primi anni di funzionamento del Meccanismo hanno ampiamente evidenziato come non sia affatto vero che le banche meno significative costituiscono una minaccia minore per la stabilità finanziaria, come dimostra l'alto numero di crisi bancarie registratesi negli scorsi anni tra gli istituti di minori dimensioni. In argomento, I. ANGELONI, *Another look at Proportionality in Banking Supervision*, Remarks at the 13th Asia-Pacific Meeting on Banking Supervision, Singapore, 2018.

<sup>126</sup> Cfr., in particolare, S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, cit., p. 81; M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., spec. p. 1000, il quale – pur qualificandola come «asimmetrica», in quanto sbilanciata a favore della BCE – riconosce la dimensione fortemente cooperativa del Meccanismo

<sup>127</sup> S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, cit., p. 80, che ricostruisce il SSM come «organizzazione composita» assimilabile ad alcuni modelli sperimentati all'interno degli Stati, come ad esempio, nel caso del Servizio Sanitario Nazionale. Così anche E. CHITI, *Il Meccanismo di vigilanza unico: un passo avanti e tre problemi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 1025.



di amministrazione in senso stretto<sup>128</sup>, sulla compresenza di diversi moduli procedurali e di diverse forme di cooperazione tra BCE e autorità nazionali<sup>129</sup>.

Alla stregua di quanto sopra rilevato, ci pare invece che la ricostruzione offerta dal giudice europeo nella sentenza *Landeskreditbank* imprima una diversa connotazione al Meccanismo, ignorando tale complessità e appiattendolo i diversi moduli organizzativi all'interno di uno schema unico: quello dell'*accentramento* della competenza decisionale e del *decentramento* esecutivo.

Ebbene, tale lettura – oltre che funzionalmente orientata – ci pare altresì ampiamente condizionata dal modello di integrazione che informa la contigua funzione monetaria. Nel definire l'assetto dei rapporti tra BCE e autorità nazionali, il giudice europeo dimostra invero di attingere largamente alle ricostruzioni proposte in dottrina per descrivere le relazioni sussistenti tra BCE e banche centrali nazionali in seno al SEBC/Eurosistema<sup>130</sup>. Oltre alla comune origine all'interno del tessuto istituzionale dell'Unione monetaria, sarebbe proprio la ricostruzione – per così dire *path-depedent*<sup>131</sup> – offerta dalla Corte di giustizia nella vicenda *Landeskreditbank* ad avvicinare ulteriormente i due «sistemi».

<sup>128</sup> M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, cit., p. 986.

<sup>129</sup> Cfr., in particolare, F. GIGLIONI, *European Banking Union as a new Model of Administrative Integration?*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *op. cit.*, p. 146; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit.; G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, cit., che osserva come «i meccanismi (o “sistemi”) non possono essere ridotti a una definizione unica, ma costituiscono, invece, modello di integrazione a sé, che deriva dalla diversa combinazione, al loro interno, di singole figure di integrazione». In termini analoghi, cfr. altresì C. FIGLIOLIA, *I rapporti con le banche centrali nazionali*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 225, la quale sottolinea come «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 competenti autorità nazionali».

<sup>130</sup> Sul punto, E. DE LHONEUX, *The Eurosystem*, in *Legal aspects of the European System of Central Banks – Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, cit., p. 161.

<sup>131</sup> Come noto, secondo le teorie neo-funzionaliste, l'integrazione europea si costruisce principalmente sul c.d. *spillover effect* e sulla *path-dependence*, intesa come tendenza degli attori istituzionali a replicare le scelte e i modelli già in precedenza sperimentati. Sul punto, si v. in particolare P. PIERSON, *The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective*, in *Comp. Political Studies*, 1996, pp. 123-163

Come noto, il SEBC, al pari del SSM, è un sistema amministrativo complesso, privo di soggettività giuridica, composto da una autorità sovranazionale posta al vertice del sistema e dalle competenti autorità nazionali<sup>132</sup>. Come il SSM, anch'esso prevede una divisione verticale del lavoro tra BCE e autorità nazionali, all'interno di una struttura fortemente integrata e unitaria.

Per assicurare l'unicità della politica monetaria, tuttavia, il SEBC riposa su un totale accentramento dell'attività decisionale in capo alla BCE e, in particolare, al suo Consiglio direttivo: spetta esclusivamente a quest'ultimo definire le regole e gli indirizzi di politica monetaria nell'area euro («*decisional centralism*»)<sup>133</sup>. Anche l'attuazione delle misure di politica monetaria è nella titolarità della BCE, la quale può tuttavia decidere di assolvervi direttamente, attraverso il Comitato esecutivo, ovvero, «per quanto possibile ed opportuno»<sup>134</sup>, attraverso le banche centrali nazionali<sup>135</sup>.

L'esecuzione nazionale è rappresentata, cioè, in termini preferenziali, ma rimane pur sempre soggetta a una decisione del Consiglio diretti-

e, con riferimento alla *path-dependence* nell'interpretazione della Corte di giustizia, A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, cit., p. 30 ss.

<sup>132</sup> Come rileva M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 332, il SEBC «non costituisce un organo complesso della Comunità, ma è appunto un “sistema”, ovvero un insieme di enti, nazionali e comunitari, finalizzati alla realizzazione dell'Unione monetaria». Sulla struttura organizzativa del SEBC, cfr. *ex multis* C. ZILIO-LLI, M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, cit., p. 107 ss.; T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, cit.; J.-V. LOUIS, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, cit., p. 33 ss.

<sup>133</sup> Così, R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 67 ss. Analogamente, per C. ZILIO-LLI, M. SELMAYR, *op. cit.*, spec. p. 113, una efficiente politica monetaria può essere determinata solo da una struttura unitaria in grado di garantirne l'uniforme definizione e attuazione. Sull'unità della funzione come presupposto della federazione monetaria, F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale*, cit., p. 89 ss.

<sup>134</sup> Art. 12(1)(3). In altri termini, lo Statuto non delinea una rigida divisione delle competenze, ma si limita ad accordare tendenziale priorità all'esecuzione nazionale, pur mantenendo in capo al Consiglio direttivo ampi margini di discrezionalità circa la scelta del livello deputato all'esecuzione delle misure monetarie. Sulla portata di tale previsione, cfr. in particolare O. ROSELLI, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*, Torino, 1998, spec. p. 219.

<sup>135</sup> Art. 9(2), Statuto SEBC.

vo, il quale ne stabilisce i limiti e le modalità. Le banche centrali nazionali, nel dare esecuzione alle decisioni di politica monetaria, agiscono pertanto secondo gli indirizzi e le istruzioni vincolanti della BCE<sup>136</sup>, allorché l'autorità nazionale non si sia conformata alle istruzioni della BCE, quest'ultima può decidere di assumere per sé la responsabilità dell'attuazione, utilizzando i propri poteri di esecuzione diretta<sup>137</sup>.

All'interno del SEBC convivono, cioè, una competenza esclusiva sovranazionale e un assetto esecutivo ispirato al principio di decentramento<sup>138</sup>. Al fine di garantire l'unitarietà della funzione anche nel suo momento attuativo, l'attività esecutiva nazionale si svolge sotto la stretta direzione e controllo dell'organo centrale<sup>139</sup> secondo una dinamica tipica dei sistemi a connotazione gerarchica. In altri termini, com'è stato efficacemente rilevato, l'esecuzione indiretta da parte delle banche centrali nazionali «differisce considerevolmente dal consueto metodo decentralizzato di esecuzione indiretta utilizzato nel diritto comunitario», dal momento che «anche l'esecuzione indiretta si sostanzia sempre in un'esecuzione centralizzata sotto il controllo della BCE»<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> Art. 14(3), Statuto SEBC. In particolare, ai sensi dell'art. 12(1), «il comitato esecutivo attua la politica monetaria secondo le decisioni e gli indirizzi stabiliti dal consiglio direttivo, impartendo le necessarie istruzioni alle banche centrali nazionali». Come rileva F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale*, cit., p. 91, la composizione mista del Consiglio direttivo appare funzionale non tanto al concorso degli enti federati all'organo federale, quanto piuttosto proprio al decentramento esecutivo delle sue decisioni.

<sup>137</sup> C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *op. cit.*, p. 218.

<sup>138</sup> In dottrina, *ex multis*, E. DE LHONEUX, *Decentralisation and specialisation in the Eurosystem*, in *Euredia*, 2009, p. 459 ss. Ritiene, invece, riduttivo qualificare il SEBC alla stregua di un sistema decentrato, data la varietà e la ricchezza delle interazioni tra BCE e banche centrali nazionali e la partecipazione *bottom-up* di queste agli organi direttivi della BCE, S. ADALID, *La Banque centrale européenne*, cit., p. 435 ss.

<sup>139</sup> Giova inoltre qui ricordare come l'art. 271, lett. d) TFUE e l'art. 35(6), Statuto SEBC attribuiscono alla BCE il potere di attivare una sorta di procedura di infrazione nei confronti delle banche centrali nazionali nei casi di violazione degli obblighi derivanti dai trattati e dallo Statuto. Nel dettaglio, la BCE può formulare un parere motivato sulla questione, dopo aver dato alla banca centrale nazionale l'opportunità di presentare osservazioni. Se la banca centrale nazionale non si conforma al parere entro il termine fissato dalla BCE, quest'ultima può portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia.

<sup>140</sup> C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *op. cit.*, pp. 237-238.

Ciò ha portato la dottrina ad attribuire alle banche centrali nazionali un ruolo ausiliario e di mera assistenza rispetto all'azione della BCE, e a configurarle alla stregua di «agenti della BCE»<sup>141</sup> o di «organi decentrati della federazione monetaria»<sup>142</sup>.

Sono indubbiamente numerose le analogie tra il SEBC e il SSM<sup>143</sup>. In entrambi, si realizza un'ipotesi di integrazione istituzionale<sup>144</sup>, in cui la cura della funzione è attribuita a una figura soggettiva indipendente che, d'un lato, incorpora i rappresentanti delle amministrazioni nazionali e, dall'altro, li funzionalizza integralmente all'interesse sovranazionale<sup>145</sup>.

La divisione dei compiti all'interno dei sistemi assume carattere esclusivamente verticale; tale divisione, tuttavia, non presuppone una equiordinazione dei centri decisionali secondo la logica della comunione delle funzioni, ma vede l'autorità sovranazionale al vertice del sistema, come soggetto responsabile del suo funzionamento, sulla scorta di un modello di integrazione *top-down*<sup>146</sup>. L'esigenza di garantire l'unitarietà della funzione giustifica un assetto organizzativo connotato dalla sovraordinazione dell'autorità europea su quelle nazionali<sup>147</sup> e l'attribuzione alla prima di potestà direttive, conformative, di controllo e di avocazione sulle seconde.

---

<sup>141</sup> In tal senso, in particolare, C. ZILIOI, M. SELMAYR, *op. cit.*, p. 142 ss.; R. SMITS, *The European Central Bank*, cit., p. 94; J.-V. LOUIS, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, cit., p. 55.

<sup>142</sup> Così, F. MERUSI, *Governo della moneta*, cit., p. 90.

<sup>143</sup> Lo rileva S. ADALID, *Les transformations de la gouvernance de la BCE*, in F. MARTUCCI, *L'Union bancaire*, cit., p. 171 ss. Ulteriori analogie tra i due sistemi sono messe in luce da J. GREN, *The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints*, ECB Legal WP, No 17, 2018.

<sup>144</sup> L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 202.

<sup>145</sup> Sottolinea le analogie tra Consiglio direttivo e Consiglio di vigilanza, specie per quanto concerne la composizione e il ruolo delle autorità nazionali, S. ADALID, *Les transformations de la gouvernance de la BCE*, cit., p. 173.

<sup>146</sup> Così, E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law*, cit., p. 17 ss., per cui il SEBC si caratterizza per il fatto di integrare diverse amministrazioni, nazionali ed europee, in un sistema funzionalmente e organizzativamente unitario.

<sup>147</sup> Sulla posizione di sottoordinazione delle banche centrali nazionali all'interno del sistema, *ex multis*, A. PREDIERI, *Non di solo Euro*, cit., p. 27.

Il buon funzionamento del sistema riposa sul contemperamento tra l'esclusività della competenza sovranazionale e il decentramento dell'attività esecutiva. Il decentramento rappresenta, in questi termini, una soluzione organizzativa idonea ad assicurare l'uniformità dell'esecuzione in tutti i paesi aderenti alla moneta unica e a sfruttare l'esperienza e le strutture burocratiche nazionali, in una logica di efficienza. Entro tale quadro regolatorio, l'attività delle autorità nazionali risulta interamente funzionalizzata all'interesse sovranazionale. Infine, l'integrazione tra le componenti organizzative è particolarmente avanzata, tanto da dar vita a una sorta di entità unitaria, internamente ripartita in un organo centrale e in diversi organi periferici dislocati sul territorio, i quali vengono disancorati dall'ordinamento di provenienza per divenire organi decentrati dell'amministrazione sovranazionale<sup>148</sup>.

In questi termini, può senz'altro riconoscersi che il SSM sia connotato da alcuni elementi che maggiormente ricordano le strutture organizzative complesse operanti all'interno degli ordinamenti a struttura federale. L'intero impianto organizzativo risulta percorso da una logica unificante e accentratrice che lo avvicina al modello di integrazione federale sperimentato per la gestione della politica monetaria nell'Eurozona<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Per tutti, F. MERUSI, *Governo della moneta*, cit., p. 90 per il quale all'organizzazione federale del SEBC corrisponde la natura di organi decentrati di un'unica organizzazione delle banche centrali nazionali. In questi termini, cfr. altresì T. PADOA-SCHIOPPA, *Presentazione* a C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, cit., p. IX, ove si descrive il SEBC come un «organismo unico», e non come «una costellazione di organismi coordinati».

<sup>149</sup> Così, M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., spec. p. 291; E. CHITI, *L'evoluzione del sistema amministrativo europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 682. Sul punto occorre, del resto, rammentare, con G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Regioni*, 1992, p. 1291 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, cit., p. 253, che «l'elemento federale – come caratteristica ripartizione di competenze e poteri normativi, amministrativi e giurisdizionali tra gli Stati membri ed un'entità “centrale” – è tipico e proprio della Costituzione comunitaria sin dalla prima stesura dei trattati». Sul punto, v. altresì P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 417.

Sussistono, tuttavia, alcune importanti differenze che, nonostante le ampie analogie appena riscontrate, non consentono di sovrapporre interamente i due modelli di integrazione, e ne suggeriscono un (parzialmente) diverso inquadramento.

Sul piano istituzionale, innanzitutto, non può essere trascurata l'importanza della diversa base giuridica su cui si fondano i due sistemi. La funzione monetaria risulta integralmente attratta a livello sovranazionale, essendo ricompresa tra le materie di competenza esclusiva dell'Unione, ai sensi dell'art. 3(1), lett. c) TFUE. Alla europeizzazione della funzione corrisponde la completa dismissione di sovranità da parte degli Stati membri, i quali si limitano a partecipare al sistema, vuoi entrando a far parte degli organi direttivi sovranazionali, vuoi nell'ambito dell'attività esecutiva decentrata.

Diversamente, la vigilanza bancaria riposa su una base giuridica meno stabile, connotata da numerosi vincoli e limitazioni. Sul versante della legislazione sostanziale in materia bancaria, deve innanzitutto ricordarsi come la competenza dell'Unione non possa essere ricondotta entro quella monetaria, rientrando invece nella competenza concorrente del «mercato interno», di cui all'art. 4(2), lett. a) del TFUE. Inoltre, sul piano delle competenze di esecuzione, si deve considerare come, non essendovi nell'ordinamento europeo una correlazione diretta tra competenze legislative e competenze esecutive, la questione della definizione delle competenze amministrative delle istituzioni dell'Unione debba risolversi avendo riguardo alle disposizioni dei Trattati, materia per materia<sup>150</sup>. Così, se d'un lato l'art. 127(6) TFUE consente l'attribuzione di funzioni amministrative (in ipotesi anche esclusive) alla BCE, così legittimando un'esecuzione diretta della normativa sovranazionale, dall'altro occorre altresì considerare come tali attribuzioni debbano pur sempre inquadarsi entro i limiti posti dalle norme di diritto primario.

Sembra poi corretto ritenere che la devoluzione di competenze di esecuzione amministrativa alla BCE da parte del legislatore europeo non possa fare a meno di misurarsi altresì sul rispetto dei principi gene-

---

<sup>150</sup> Lo ricorda R. CARANTA, *Le competenze dell'amministrazione europea*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 23 ss.

rali di sussidiarietà e proporzionalità<sup>151</sup>, come ha correttamente segnalato il giudice costituzionale tedesco nella sentenza del 30 luglio 2019 sull'Unione bancaria, e come affermato espressamente dal considerando n. 87 del regolamento SSM, ai sensi del quale «poiché gli obiettivi del presente regolamento (...) non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della struttura paneuropea del mercato bancario e dell'impatto dei fallimenti degli enti creditizi sugli altri Stati membri, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE».

Da tale premessa, discendono ulteriori profili di discontinuità tra i due modelli organizzativi. In ambito monetario, per un verso, all'unicità della moneta corrisponde l'unitarietà della funzione e della struttura organizzativa preposta alla sua cura. Massima è la necessità di garantire l'uniformità della politica monetaria nell'Eurozona e massima risulta, di conseguenza, l'integrazione tra organi nazionali e sovranazionali. La BCE assume una posizione nettamente sovraordinata, e non residua alcuno spazio per la cooperazione tra le componenti del sistema, né per eventuali differenze nazionali<sup>152</sup>.

Per altro verso, invece, il SSM realizza un sistema amministrativo fortemente integrato che «aspira» all'unitarietà, pur senza realizzarla pienamente. A ben vedere, la funzione affidata alla cura della BCE ha

---

<sup>151</sup> In questi termini, rileggendo ancora una volta criticamente la sentenza *Landeskreditbank*, possiamo constatare come il riferimento ivi contenuto alla natura esclusiva dei poteri della BCE rilevi ai soli fini dell'esclusione dell'applicazione del principio di sussidiarietà alle modalità di esercizio in concreto dei poteri della BCE, ma non possa intendersi come inoperatività del principio in relazione all'atto legislativo attributivo di quei poteri. Invero, come rileva A. MASSERA, *I principi generali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., p. 305, il principio di sussidiarietà, «come tipico principio di relazione (...) è designato a svolgere la sua funzione ogni qual volta vadano definite le attribuzioni di potere (amministrativo, ma non solo) in ordinamenti compositi». Sul principio di sussidiarietà come principio informatore delle competenze esecutive dell'Unione, R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive federalism" in the (new) European Union*, cit., p. 1410 ss.

<sup>152</sup> Diversamente da quanto previsto per il SSM dal suo regolamento istitutivo, né i trattati, né lo Statuto SEBC impongono alla BCE un dovere di cooperare lealmente e in buona fede con le banche centrali nazionali nell'ambito del SEBC.

una dimensione ormai genuinamente sovranazionale, ma non si declina in termini unitari, dovendosi costantemente confrontare con gli ulteriori interessi – anch’essi sovranazionali – alla stabilità dei prezzi e all’integrità del mercato. L’obiettivo della stabilità finanziaria, inoltre, non è affidato alla cura della sola BCE, ma risulta intestato a numerosi organi e organismi sovranazionali, intergovernativi, globali e nazionali, con i quali la BCE interagisce a vario titolo e secondo diverse modalità.

Maggiore è inoltre lo spazio per una collaborazione tra autorità nazionali e autorità sovranazionali. Invero, ancorché l’assetto organizzativo risulti ampiamente accentrato, non sembra possibile ricondurre il SSM a un unico modello di esecuzione. Al suo interno si registra piuttosto la compresenza e l’ibridazione di diverse soluzioni organizzative e procedimentali, ciascuna connotata da un diverso dosaggio dell’elemento sovranazionale e di quello nazionale. Si riscontra, cioè, una pluralità di schemi organizzativi a seconda dell’attribuzione volta per volta esercitata, in cui la divisione dei compiti segue traiettorie molto più complesse e variegate rispetto al sistema «a due livelli» del SEBC.

In concreto, poi, il maggior coinvolgimento degli organi periferici nel SSM si giustifica in base alla particolare natura dell’attività di vigilanza bancaria la quale, diversamente dall’attuazione delle politiche monetarie, richiede un contatto diretto, ravvicinato e quotidiano con i soggetti vigilati e, di conseguenza, un maggior radicamento delle strutture di vigilanza sul territorio<sup>153</sup>. Il funzionamento del sistema presuppone, invero, una costante interazione tra i due livelli, da condursi secondo i canoni della leale cooperazione, come stabilito dall’art. 6(2), regolamento SSM<sup>154</sup>.

Diversamente dal SEBC, d’altronde, non si può distinguere in modo netto tra un livello decisionale e uno meramente esecutivo. In seno al SSM, la BCE è sia l’autorità titolare di una funzione di guida e indirizzo del sistema, sia il soggetto esecutore in via stabile dei compiti di vi-

---

<sup>153</sup> In questo senso, M. CLARICH, *I poteri di vigilanza*, cit., p. 1006.

<sup>154</sup> Nella letteratura economica l’importanza della cooperazione tra le diverse autorità in seno al SSM è evidenziata in particolare da E. CARLETTI, G. DELL’ARICCIA, R. MARQUEZ, *Supervisory Incentives in a Banking Union*, IMF WP, 16/180, 2016.



gilanza. Essa agisce sia attraverso atti generali, sia attraverso decisioni puntuali indirizzate ai soggetti vigilati o alle autorità nazionali.

Rispetto al SEBC, infine, le relazioni organizzative che si instaurano tra l'organo centrale e gli uffici periferici appaiono connotate da un minor livello di intensità e di dipendenza delle strutture sotto-ordinate rispetto a quella sopra-ordinata. Le autorità nazionali, pur ampiamente soggette alla direzione e al controllo della BCE, non si limitano a fornire assistenza all'autorità sovranazionale, mettendole a disposizione propri mezzi e risorse, ma assumono una pluralità di ruoli e di funzioni all'interno dei diversi procedimenti di vigilanza delineati dal SSM e godendo di margini più o meno ampi di autonomia e di discrezionalità, alla stregua di quanto avremo modo di chiarire nella trattazione che segue.



## CAPITOLO QUARTO

# LA FUNZIONE DI VIGILANZA E LE FORME DI ESECUZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. *L'esigenza del coordinamento: alla ricerca dell'unità del sistema.* 2. *La funzione di vigilanza bancaria: compiti e poteri delle autorità settoriali nel nuovo quadro regolatorio.* 3. *La pluralità delle forme di esecuzione del diritto europeo.* 3.1. *L'esecuzione diretta della BCE e l'apporto istruttorio delle autorità nazionali.* 3.2. *Le istruzioni della BCE e i «poteri nazionali».* 3.3. *I procedimenti composti e l'esecuzione congiunta.* 3.4. *L'esecuzione decentrata delle autorità nazionali e la vigilanza indiretta della BCE.* 3.5. *L'esecuzione coordinata e le competenze parallele.* 4. *L'esecuzione sovranazionale dei diritti nazionali.* 4.1. *Il fondamento della disposizione. L'art. 4(3) come norma di rinvio non recettizio.* 4.2. *La BCE e l'interpretazione del diritto nazionale.* 4.3. *Il contrasto tra la normativa nazionale e il diritto dell'Unione: la disapplicazione da parte dell'autorità sovranazionale.* 5. *Alcuni tratti comuni alle forme di esecuzione: l'integrazione amministrativa tra massimizzazione dell'interesse sovranazionale, incorporazione delle differenze e con-fusione tra le due sfere ordinamentali.*

### *1. L'esigenza del coordinamento: alla ricerca dell'unità del sistema*

L'esame condotto nel capitolo precedente ha evidenziato come l'obiettivo sovranazionale di tutela della stabilità finanziaria del comparto bancario europeo abbia giustificato la creazione di un sistema amministrativo complesso in cui tanto l'articolazione delle strutture amministrative quanto la divisione del lavoro tra i due livelli ordinamentali aspirano all'*unificazione* della funzione a livello sovranazionale<sup>1</sup>. Ciò si realizza, d'un lato, attraverso l'integrale funzionalizzazione

---

<sup>1</sup> Sui processi di unificazione amministrativa, anche con riferimento alle traiettorie unificanti tracciate dal diritto europeo, cfr. M. CAFAGNO, F. MANGANARO, *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit., spec. p. 39 ss. Sul processo di

degli apparati nazionali ed europei all'interesse comune sovranazionale e, dall'altro, attraverso la costruzione del rapporto tra centro e periferia in termini di tendenziale sovraordinazione.

Al contempo, si è osservato come l'aspirazione all'unità del sistema non venga a poggiare sulla riduzione della pluralità amministrativa a un'unica soluzione organizzativa, ma conviva con una molteplicità di assetti organizzativi e procedimentali, in cui il tipo e l'intensità del rapporto che si viene a stabilire tra l'organo centrale e le autorità periferiche mutano al variare dei compiti e dei poteri volta per volta esercitati.

L'ipotesi di lavoro da cui prende le mosse il presente capitolo è che l'unitarietà del sistema è ricercata non solo – e non tanto – sul piano statico-organizzativo, attraverso l'attribuzione all'organo sovranazionale di una posizione complessivamente sovraordinata e la configurazione delle autorità nazionali come organi decentrati della BCE, quanto piuttosto su quello dinamico-procedimentale, per mezzo della previsione di molteplici strumenti di coordinamento amministrativo e la loro combinazione all'interno di diversi moduli procedimentali nei quali viene a realizzarsi la compartecipazione, per così dire, «simbiotica» – sebbene pur sempre asimmetrica – delle componenti del sistema.

Sul punto, basti osservare come nell'unione amministrativa settoriale cui dà vita il SSM sia dato riscontrare tutte le principali tecniche di cooperazione comunemente utilizzate per mettere in relazione le amministrazioni nazionali e sovranazionali nel quadro del diritto amministrativo dell'integrazione europea.

Oltre alla cooperazione di tipo istituzionale, già ampiamente esaminata, il Meccanismo unico di vigilanza appare permeato da strumenti di collaborazione informativa, operativa e procedurale<sup>2</sup>.

---

unificazione europea nel settore della regolazione della moneta e dei mercati finanziari, L. TORCHIA, *Moneta, banca e finanza fra unificazione europea e crisi economica*, Relazione al convegno "1865-2015. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana", Firenze, 15-16 ottobre 2015. Sul punto, cfr. altresì M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., spec. p. 229, per il quale l'Unione bancaria dà vita a un «potere pubblico unificante», proprio in quanto in grado di realizzare una organizzazione settoriale di tipo «monista».

<sup>2</sup> Per una efficace sintesi di tali tecniche si rinvia a L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, cit., p. 181 ss.

La presenza di tali tecniche conferma la centralità della cooperazione amministrativa come strumento di attuazione effettiva del diritto e delle politiche europee, come oggi stabilito dall'art. 197 TFUE<sup>3</sup>.

Al contempo, come emergerà dall'esame dei diversi modi di esercizio del potere nel SSM, la *funzionalità* dei diversi strumenti di cooperazione e collaborazione appare tutta orientata alla realizzazione dell'interesse sovranazionale e, con essa, dell'unitarietà dell'azione amministrativa. Si tratta, infatti, di strumenti che la BCE utilizza in veste di autorità *coordinante* al fine precipuo di ricondurre entro traiettorie unificanti le diverse modalità di attuazione del diritto sovranazionale da parte delle amministrazioni nazionali *coordinate*.

D'altronde, riprendendo elaborazioni concettuali ben note alla scienza giuridica italiana, ma ampiamente trasponibili sul piano sovranazionale<sup>4</sup>, possiamo notare come la previsione di numerosi strumenti di coordinamento rifletta, sul piano dinamico e relazionale, la presenza strutturale di una pluralità di centri di interessi da ricondurre a unità e coerenza, al di fuori di schemi organizzativi di tipo strettamente gerarchico<sup>5</sup>. Abbracciando tale prospettiva, possiamo allora constatare come le esigenze di coordinamento poste dal SSM costituiscano l'inevitabile risvolto funzionale della elevata complessità che caratterizza il siste-

---

<sup>3</sup> Sulla portata da attribuire all'art. 197 TFUE, cfr. F. CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., p. 165 ss.; M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, *Ibidem*, p. 96 ss., per il quale «la cooperazione, basandosi su una regola di equivalenza e chiedendo il concorso di più enti per il raggiungimento di un obiettivo comune, conduce a una maggiore effettività nell'attuazione del diritto europeo».

<sup>4</sup> Definisce il coordinamento amministrativo come «necessità *irrimediabile* (i.e. irrinunciabile, perché propria dell'identità costitutiva del processo di integrazione)» dell'ordinamento sovranazionale, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, p. 116 ss., ove si sottolinea che «il coordinamento nell'Unione europea (...) è *sempre* un coordinamento *amministrativo*».

<sup>5</sup> Sul coordinamento come risultato, non riducibile a sola organizzazione o attività, bensì come effetto risultante da una molteplicità di strumenti si legga, per tutti, V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, *passim*. In questi termini, cfr. altresì S. CASSESE, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, p. 19.

ma<sup>6</sup>, e della difficoltà di definire un nuovo equilibrio tra accentramento e decentramento, tra gerarchia e cooperazione<sup>7</sup>, tra unità e pluralismo.

Invero, può sin d'ora rilevarsi come la scelta degli strumenti di coordinamento effettuata dal legislatore europeo, così come la loro definizione normativa puntuale, non possa dirsi un'operazione politicamente neutra, ma sottenda pur sempre una gradazione dei diversi interessi in gioco, con prevalenza degli uni sugli altri, proprio in quanto molteplici possono essere gli esiti del coordinamento<sup>8</sup>.

In quest'ottica, il dato interessante che ci pare emergere dall'indagine sul SSM risiede nel fatto che, in modo più evidente rispetto ad altri sistemi amministrativi settoriali, la realizzazione del coordinamento e la definizione dell'assetto degli interessi assumono una dimensione eminentemente procedimentale. Sono, invero, i procedimenti amministrativi di vigilanza a costituire l'intelaiatura del sistema e a costituirne l'infrastruttura portante.

Mediante i procedimenti si stabiliscono e si strutturano entro uno schema predefinito di fasi e sequenze i collegamenti tra le autorità nazionali e quelle sovranazionali, si co-ordinano i diversi interessi di cui

<sup>6</sup> La correlazione tra pluralismo e coordinamento è messa bene in luce, tra gli altri, da F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 22, nonché da G.D. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, spec. pp. 7 ss. e 92. Sul coordinamento come metodo di governo della differenza nel diritto dell'Unione, per tutti, F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., spec. p. 153 ss.

<sup>7</sup> Sulla compresenza di elementi di gerarchia e di cooperazione nel diritto amministrativo europeo si v. E. SCHMIDT ASSMAN, *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, cit., p. 6 ss. Sul tema, cfr. altresì D.-U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in A. CONTIERI, F. FRANCIARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, vol. I, p. 191 ss.

<sup>8</sup> L'impronta squisitamente politica del coordinamento, in quanto tecnica in grado di ordinare i diversi interessi e di stabilire le finalità dell'azione politica, è messa in luce già da PLATONE, *Politico*, Roma-Bari, trad. it., 2010, p. 311, ove si legge che la politica è «capace di far trionfare ciò che è giusto attraverso il coordinamento e il governo di tutte le attività che si svolgono nella città».

tali autorità sono portatrici e si esprime la potestà di indirizzo e controllo dell'organo sovranazionale all'evidenziato fine di assicurare l'unità e la coerenza dell'azione di vigilanza nell'Eurozona<sup>9</sup>. Al contempo, mettendo in connessione i diversi uffici deputati all'esercizio di una comune attività funzionalizzata, i procedimenti amministrativi costituiscono il principale luogo e strumento e di realizzazione dell'integrazione amministrativa<sup>10</sup>.

Conviene pertanto tentare ora di inquadrare i diversi moduli procedurali che sorreggono l'esercizio dell'attività di vigilanza all'interno del SSM, al fine di indagare le diverse forme di esecuzione del diritto europeo<sup>11</sup> in cui si struttura la funzione di vigilanza bancaria.

---

<sup>9</sup> Pone l'accento sulla funzione ordinante del procedimento amministrativo europeo E. SCHMIDT ASSMAN, *Forme di cooperazione amministrativa europea*, cit. In questi termini cfr. altresì B.G. MATTARELLA, *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, p. 340.

<sup>10</sup> Come osserva D. DE PRETIS, *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008, p. 52, la cooperazione interprocedimentale tra unità organizzative appartenenti a ordinamenti diversi «costituisce una forma e un fattore di integrazione forse meno evidente della stessa integrazione organizzativa (...), ma probabilmente ancora più potente», in quanto «impone forti adattamenti alle autorità nazionali nel modo di esercizio della loro funzione». Sulla centralità del coordinamento, inteso tanto come *outcome* che come *process*, nell'Unione bancaria, si v. M. PACINI, *The Way to the Banking Union and Beyond*, cit., p. 153 ss., per il quale «*coordination has come to be the alter ego of the integration process (...) In a nutshell, coordination lies before, around and beyond administrative integration*».

<sup>11</sup> Sul procedimento come «forma della funzione amministrativa» imprescindibile è il riferimento a F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, II, p. 1117 ss. Qualifica il procedimento amministrativo come «forma di attività (...) ed insieme coordinazione (azione coordinata) di uffici (cioè, di competenze, d'interessi), quindi organizzazione» M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, cit., pp. 123-124. Sul punto, è utile richiamare anche N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, trad. it., Milano, 1995, p. 207, in cui si evidenzia che «la razionalità ottenibile nel processo decisionale dipende dalla scelta di una certa forma di organizzazione e di procedimento».

## 2. La funzione di vigilanza bancaria: compiti e poteri delle autorità settoriali nel nuovo quadro regolatorio

Per comprendere le diverse forme di esercizio del potere all'interno del SSM non appare inutile premettere una breve disamina dei tratti fondamentali della funzione di vigilanza bancaria e di come questa si sia venuta a caratterizzare nel quadro regolatorio emerso dalla crisi economico-finanziaria.

Come noto, con funzione di vigilanza si indica, in via di prima approssimazione, la titolarità di una potestà amministrativa in virtù della quale una autorità (vigilante) sorveglia<sup>12</sup> l'attività di un altro soggetto (vigilato) mediante l'impiego di poteri di amministrazione attiva<sup>13</sup>. In particolare, è bene ricordare come nella sua accezione funzionale<sup>14</sup> il rapporto di vigilanza si fonda sul presupposto dello svolgimento da parte del soggetto vigilato di un'attività che assume particolare rilievo per l'interesse pubblico attribuito alla cura dal vigilante. Il contenuto dell'ingerenza pubblicistica può poi assumere diversi significati e intensità, a seconda dell'assetto degli interessi in gioco<sup>15</sup>.

Così, ad esempio, nel modello strutturale la vigilanza era configurata alla stregua di un rapporto di controllo e direzione sugli istituti vigi-

---

<sup>12</sup> S. VALENTINI, *Vigilanza*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, *ad vocem*, per il quale «vigilare», così come il sinonimo «vegliare», indica la *somni parcitas*, ossia «l'azione d'esser desto per prestare attenzione a delle cose o degli accadimenti che sono l'oggetto del vigilare; e per traslato indica la diligenza che si pone in tale azione, per renderla efficace».

<sup>13</sup> Sulla nozione di vigilanza nella letteratura giuridica italiana, si legga, in particolare, L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, Padova, 1984, spec. p. 31 ss.; S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 741 ss. Sulla più recente evoluzione della vigilanza nella prospettiva dell'emersione di una vigilanza europea con funzione essenzialmente regolativa, cfr. M. ANTONIOLI, *Vigilanza e vigilanze tra funzione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, spec. p. 696 ss.

<sup>14</sup> Sull'opportunità di inquadrare la vigilanza non come un rapporto organizzatorio, ma come un tipo di attività o una funzione attribuita ad una figura soggettiva, cfr. S. VALENTINI, *Vigilanza*, cit.

<sup>15</sup> La varietà del contenuto dell'attività di cura in ragione degli interessi sottesi all'esercizio della funzione è sottolineata, in particolare, da L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle Autorità indipendenti*, cit., p. 55 ss.



lati che si svolgeva nel quadro di un «mercato amministrato»<sup>16</sup>. Viceversa, nel modello prudenziale<sup>17</sup> i poteri attribuiti all'autorità di vigilanza risultano preordinati alla verifica del rispetto delle norme dell'ordinamento generale e di quello settoriale, e alla correzione degli scostamenti e delle violazioni eventualmente posti in essere dai soggetti vigilati. Il modello prudenziale, a differenza di quello strutturale, appare dunque funzionale alla realizzazione di un mercato aperto e concorrenziale, in quanto orientato a proteggere l'istituto dai rischi tipici della propria attività e a garantirne l'efficienza operativa<sup>18</sup>.

Nel quadro del SSM, la funzione di vigilanza si articola principalmente in un'attività di vigilanza microprudenziale sui singoli istituti vigilati e nell'esercizio di un controllo macroprudenziale sui rischi sistemici dei mercati finanziari. Come anticipato, i compiti di natura microprudenziale sono tassativamente enumerati all'art. 4, del regolamento SSM, mentre i compiti di tipo macroprudenziale sono definiti al successivo articolo 5.

Entro tale perimetro, e nel quadro della suddivisione di responsabilità di cui all'art. 6, la BCE dispone di un ampio ventaglio di potestà amministrative tra cui, in particolare, meritano di essere segnalati i poteri di vigilanza informativa e ispettiva, i poteri di verifica della rispondenza delle attività e dell'organizzazione degli enti vigilati alla disciplina prudenziale e i correlati poteri di imporre ai soggetti vigilati specifici obblighi di fare o non fare, i poteri di intervento precoce a fronte dell'emersione di situazioni di crisi, nonché i poteri autorizzatori e i

---

<sup>16</sup> Su tale configurazione del rapporto vigilatorio, cfr. M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., p. 71 ss., ove si evidenzia la possibile inerenza del controllo esercitato dalle autorità creditizie alla direzione, nelle diverse forme del coordinamento e del controllo-regolazione.

<sup>17</sup> Per B.G. MATTARELLA, *Il potere normativo della Banca d'Italia*, cit., p. 235, nel testo unico bancario «la vigilanza è configurata come prudenziale, ciò riflette un mutamento complessivo dell'intervento pubblico nel settore (che si esprime normalmente facendo riferimento al passaggio dal mercato amministrato al mercato regolato, o dalle norme finalistiche a quelle condizionali: l'autorità pubblica non indica alle banche i fini da perseguire, ma detta le regole e vigila sulla loro osservanza».

<sup>18</sup> Per tutti, M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Padova, 2012.

poteri sanzionatori, ivi compreso il potere di esclusione autoritativa degli operatori dal mercato<sup>19</sup>.

Nel complesso, possiamo osservare come alla BCE siano attribuiti ampi e penetranti poteri amministrativi in grado di incidere notevolmente sull'autonomia imprenditoriale degli enti creditizi, condizionandone le scelte organizzative e l'attività imprenditoriale. Le verifiche condotte dall'autorità riguardano, in particolare, la situazione patrimoniale, la struttura organizzativa e gli organi di amministrazione, il modello imprenditoriale, le esposizioni bancarie, la liquidità, il livello dei rischi di capitale, di liquidità e di provvista<sup>20</sup>.

La vigilanza assume, cioè, carattere «globale» in quanto investe praticamente ogni aspetto della vita dell'ente e si estrinseca in un'attività costante e continuativa di supervisione da parte dell'autorità amministrativa. Diversamente dal passato, invece, non può più predicarsi il carattere «informale» della vigilanza<sup>21</sup>, inteso come controllo lasciato alla quasi completa discrezionalità del controllante, dal momento che la

---

<sup>19</sup> Per una classificazione dei principali poteri di vigilanza si rinvia, per tutti, a S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 723 ss., il quale distingue tra poteri di vigilanza *ex ante* (vigilanza regolamentare o precettiva e vigilanza autorizzativa), poteri continui di vigilanza (di informazione e ispezione), poteri di conformazione delle attività degli operatori (vigilanza pre-sanzionatoria), poteri sanzionatori e, infine, poteri di preservazione dei soggetti vigilati (amministrazione controllata) o di gestione della loro fuoriuscita morbida dal mercato (liquidazione).

<sup>20</sup> In tema, è utile rammentare che il fulcro dell'attività di vigilanza è costituito dal processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), consistente in un esercizio annuale di valutazione e misurazione dei rischi delle singole banche vigilate. Alla verifica dei parametri prudenziali (relativi, in particolare, al modello imprenditoriale, alla governance e gestione del rischio, al rischio di capitale e al rischio di liquidità e di provvista) può conseguire l'imposizione da parte della BCE di particolari misure volte a fronteggiare le problematiche riscontrate, ivi compresa l'applicazione di requisiti più stringenti rispetto a quelli previsti a livello normativo. In tema, E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in Action*, cit., p. 119 ss.

<sup>21</sup> Sul carattere globale e informale dell'attività di vigilanza nella vigenza della legge bancaria del 1936, si v. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1964, spec. p. 230 ss.

disciplina sostanziale risulta ormai ampiamente e dettagliatamente codificata in una molteplicità di atti normativi.

Tale constatazione non deve peraltro portare a ritenere che oggi l'attività di vigilanza si configuri alla stregua di mera attività vincolata e di piana attuazione di un articolato dettato normativo, dovendosi al contrario riconoscere come essa risulti ampiamente scandita da apprezzamenti di natura tecnica e da scelte discrezionali implicanti una ponderazione comparativa di interessi eterogenei<sup>22</sup>, come già in parte rilevato in precedenza.

In quest'ottica, ci pare anzi di poter affermare che il quadro regolatorio emerso dalla crisi abbia riassegnato alle autorità di settore nuovi e maggiori spazi di discrezionalità amministrativa in senso proprio. Si pensi, ad esempio, alla recente disciplina in materia di gestione delle crisi bancarie oppure alle disposizioni che, a fronte della violazione

---

<sup>22</sup> Nell'accezione notoriamente propugnata da M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, ora anche in ID., *Scritti*, vol. I, Milano, 2000. In argomento, cfr. altresì F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1045 ss. Come noto, il diritto dell'Unione non conosce una distinzione tra discrezionalità amministrativa (in senso proprio) e discrezionalità c.d. tecnica (distinzione che risulta, invece, particolarmente rilevante per l'ordinamento tedesco, in cui netta è la distinzione tra *Ermessen* e *unbestimmter Rechtsbegriff*, oltre che per il nostro ordinamento, su cui cfr., per tutti, D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995). Nell'ordinamento sovranazionale si tratta, invece, di due dimensioni della libertà di scelta/apprezzamento delle istituzioni nell'esecuzione del diritto dell'Unione (così J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, London, 2006, p. 296 ss.). Analogamente, per A. TRAVI, *Valutazioni dell'amministrazione e valutazioni del giudice*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, cit., p. 191, nella giurisprudenza della Corte «l'apprezzamento di ordine economico viene assimilato alla discrezionalità amministrativa, con tutte le relative conseguenze ai fini dell'individuazione dei margini di sindacato del giudice». L'assenza «di una qualsiasi teoria della discrezionalità e delle clausole generali dell'agire amministrativo» nel diritto comunitario è sottolineata criticamente da R. CARANTA, *Diritto comunitario e tutela giuridica di fronte al giudice amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 96; ID., *On Discretion*, in S. PRECHAL, B. VAN ROERMUND (eds.), *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008, p. 214 ss. Sul punto, cfr. recentemente B.G. MATTARELLA, *Law and Discretion. A Public Law Perspective on the EU*, in J. MENDES (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford, 2019, p. 21 ss.

della normativa prudenziale, abilitano l'autorità di vigilanza a intervenire attraverso l'adozione di misure in grado di imporre veri e propri vincoli conformativi ai soggetti vigilati<sup>23</sup>.

Il punto è ben evidenziato in una recente pronuncia del giudice amministrativo nazionale in cui, a fronte del ricorso proposto da un istituto di credito meno significativo avverso il provvedimento di rimozione degli esponenti aziendali adottato dalla Banca d'Italia, ha avuto modo di precisare che «con riferimento alle misure di intervento precoce sia le norme nazionali che quelle comunitarie attribuiscono alla autorità di vigilanza una ampia discrezionalità anche nella scelta del tipo e del numero di misure da adottare nella singola situazione»<sup>24</sup>.

Un ulteriore esempio rivelatore dell'ampliamento del margine di discrezionalità del supervisore è costituito dalla previsione di numerose ipotesi in cui la normativa sostanziale conferisce a quest'ultimo il potere di escludere determinati soggetti dall'applicazione integrale di alcuni requisiti prudenziali, in ragione, ad esempio, delle ridotte dimensioni o del limitato profilo di rischio<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Si vedano, ad esempio, le misure previste dall'art. 104, direttiva 2013/36/UE o dall'art. 16, regolamento SSM che prevedono, tra gli altri, il potere di restringere o limitare le attività, le operazioni degli enti; di esigere la cessione di attività che presentano rischi eccessivi per la solidità dell'ente; di esigere che gli enti limitino la componente variabile della remunerazione in percentuale dei ricavi netti; di limitare o vietare le distribuzioni da parte dell'ente agli azionisti, ai soci o ai detentori di strumenti di capitale aggiuntivo di classe 1; di rimuovere in qualsiasi momento membri dell'organo di amministrazione degli enti creditizi che non soddisfano i requisiti prudenziali ovvero, ancora, si v. le misure c.d. di intervento precoce previste dall'art. 27 BRRD, che comprendono il potere dell'autorità di vigilanza di richiedere cambiamenti nella strategia aziendale o di richiedere cambiamenti alle strutture giuridiche o operative dell'ente. In Italia, si v. le misure introdotte dal D. lgs 16 novembre 2015, n. 181, di recepimento della BRRD.

<sup>24</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, n. 1626/2017. Sul potere di rimozione degli esponenti aziendali, anche nel quadro del SSM, per tutti, A. ANTONUCCI, *I poteri di removal degli esponenti aziendali nell'ambito del Single Supervisory Mechanism*, in *Banca impresa società*, 2016, p. 39 ss.

<sup>25</sup> Si v., ad esempio, quanto affermato dal Tribunale, nella sent. 13 luglio 2018, *La Banque postale c. BCE*, T-733/16, in merito alla sussistenza di un potere discrezionale della BCE relativo alla possibilità di escludere determinate operazioni bancarie dal

Analogamente, si può constatare come la regolazione post-crisi abbia portato a una espansione quantitativa e qualitativa dei poteri delle autorità di vigilanza e, con essa, a un mutamento dei tratti essenziali delle modalità di intervento pubblicistico nella regolazione della vigilanza bancaria e finanziaria<sup>26</sup>. Nel nuovo quadro regolatorio le autorità di vigilanza si trovano, invero, a disporre «di poteri di intervento di tutti i generi (autorizzativi, di divieto o permissivi, informativi, conformativi, correttivi, sanzionatori), estremamente diffusi e penetranti, su tutti gli aspetti strutturali e funzionali delle imprese bancarie»<sup>27</sup>, in controtendenza con il modello di vigilanza «*light-touch*» che ha contrassegnato gli scorsi decenni.

Nella prospettiva della presente indagine si ritiene nondimeno di poter prescindere da una compiuta disamina dei compiti e dei poteri di vigilanza conferiti alle autorità di regolazione settoriale. Di essi, del resto, la scienza giuridica ha già dato ampiamente conto in sede di prima sistemazione delle novità introdotte dal regolamento SSM.

Una tale ricostruzione, inoltre, ci porterebbe ad esaminare il tema della vigilanza bancaria nella diversa – seppur altrettanto feconda – prospettiva dell’evoluzione delle forme e della funzione di vigilanza e del suo possibile sviluppo in senso «neo-strutturale», dell’intensità del vincolo pubblicistico sull’autonomia imprenditoriale degli enti creditizi, così come del ruolo dei pubblici poteri nel quadro del nuovo diritto regolatorio della finanza privata.

Si tratta, a ben vedere, di questioni che stanno al cuore della stessa evoluzione del diritto europeo in materia di vigilanza finanziaria, ma

calcolo del coefficiente di leva finanziaria ai sensi dell’art. 429(14), regolamento n. 575/2013.

<sup>26</sup> Lo segnala, in particolare, A. NIGRO, *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, cit., p. 193, per il quale «il quadro che l’ordinamento bancario prospettava negli anni novanta risulti non soltanto “appannato”, ma completamente ribaltato». Evidenziano una nuova tendenza alla pubblicizzazione, per lo meno in senso oggettivo, del settore altresì M. LAMANDINI, *Il diritto bancario dell’Unione*, cit., p. 426; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, cit., p. 136; G. SCIASCIA, *I profili pubblicistici del credito*, cit., *passim*.

<sup>27</sup> Così, A. NIGRO, *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo*, cit., p. 193. Ma si vedano anche le riflessioni critiche di F. CINTIOLI, *Regolazione e regolatori nazionali nei settori del credito e dei mercati finanziari*, in *Giustamm.it.*, n. 1/2016.

che, in questa sede, possono essere solo sinteticamente segnalate al duplice fine di evidenziare, d'un lato, il carattere intrinsecamente valutativo-discrezionale (inteso in senso ampio, come comprensivo tanto di discrezionalità amministrativa, quanto di discrezionalità di tipo tecnico) dell'attività di vigilanza, in opposizione con la pretesa – e spesso invocata – neutralità della funzione e, dall'altro, di mettere in luce l'idoneità dell'azione di vigilanza a incidere significativamente sulla sfera giuridica dei soggetti destinatari e sul connesso bisogno di tutela in sede procedimentale e giurisdizionale, come si vedrà più diffusamente oltre.

Si ritiene, invece, maggiormente utile ai nostri fini esaminare come la funzione di vigilanza bancaria venga a declinarsi in diverse forme di esecuzione del diritto europeo. In quest'ottica, può sin d'ora osservarsi come l'originalità del sistema delineato dal regolamento SSM risieda non tanto nel fatto che la cura della funzione europeizzata si realizzi attraverso procedimenti che vedono coinvolte autorità di diverso livello, trattandosi di un elemento ormai connaturato a tale esperienza<sup>28</sup>, quanto piuttosto nella combinazione, all'interno di una costruzione giuridica che aspira all'unitarietà, di diverse – e in parte originali – forme di esercizio dell'azione amministrativa a livello europeo<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Come rileva M.P. CHITI, *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, cit., p. 64 costituisce ormai un dato ampiamente acquisito quello per cui, nell'amministrazione integrata europea, il «fare insieme» tipico dell'esecuzione congiunta si estrinseca di frequente nella previsione di procedimenti amministrativi che si articolano attraverso diverse fasi in cui sono a vario titolo coinvolti sia gli organi nazionali che quelli sovranazionali. Sull'amministrazione integrata europea, cfr. i contributi raccolti in H.C.H. HOFMANN, A. TÜRK (eds.), *Legal challenges in EU Administrative law*, cit., nonché in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, cit.

<sup>29</sup> In questo senso, si v. soprattutto F. GIGLIONI, *European Banking Union as a new Model of Administrative Integration?*, cit., p. 126 ss.; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., p. 104.

### 3. *La pluralità delle forme di esecuzione del diritto europeo*

Nella prospettiva indicata si tenterà dunque di districare la «matassa» delle competenze previste dal regolamento SSM al fine di isolare alcuni fili che costituiscono specifiche forme di esecuzione in via amministrativa del diritto europeo<sup>30</sup>. Come si avrà modo di constatare, tali forme di esecuzione possono essere solo in parte ricondotte ai moduli classici di intervento del diritto dell'Unione europea, ossia entro le note formule dell'amministrazione diretta, indiretta e della coamministrazione. A ben vedere infatti, nel nostro caso tali moduli subiscono un processo di ibridazione e di contaminazione reciproca in ragione delle particolari esigenze che, volta per volta, informano l'esercizio della funzione da parte delle componenti del sistema comune.

Possiamo, così, individuare sei principali modalità di esecuzione: nella prima, la BCE dà esecuzione diretta alle regole sovranazionali in materia di vigilanza prudenziale, avvalendosi dell'ausilio fornitole dalle autorità nazionali; nella seconda, la BCE nell'esercizio dei propri compiti ordina alle autorità nazionali di fare esercizio dei rispettivi poteri di vigilanza in conformità delle diverse discipline nazionali; nella terza, la BCE condivide in via stabile l'esercizio della funzione con le autorità nazionali e l'azione amministrativa si struttura secondo procedimenti misti o compositi; nella quarta, la BCE esercita un'attività di sorveglianza sulla vigilanza esercitata in via decentrata dalle autorità nazionali ed è dotata di diversi strumenti di indirizzo e di intervento sul loro operato; nella quinta, la BCE dispone di una competenza parallela e

---

<sup>30</sup> In tema si v., senza alcuna pretesa di completezza, le diverse ricostruzioni proposte da C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, cit.; J. ZILLER, *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J.-B. AUBRY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit administratif européen*, cit., p. 235 ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, 2018; E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, cit., p. 9 ss.; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit.; P. CHIRULLI, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 145 ss. Mette bene in luce la difficoltà di inquadrare in un'unica formula i diversi modelli di amministrazione europea, D.-U. GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni*, cit., p. 191 ss.

supplementare rispetto a quella esercitata in via principale dalle autorità nazionali in forma decentrata. Da ultimo, è dato riscontrare un originale schema applicativo, che in vario modo interseca i precedenti, costituito dall'esecuzione diretta da parte della BCE delle normative nazionali che recepiscono il diritto sovranazionale.

### *3.1. L'esecuzione diretta della BCE e l'apporto istruttorio delle autorità nazionali*

Si è visto come, in linea generale, l'attività di vigilanza si svolga attraverso l'esercizio di poteri di amministrazione attiva nei confronti dei soggetti vigilati. Tale azione presuppone, da parte del vigilante, l'acquisizione di dati e informazioni relativi agli enti creditizi, la verifica del rispetto della normativa settoriale applicabile agli enti vigilati e, eventualmente, l'adozione di misure correttive o sanzionatorie in caso di scostamento rispetto al parametro normativo.

Alla stregua di quanto osservato in precedenza, nel caso della vigilanza sui soggetti significativi, il regolamento SSM produce un forte accentramento delle competenze e delinea un modello di amministrazione che – utilizzando formule classificatorie ben note alla tradizione del diritto amministrativo europeo – potremmo definire «diretta», in quanto connotata dal fatto che un organo sovranazionale assume direttamente la cura di una funzione amministrativa, acquisendo al contempo il potere di adottare atti e provvedimenti finali rivolti ai privati amministrati, secondo la disciplina posta dal diritto dell'Unione<sup>31</sup>. L'attività amministrativa si svolge, così, a livello sovranazionale e si articola in procedimenti amministrativi posti sotto l'esclusiva responsabilità della BCE<sup>32</sup>.

Occorre peraltro precisare come il carattere diretto dell'esecuzione sovranazionale non risulti sconfessato dall'eventuale apporto collaborativo prestato dalle autorità nazionali. Com'è stato persuasivamente rilevato, infatti, a caratterizzare lo schema diretto dell'esecuzione in via amministrativa del diritto dell'Unione non sarebbe tanto il carattere

---

<sup>31</sup> In questi termini, L. SALTARI, *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime dell'attività*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 119.

<sup>32</sup> Artt. 89 e ss., regolamento quadro.



esclusivo della responsabilità sovranazionale, quanto piuttosto il fondamento costituzionale (in quanto radicato nei trattati) della competenza attribuita all'organo europeo<sup>33</sup>. In questi termini, si può ritenere che, in linea con il principio cardine di attribuzione delle competenze, in tanto la BCE può esercitare compiti di amministrazione diretta, in quanto il Trattato espressamente prevede la possibilità di conferirle competenze specifiche in materia di vigilanza bancaria. Il modello di esecuzione diretta presuppone, cioè, una «*strongest protection of supranationalism in the administrative implementation process*»<sup>34</sup>, in cui può ben darsi che le autorità nazionali intervengano, formalmente o informalmente, all'interno del procedimento condotto dall'autorità sovranazionale<sup>35</sup>.

Così, pur all'interno di uno schema esecutivo fortemente accentrato, si possono individuare quattro principali strumenti di cooperazione tra le autorità appartenenti ai due livelli.

Anzitutto, come si è già riscontrato, l'attività di vigilanza sui soggetti significativi è svolta da unità organizzative miste (i gruppi congiunti di vigilanza - JSTs), composte da funzionari nazionali e sovranazionali, sotto la direzione e il coordinamento della BCE.

Inoltre, il personale delle autorità di vigilanza nazionale può prestare assistenza operativa ai gruppi ispettivi<sup>36</sup> costituiti dalla BCE nel caso di

---

<sup>33</sup> E. CHITI, *The administrative implementation of European Union law*, cit., p. 26.

<sup>34</sup> E. CHITI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>35</sup> Abbraccia una nozione ampia di esecuzione diretta che non esclude l'intervento delle amministrazioni nazionali, ma lo confina allo svolgimento di attività vincolata, meramente esecutiva o priva di efficacia innovativa, C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, cit., spec. p. 143 ss. Così anche G. FALCON, *Conclusioni*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria*, cit., p. 130, per il quale «anche l'amministrazione diretta spesso non è in realtà amministrazione esclusivamente comunitaria».

<sup>36</sup> Sulla collaborazione di tipo operativo tra autorità amministrative nel quadro dell'amministrazione integrata europea, A. DAVID, *Inspections as an instrument of control of implementation in the European composite administration*, in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, cit., p. 357 ss. Sulle ispezioni nel diritto amministrativo europeo, con specifico riferimento alle ispezioni della BCE nel quadro del SSM, cfr. M. DE BELLIS, *Le ispezioni nei procedimenti europei e la tutela del privato*, cit., p. 177 ss.; M. SCHOLTEN, *Mind the trend! Enforce-*

opposizione del soggetto destinatario<sup>37</sup>. In particolare, l'autorità nazionale può apporre i sigilli ai locali commerciali, ai libri e registri contabili, qualora disponga di tale potere ai sensi del diritto nazionale; in alternativa, può chiedere assistenza ad altre autorità nazionali, in ipotesi anche giurisdizionali. Analogamente a quanto avviene nel settore della concorrenza, le autorità nazionali prestano all'autorità sovranazionale, su richiesta di quest'ultima, l'assistenza materiale necessaria a garantire l'esecuzione degli accertamenti, ricorrendo se del caso alla forza pubblica in base alla pertinente legislazione nazionale.

Ancora, le autorità nazionali forniscono assistenza alla BCE attraverso la preparazione di progetti di decisione<sup>38</sup> o, più in generale, la predisposizione di qualsiasi atto relativo all'esercizio dei compiti della BCE, ivi compresa l'assistenza nell'attività di verifica e valutazione giornaliera della situazione degli enti vigilati, nonché l'assistenza nell'esecuzione delle decisioni sovranazionali<sup>39</sup>.

Infine, la cooperazione tra le componenti del sistema sta alla base della raccolta e dello scambio di dati e informazioni<sup>40</sup>. In quest'ottica, si può ritenere che il SSM dia vita a una «unione di informazioni» in cui i

*ment of EU law has been moving to 'Brussels', in Journal of Eur. Public Policy, 2017, p. 1359.*

<sup>37</sup> In termini analoghi, cfr. l'art. 20(6), regolamento n. 1/2003, in materia di tutela della concorrenza. In giurisprudenza, Corte giust., sent. 21 settembre 1989, *Hoechst AG c. Commissione*, in cause riunite 46/87 e 227/88 e sent. 17 ottobre 1989, *Dow Benelux c. Commissione*, causa 85/87, punto 44, in cui la Corte di giustizia ha affermato che spetta ai singoli Stati membri disciplinare le modalità con cui le autorità nazionali forniscono assistenza alla Commissione, pur essendo tenute a garantire l'efficacia dell'azione di quest'ultima.

<sup>38</sup> Art. 91, regolamento quadro.

<sup>39</sup> Art. 90(1) e art. 91, regolamento quadro.

<sup>40</sup> Sulla collaborazione informativa nella prospettiva dell'amministrazione integrata europea, *ex multis*, F. WETTNER, *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, cit., p. 307 ss.; D.-U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, *Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction*, in *Eur. Public Law*, 2014, p. 65. Per una esauriente ricostruzione dei diversi schemi di gestione dei flussi informativi nel diritto amministrativo europeo, cfr. J.-P. SCHNEIDER, *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, in *Eur. Public Law*, 2014, p. 89 ss. In giurisprudenza cfr., più di recente, Corte giust., 13 settembre 2018, *Enzo Buccioni c. Banca d'Italia*, C-594/16, punti 27 ss.

dati raccolti dalle autorità competenti sono considerati patrimonio conoscitivo comune a tutte le autorità incluse nel sistema<sup>41</sup>. L'attività di raccolta delle informazioni può essere svolta direttamente dalla BCE, la quale può esigere dalle persone fisiche e giuridiche individuate dall'art. 10 del regolamento SSM la comunicazione di tutte le informazioni necessarie; tuttavia, prima di rivolgersi ai soggetti vigilati, la BCE deve basarsi sulle informazioni già disponibili presso le autorità nazionali<sup>42</sup>. Spetta, inoltre, a queste ultime esercitare un controllo preliminare sui dati forniti dai soggetti vigilati nell'ambito delle segnalazioni periodiche di vigilanza, prima di renderle disponibili alla BCE<sup>43</sup>.

È evidente, dunque, come nelle ipotesi appena considerate l'organo sovranazionale rimanga interamente *dominus* della funzione, mentre l'attività delle autorità nazionali assume un significato esclusivamente endoprocedimentale, di mero supporto tecnico-operativo, e non si concretizza nell'adozione di provvedimenti amministrativi indirizzati ai soggetti vigilati. L'intervento dell'autorità nazionale non incide sulla competenza diretta ed esclusiva della BCE, né muta la natura sovranazionale dell'atto risultante dal procedimento amministrativo. Inoltre, il coinvolgimento delle autorità nazionali non ha il fine di introdurre la rappresentazione degli interessi nazionali all'interno del procedimento, né determina l'apertura di una sotto-fase nazionale all'interno del procedimento di vigilanza, come avviene tipicamente nelle ipotesi di procedimenti misti o composti.

I compiti svolti dalle amministrazioni domestiche consistono piuttosto in attività meramente preparatorie o materiali, a ridottissimo contenuto discrezionale. In questi termini, si può asserire che le autorità nazionali sono poste funzionalmente e strutturalmente in posizione ausiliaria e servente rispetto all'azione amministrativa della BCE, non disponendo di alcuna potestà di determinazione autonoma.

Come si è in constatato in precedenza, del resto, in tali ipotesi le autorità nazionali non provvedono alla cura di interessi propri, ma agisco-

---

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 6(2), regolamento SSM, ai sensi del quale la BCE e le autorità nazionali «sono soggette al dovere di cooperazione in buona fede e all'obbligo di scambio di informazioni».

<sup>42</sup> Art. 139(2), regolamento quadro.

<sup>43</sup> Art. 140(3), regolamento quadro.

no in nome e per conto dell'organo sovranazionale, mettendogli a disposizione i propri mezzi e uffici, le proprie informazioni e le proprie risorse personali. L'intervento ausiliario delle amministrazioni nazionali assume, così, principalmente la funzione di sgravare la BCE da un carico eccessivo di lavoro, sfruttando le risorse, le competenze e l'esperienza delle autorità domestiche, nella prospettiva di assicurare la complessiva efficienza ed efficacia del sistema.

### 3.2. *Le istruzioni della BCE e i «poteri nazionali»*

In virtù dell'art. 9(1)(1) del regolamento SSM, ai fini esclusivi dell'assolvimento dei propri compiti, la BCE è considerata «autorità competente» o «autorità designata» negli Stati membri partecipanti, come stabilito dal diritto dell'Unione. Inoltre, ai sensi dell'art. 9(1)(2), la BCE dispone di tutti i poteri e gli obblighi stabiliti dal regolamento SSM, nonché di tutti i poteri e gli obblighi di cui sono dotate le autorità competenti ai sensi del pertinente diritto dell'Unione.

Si tratta, evidentemente, di una previsione di raccordo tra la nuova vigilanza accentrata e il quadro regolatorio previgente, avente il fine precipuo di dotare la BCE di tutti i poteri che la normativa sovranazionale generalmente intesta alle autorità di settore<sup>44</sup>.

Occorre tuttavia notare come, in alcuni casi, non solo la BCE non è direttamente titolare di alcune potestà vigilatorie in virtù del regolamento SSM, ma non può essere nemmeno considerata autorità competente ai sensi del pertinente diritto dell'Unione. Alcuni poteri di vigilanza spettano, infatti, esclusivamente alle autorità nazionali, in virtù del diritto nazionale, e non alla BCE, la quale tuttavia potrebbe trovarsi nella situazione di doversene avvalere ai fini dell'esercizio dei propri compiti di vigilanza.

---

<sup>44</sup> Si ritiene, peraltro, che il riferimento alla normativa sovranazionale attributiva di poteri alle autorità competenti non possa essere limitato ai soli atti normativi intervenuti prima dell'introduzione del SSM – come ritiene R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 95 – dal momento che la BCE, dopo l'introduzione del SSM, deve considerarsi a tutti gli effetti alla stregua di un'autorità di vigilanza competente ai sensi del diritto dell'Unione, seppur sempre entro il perimetro dei compiti oggetto di specifica attribuzione.

Il regolamento SSM contempla, così, alcune ipotesi in cui la BCE può richiedere – tramite istruzioni<sup>45</sup> – alle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti al Meccanismo di esercitare i poteri attribuiti a queste ultime in virtù e in conformità delle condizioni stabilite dai singoli ordinamenti nazionali.

In particolare, è possibile individuare tre fattispecie, tra loro eterogenee, in cui le autorità nazionali sono abilitate, in virtù di un atto della BCE, a fare esercizio dei propri poteri e ad adottare un atto a rilevanza esterna direttamente nei confronti dei soggetti vigilati significativi. Contrariamente a quanto avviene nel modulo precedentemente esaminato, l'intervento delle autorità nazionali acquista specifica rilevanza provvedimentale, e non appare limitato allo svolgimento di compiti preparatori e di mera assistenza.

La prima ipotesi si riscontra nei casi di instaurazione della cooperazione stretta con gli Stati non aderenti all'UEM che decidano di partecipare al Meccanismo<sup>46</sup>. Si è visto in precedenza che, in relazione agli enti stabiliti in tali paesi, la BCE assume tutti i compiti di vigilanza di cui al regolamento SSM, ma che, non avendo il potere di emanare atti vincolanti nei confronti dei soggetti stabiliti al di fuori dell'Eurozona, può solamente formulare apposite istruzioni rivolte all'autorità nazionale affinché queste assumano i necessari provvedimenti<sup>47</sup>. In questi termini, l'autorità nazionale in cooperazione stretta deve ritenersi vincolata dall'istruzione della BCE, e adottare tutte le misure necessarie per uniformarsi a quanto da questa richiesto.

Per quanto concerne l'intensità del vincolo posto in capo alle autorità nazionale, sembra corretto ritenere che quest'ultimo dipenderà dal

---

<sup>45</sup> Si rammenta come, ai sensi dello Statuto SEBC, l'istruzione sia un atto vincolante che può assumere contenuto generale o specifico, e che dispiega i propri effetti solamente sul piano interno, nei rapporti tra BCE e autorità facenti parte del sistema. Sul punto, per tutti, C. ZILIOI, M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, cit., p. 174 ss.

<sup>46</sup> Cfr. *supra*, Capitolo II, par. 5.1.

<sup>47</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 108(2), regolamento quadro, nei confronti di un soggetto o di un gruppo vigilato significativo, la BCE può impartire istruzioni di carattere generale o specifico, oltre a richieste o orientamenti in cui chiede l'emanazione di una decisione di vigilanza in relazione a tale soggetto; mentre in riferimento ai soggetti o gruppi meno significativi può rivolgere all'autorità nazionale solo istruzioni generali o orientamenti.

contenuto, più o meno dettagliato, che assumerà l'atto di istruzione della BCE. Invero, qualora l'istruzione si limiti a identificare l'obiettivo dell'azione di vigilanza, lasciando alle autorità nazionali la scelta della misura da adottare in concreto, può senz'altro riconoscersi un certo margine di manovra in capo agli organi nazionali; viceversa, a fronte di istruzioni estremamente specifiche e dettagliate, estremamente ridotto, se non azzerato, sarà il margine di discrezionalità rimesso alle autorità nazionali, risultando la loro attività quasi integralmente conformata dall'atto sovranazionale<sup>48</sup>.

Una seconda ipotesi attiene all'esercizio dei poteri sanzionatori<sup>49</sup>. È bene qui ricordare che, ai sensi dell'art. 18(1) del regolamento SSM, la BCE può imporre sanzioni pecuniarie direttamente in capo agli enti significativi a fronte della riscontrata violazione degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione direttamente applicabile, a condizione che il relativo potere sanzionatorio sia previsto dal diritto sovranazionale. Negli altri casi, invece, la BCE può solamente intimare alle autorità nazionali di avviare «procedimenti volti a intervenire per assicurare che siano imposte sanzioni appropriate in virtù degli atti di cui all'art. 4(3), primo comma, e di qualsiasi pertinente disposizione legislativa nazionale che conferisca specifici poteri non previsti dal diritto dell'Unione»<sup>50</sup>. Tale disposizione trova applicazione in riferimento ai soli soggetti significativi, nei casi di: a) sanzioni non pecuniarie nel caso di violazione, da parte di persone giuridiche o fisiche, di norme di diritto dell'Unione

---

<sup>48</sup> In questi termini, K. LACKHOFF, *Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM*, cit., p. 229. Ritiene, invece, che l'autorità nazionale disponga sempre di un ampio margine discrezionale R. D'AMBROSIO, *op. ult. cit.*, p. 98.

<sup>49</sup> In argomento, *ex multis*, M. CLARICH, *Le sanzioni amministrative bancarie nel Meccanismo di vigilanza unico*, in *Banca impresa società*, 2014, p. 333; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., spec. p. 123 ss.; G. LASAGNI, *Banking Supervision and Criminal Investigation. Comparing the EU and US Experiences*, Torino-Berlino, 2019, spec. p. 121 ss.; R. D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 74, 2013.

<sup>50</sup> Art. 18(5)(1), regolamento SSM e art. 134(1), lett. c), regolamento quadro. Si v. a titolo esemplificativo quanto stabilito dagli articoli 65 e 66 della CRD IV, là dove consentono agli Stati membri di prevedere fattispecie sanzionatorie ulteriori rispetto a quelle espressamente indicate dalla disposizione europea.

direttamente applicabili, nonché qualsiasi sanzione pecuniaria nel caso di violazione, da parte di persone fisiche, di norme di diritto dell'Unione direttamente applicabili; b) qualsiasi sanzione pecuniaria o non pecuniaria nel caso di violazione, da parte di persone fisiche o giuridiche, di norme nazionali di trasposizione di direttive dell'Unione; c) qualsiasi sanzione pecuniaria o non pecuniaria non imposta dal diritto dell'Unione, da irrogare in conformità alla normativa nazionale che conferisce poteri specifici alle autorità degli Stati membri<sup>51</sup>.

In tali ipotesi, la BCE non dispone del potere di procedere autonomamente all'irrogazione della sanzione, potendo solamente richiedere l'intervento sanzionatorio della autorità nazionale competente, la quale, d'altro canto, trattandosi di istituto significativo, può avviare il relativo procedimento esclusivamente su impulso della BCE. Peraltro, si deve qui rilevare come l'autorità nazionale, sebbene vincolata a dare seguito al procedimento avviato dalla BCE<sup>52</sup>, sembri godere di una discreta autonomia, specie quanto alla scelta dello strumento sanzionatorio e alla sua commisurazione<sup>53</sup>. Ciò, peraltro, non significa che la BCE, in qualità di autorità preposta alla vigilanza su quel soggetto, non possa esercitare una influenza apprezzabile sul contenuto discrezionale del provvedimento sanzionatorio, potendo presentare all'autorità nazionale tutti gli elementi istruttori determinanti ai fini della qualificazione dei fatti e all'accertamento della violazione ovvero suggerire la misura sanzionatoria ritenuta più opportuna nel caso di specie.

Infine, una terza ipotesi ricorre nei casi previsti dall'art. 9(1)(3) del regolamento SSM, ai sensi del quale, nella misura necessaria ad assolvere i propri compiti di vigilanza, la BCE può impartire istruzioni alle autorità nazionali affinché queste esercitino i poteri previsti dalle rispet-

---

<sup>51</sup> Art. 134, regolamento quadro.

<sup>52</sup> L'art. 134, regolamento quadro si riferisce a un atto di «richiesta» della BCE, e non lo qualifica espressamente come istruzione. Si ritiene, tuttavia, che il contenuto precettivo dell'atto di richiesta e il vincolo che essa pone sull'autorità destinataria siano analoghi a quelli dell'istruzione. In tal senso, anche R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 96; K. LACKHOFF, *Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM*, cit.

<sup>53</sup> Così, M. CLARICH, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 345.

tive legislazioni nazionali e di cui la BCE non dispone ai sensi del regolamento istitutivo del SSM.

Tale disposizione necessita di essere coordinata con il precedente comma, nella parte in cui prevede che la BCE è dotata di tutti i poteri che il diritto sovranazionale conferisce alle autorità competenti, e non solamente di quelli espressamente conferite dal regolamento SSM. Si tratta invero di comprendere volta per volta se un determinato potere attribuito a un'autorità nazionale da una fonte di diritto interno possa essere considerato diretta espressione del diritto dell'Unione, e risultare dunque esercitabile direttamente dalla BCE, ovvero se, non presentando una connessione sufficientemente forte con il diritto sovranazionale, sia da ritenersi a questa precluso<sup>54</sup>.

Sul punto, occorre rilevare come l'art. 9(1)(2) sia stato oggetto di una lettura particolarmente ampia da parte della BCE, la quale, in ciò ulteriormente confortata dalla Commissione europea, ha ritenuto sussistere la propria competenza anche con riferimento all'esercizio di quei poteri che, pur non essendo espressamente previsti dal diritto dell'Unione, rientrano nondimeno nell'alveo delle proprie competenze prudenziali e siano alla base di una funzione di vigilanza<sup>55</sup>. Secondo

---

<sup>54</sup> Tra le numerose ipotesi rinvenibili nelle legislazioni nazionali si possono ricordare in particolare i poteri di autorizzare le fusioni o le scissioni tra istituti di credito (cfr., per esempio, l'art. 57 TUB), i poteri di autorizzare le modifiche agli statuti (cfr. l'art. 56 TUB), il potere di approvare le acquisizioni in un ente non creditizio o in un ente creditizio al di fuori dell'UE (cfr. l'art. 53(1)(c), TUB, in combinato disposto con la Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 della Banca d'Italia, Parte III, Capitolo 1). Per una ricognizione di alcuni *national powers* e delle relative discipline nazionali, cfr. la Lettera del 31 marzo 2017, inviata dalla BCE alle banche vigilate contenente *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law* (SSM/2017/0140). In argomento, cfr. altresì K. LACKHOFF, *op. ult. cit.*, p. 26, con ampi riferimenti alle discipline normative nazionali.

<sup>55</sup> Cfr., in particolare, il considerando n. 3 della decisione (UE) n. 2019/322 della BCE del 31 gennaio 2019 sulla delega del potere di adottare decisioni concernenti poteri di vigilanza conferiti dalla normativa nazionale (BCE/2019/4). Analogamente, cfr. la Lettera della BCE del 31 marzo 2017 sopra citata in cui si afferma che «*the ECB may also exercise supervisory powers granted under national law, even if they are not explicitly mentioned in Union law as they (i) fall within the scope of the ECB's tasks under Articles 4 and 5 of the SSM Regulation and (ii) underpin a supervisory function*



l'interpretazione abbracciata dalla BCE, solamente là dove non sia possibile individuare una connessione sufficientemente stretta tra la normativa nazionale attributiva del potere e il diritto dell'Unione, in quanto trattasi di un potere non riconducibile a un compito di vigilanza prudenziale, la BCE non può ritenersi titolare del potere nazionale, potendo solamente impartire un'istruzione in tal senso all'autorità nazionale competente.

In disparte le perplessità che tale interpretazione potrebbe destare sul piano della compatibilità con il regolamento SSM e con i limiti posti dalla sua base giuridica, ciò che più rileva ai nostri fini è constatare come la questione della definizione della modalità di esercizio dei c.d. *national powers* abbia una fondamentale ricaduta sul piano dell'articolazione del relativo procedimento e, in definitiva, sulla titolarità della competenza all'adozione della decisione finale. Invero, là dove il potere non possa essere esercitato dalla BCE, la decisione di vigilanza sarà adottata dall'autorità nazionale competente, sebbene sulla base dell'istruzione vincolante della BCE. Anche in tal caso, il contenuto della decisione finale risulterà ampiamente condizionato dal presupposto atto di istruzione della BCE, alla stregua di quanto in precedenza osservato.

In definitiva, nelle tre ipotesi qui individuate la BCE utilizza le autorità nazionali non già per farsi assistere nello svolgimento di un'attività meramente istruttoria, bensì al fine di esercitare un potere previsto dalle legislazioni nazionali, e di cui non dispone ai sensi del diritto sovranazionale. Così, nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza sugli istituti significativi può darsi che la BCE necessiti della cooperazione delle autorità nazionali inserite nel sistema, le quali adottano la decisione finale direttamente nei confronti dell'istituto di credito sottoposto alla vigilanza dell'autorità sovranazionale. Si crea, cioè, un disallineamento tra la titolarità della competenza vigilatoria, la quale rimane in capo alla BCE, e la titolarità del potere provvedimentale, il quale viene temporaneamente attribuito all'organo nazionale.

---

*under Union law*». Per un'interpretazione più restrittiva, cfr. R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 95.

L'indisponibilità del potere da parte della BCE giustifica, infatti, la devoluzione della competenza provvedimentale all'autorità nazionale, in deroga all'ordine legale delle competenze stabilite dal regolamento SSM, sulla base di uno schema che potremmo inquadrare all'interno di un rapporto di delegazione amministrativa<sup>56</sup>. In questi termini, sembrerebbe che l'autorità nazionale agisca per conto della BCE, ma in nome proprio, con la conseguenza che le decisioni finali adottate risulteranno imputabili alla sola amministrazione delegata.

Le fattispecie esaminate introducono, pertanto, un ulteriore modello di esecuzione del diritto bancario europeo all'interno del SSM<sup>57</sup>, in cui l'autorità sovranazionale «fa fare» alle autorità nazionali ciò che altrimenti non potrebbe alla luce della normativa sovranazionale. Ciò mette ulteriormente in luce il carattere mobile e flessibile del riparto delle competenze delineato dal regolamento SSM e, al contempo, la tendenza a far sfumare la distinzione tra livello nazionale e sovranazionale. D'altro canto, è interessante notare altresì come i poteri previsti dalla (sola) normativa nazionale non vengano normativamente armonizzati e attribuiti all'autorità sovranazionale; al contrario, non solo si tollera l'esistenza di un certo grado di differenziazione tra le discipline normative nazionali, ma si giunge ad incorporarle a livello centrale, consentendo alla BCE di utilizzare i poteri nazionali vuoi direttamente, come avviene nelle ipotesi previste dall'art. 9(1)(2), vuoi indirettamente, attraverso l'intervento degli organi nazionali decentrati.

---

<sup>56</sup> Come noto, attraverso la delega si conferisce ad altri l'incarico di provvedere in concreto mediante il compimento di uno o più atti determinati nell'atto di delega e al fine ivi indicato. Si tratta, quindi, di uno strumento attraverso cui l'autorità delegante, titolare originaria ed esclusiva della competenza, conferisce ad altri la legittimazione in via derivata ad occuparsi in modo giuridicamente rilevante degli interessi riconosciuti di competenza del delegante anche per mezzo dell'adozione di atti ad efficacia esterna ed entro i limiti stabiliti dall'atto di conferimento. Sul punto, per tutti, G. MIELE, *Delega (dir. amm.)*, cit. L'istruzione o la richiesta della BCE assumerebbero, in questi termini, la valenza di un atto di delega attraverso cui l'autorità delegante conferisce all'autorità nazionale delegata la competenza a provvedere in ordine a un determinato oggetto.

<sup>57</sup> In tal senso anche A. WITTE, *The application of national banking supervision law by the ECB: three parallel modes of executing EU law?*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 97.

Si tratta, cioè, di una particolare – e, a quanto ci consta, inedita – tecnica di gestione del pluralismo amministrativo, grazie alla quale le differenze di disciplina riscontrabili a livello nazionale non sono né armonizzate, né cancellate, ma al contrario «catalizzate» dalla amministrazione sovranazionale e da questa utilizzate ai fini dell'esercizio di una propria competenza esecutiva accentrata ed esclusiva<sup>58</sup>.

Ciò presuppone, peraltro, un difficile esercizio di penetrazione all'interno delle diverse discipline nazionali, di individuazione dei poteri di vigilanza da queste previste, e di applicazione differenziata all'interno dei procedimenti di vigilanza. A tale stregua, la BCE dovrà, caso per caso, identificare la normativa nazionale attributiva di un determinato potere e verificare se tale potere possa essere esercitato direttamente ovvero se sia necessario istruire sul punto l'autorità nazionale; in quest'ultimo caso spetta poi alla BCE monitorare, nel quadro del proprio ruolo di vigilanza sull'operato degli organi decentrati, la corretta implementazione dell'istruzione da parte dell'autorità nazionale.

Infine, si può osservare come il coordinamento tra le amministrazioni nazionali e la BCE si strutturi attraverso procedimenti amministrativi multi-fase, con cadenza verticale e discendente (*top-down*), in cui si susseguono due distinti atti giuridici. Il primo è un atto vincolante della BCE, adottato secondo le regole, i principi e le garanzie procedurali previste dal diritto europeo, e indirizzato alle sole autorità nazionali. Il secondo è un provvedimento amministrativo avente efficacia esterna, emanato dall'autorità nazionale alla luce della pertinente disciplina sostanziale e procedurale nazionale, e rivolto al soggetto vigilato<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> In questi termini, tale tecnica sembra ulteriormente differenziarsi dalla tecnica di «governo per differenza», così come ricostruita da F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., *passim*, giacché in quel caso le differenze nazionali sono sostenute e favorite dall'Unione, ma nel diverso contesto del decentramento e della promozione della pluralità dei centri decisionali.

<sup>59</sup> Uno schema procedimentale in parte analogo connota l'esercizio dei poteri di risoluzione nell'ambito del Meccanismo unico di risoluzione. In tal caso, il programma di risoluzione è adottato a livello europeo, ma la sua esecuzione è demandata alle autorità nazionali. A tali fini, il Comitato unico di risoluzione dà istruzioni alle autorità nazionali affinché queste adottino tutte le misure di risoluzione previste dal programma di risoluzione, in applicazione dei poteri loro conferiti dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva 2014/59/UE, alle condizioni fissate dalla stessa normativa (artt.

Così, sul piano strutturale, lo schema appena delineato non pare differenziarsi da quello dei procedimenti misti o composti, sollevando i medesimi problemi in termini di applicazione delle garanzie procedurali e di tutela giurisdizionale, come si vedrà meglio nel prossimo capitolo. Se ne differenzia però ampiamente sul piano funzionale, dal momento che il coinvolgimento delle autorità nazionali non assume la finalità tipica dei procedimenti composti, ossia la rappresentazione e composizione di diversi interessi (nazionali e sovranazionali) all'interno di un unico procedimento<sup>60</sup>, ma rispecchia semmai una logica di supporto e di ausiliarità delle autorità nazionali rispetto alla BCE, com'è proprio di un rapporto di direzione o di subordinazione<sup>61</sup>.

---

18(9) e 29, regolamento UE n. 806/2014). Al Comitato spettano, tuttavia, poteri sostitutivi in caso di mancata o errata attuazione del programma. In tema, cfr. ampiamente M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., p. 154.

<sup>60</sup> Sulla ricostruzione funzionale del procedimento amministrativo come strumento inteso a disciplinare la «compresenza di interessi» il riferimento corre a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, p. 160. Sui procedimenti composti come strumento preordinato ad assicurare la cura e il coordinamento di una pluralità di interessi, nazionali e sovranazionali, cfr. M.P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Quaderni del Consiglio di Stato, Torino, 1997, p. 60; S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., spec. p. 36. In argomento, altresì P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and The Nation-State*, Oxford, 2010. In senso parzialmente difforme, cfr. H.C.H. HOFMANN, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, cit., p. 140 ss. il quale, ponendo in secondo piano la dimensione degli interessi, ritiene che le diverse «forms of cooperation are essentially based on procedures to obtain and assess jointly information necessary for a final decision (...). The substance of composite procedures is thus rules and principles of EU administrative law establishing the legal framework for the generation and sharing of information within the administrative networks».

<sup>61</sup> In tema, cfr. F. WETTNER, *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, cit., p. 312 ss. il quale distingue la «mutual assistance», come rapporto che presuppone una relazione di pari-ordinazione, dal «support in supervisory relationship», in cui l'autorità sovranazionale non dà diretta esecuzione al diritto sovranazionale, ma richiede supporto e assistenza agli Stati. Sul punto, cfr. altresì M. CLARICH, *I poteri di vigilanza*, cit., p. 996, per il quale la presenza di poteri di tipo ordinario-prescrittivo – quale deve ritenersi il potere di istruzione – connota il rapporto «quasi in termini di gerarchia».

### 3.3. I procedimenti composti e l'esecuzione congiunta

Il regolamento istitutivo del SSM delinea un ulteriore modo di esecuzione del diritto europeo in relazione all'esercizio del potere di rilascio e revoca del provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, nonché di autorizzazione all'acquisto di partecipazioni qualificate in istituti creditizi. Anche in tali casi, la collaborazione tra i due livelli si realizza all'interno di una dimensione eminentemente procedurale e si riflette nella natura composita dell'atto finale. Nondimeno, diversamente da quanto registrato in precedenza, qui il collegamento tra i due livelli assume carattere stabile, in quanto espressione di una vera e propria esecuzione congiunta del diritto europeo<sup>62</sup>.

Contrariamente a quanto riscontrato nei precedenti moduli, la collaborazione procedimentale tra le diverse autorità non dipende dalla scelta dell'autorità sovranazionale di avvalersi dell'ausilio tecnico-operativo ovvero di utilizzare i poteri delle autorità nazionali in base alle necessità poste dal caso concreto, ma costituisce la forma ordinaria dell'esercizio di quei poteri che, più di altri, risultano in grado di influire sulla conformazione del mercato creditizio<sup>63</sup>.

Le modalità di esercizio della funzione qui in esame evidenziano una condivisione stabile di compiti tra l'amministrazione nazionale e quella europea, in quanto il diritto dell'Unione assegna formalmente e obbligatoriamente al soggetto nazionale «il compito di svolgere in proprio una determinata azione che si rivela necessaria e indispensabile per lo svolgimento della funzione comunitaria»<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Sul punto, per tutti, C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, cit., spec. p. 178 ss.

<sup>63</sup> Come noto, i controlli di tipo autorizzatorio rientrano tradizionalmente nell'ambito della c.d. vigilanza strutturale, in quanto attività potenzialmente in grado di incidere sulla morfologia del mercato bancario e sulla struttura del singolo ente. Occorre, nondimeno, precisare come oggi i controlli in entrata non risultino più preordinati a plasmare il mercato creditizio secondo le scelte discrezionali dell'amministrazione, bensì esclusivamente a selezionare i soggetti meritevoli sotto il profilo della sana e prudente gestione attraverso la valutazione di requisiti di carattere oggettivo. In argomento, si v. diffusamente M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari*, cit., p. 99 ss.

<sup>64</sup> Così, E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., p. 61.

In tali casi, l'esigenza di assicurare l'esercizio congiunto della funzione si riflette nella forma mista o composta dei procedimenti di vigilanza<sup>65</sup>. Il procedimento assume qui una scansione ascendente o *bottom-up*, in cui l'autorità nazionale esegue una prima verifica circa la sussistenza delle condizioni previste dalla rilevante normativa nazionale e sovranazionale, mentre la decisione finale spetta alla BCE, anche in relazione ai soggetti meno significativi. In particolare, si possono individuare tre ipotesi in cui il procedimento si articola secondo quella che lo stesso regolamento SSM qualifica in termini di «procedura comune»<sup>66</sup>.

Tale modalità di azione connota, in primo luogo, il procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria<sup>67</sup>. Come noto,

---

<sup>65</sup> Il tema ha costituito l'oggetto di particolare attenzione da parte della giuspubblicistica europea e, in particolare, di quella italiana, cui si deve la stessa elaborazione della nozione. In argomento, cfr. almeno M.P. CHITI, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, cit., p. 55 ss.; ID., *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 469; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 35; ID., *Il procedimento amministrativo europeo*, op. cit., spec. p. 36; G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, cit., p. 307 ss.; ID., *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pt. gen., t. I, p. 497 ss.; G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni giuridiche soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 1153, ora anche in ID., *Scritti scelti*, Padova, 2015, p. 481 ss.; G. DELLA CANANEA, M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Torino, 2004; L. SALTARI, *I procedimenti comunitari composti: il caso delle telecomunicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 435; S. STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2006, p. 75 ss.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, 2008. Ma cfr. altresì i contributi di S. ALONSO DE LEÓN, *Composite administrative procedures in the European Union*, Madrid, 2017; H.C.H. HOFMANN, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, in H.C.H. HOFMANN, A. TÜRK (eds.), *Legal Challenges*, cit., p. 136 ss.; S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, 1998.

<sup>66</sup> Così definite nella Parte V del regolamento quadro, in particolare agli artt. 73-88.

<sup>67</sup> Cfr. artt. 4(1), lett. a) e 14, regolamento SSM.

l'attività di raccolta del risparmio ed erogazione del credito non costituisce un'attività libera, ma risulta subordinata all'ottenimento di un provvedimento autorizzativo rilasciato dalla competente autorità di vigilanza. Le condizioni d'accesso all'attività sono stabilite dalle legislazioni degli Stati membri, in conformità con il diritto dell'Unione e, in particolare, con le disposizioni contenute nella direttiva 2013/36/UE<sup>68</sup>.

Prima del SSM, come abbiamo ricordato, l'autorizzazione era rilasciata dall'autorità nazionale dello Stato nel quale l'istituto intendeva stabilire la propria sede: tale atto rivestiva poi, sulla scorta del principio dell'equivalenza e del mutuo riconoscimento, un'efficacia transnazionale in tutta l'Unione. Il SSM muta radicalmente tale impianto, attribuendo alla BCE la competenza esclusiva all'adozione delle decisioni relative all'ingresso di tutti i nuovi soggetti nel mercato bancario dell'Eurozona. In questi termini, per gli Stati dell'Eurozona, non vi è più un «passaporto» rilasciato dall'autorità nazionale, dal momento che, nella prospettiva del SSM, «*all banks are Europeanised*»<sup>69</sup>, in quanto abilitate all'esercizio del credito sulla base di un atto sovranazionale immediatamente efficace in tutto il territorio compreso nel SSM.

In proposito, è interessante rilevare come gli atti della BCE, ai sensi dell'art. 139 TFUE, producano effetti esclusivamente negli Stati ade-

---

<sup>68</sup> Come osservato nel Capitolo I, par. 2, il diritto dell'Unione ha imposto di «sganciare» le valutazioni dell'autorità di vigilanza dalle considerazioni discrezionali circa la compatibilità dell'attività imprenditoriale con le esigenze economiche del mercato, aderendo al modello tedesco dell'autorizzazione vincolata all'accertamento di parametri tecnici predeterminati la cui verifica viene riservata all'autorità di vigilanza (in tema, F. MERUSI, *Il cosiddetto passaporto europeo delle banche comunitarie*, cit., p. 41 ss.). Si tratta, in particolare, dei requisiti stabili dagli artt. 10-16, direttiva 2013/36/UE, tra i quali: la disposizione di fondi propri o di un capitale iniziale non inferiore ai 5 milioni di euro (art. 12), la presenza di almeno due persone che dirigano l'attività dell'ente creditizio e che i membri dell'organo di gestione soddisfino i requisiti di onorabilità e professionalità stabiliti dalla direttiva (art. 13, par. 1), la presentazione di un programma sulle attività e sull'organizzazione (art. 10). Le legislazioni nazionali possono, peraltro, prevedere condizioni supplementari, purché queste non implicino rilevanti elementi di discrezionalità nella valutazione della meritevolezza del soggetto istante. In argomento, cfr. recentemente S. DEL GATTO, *Il bilanciamento tra intervento pubblico e libertà di impresa nella regolazione delle banche*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2019, p. 101, con ampiezza di riferimenti bibliografici.

<sup>69</sup> Così, P.G. TEIXEIRA, *Europeanising prudential banking supervision*, cit., p. 562.

renti alla moneta unica. Ciò significa che, al di fuori dell'Eurozona, l'atto sovranazionale acquisisce – per il tramite del principio di equivalenza – anche un'ulteriore efficacia transnazionale, per cui l'ente creditizio autorizzato dalla BCE potrà operare in regime di libero stabilimento o di libera prestazione dei servizi nei paesi non partecipanti alla moneta unica.

Quanto alla struttura del procedimento autorizzatorio, l'art. 14 del regolamento SSM delinea un procedimento misto, con *iter* bifasico, che coinvolge tanto l'autorità nazionale, quanto in seconda battuta la BCE. Più nel dettaglio, il soggetto che intende avviare l'attività deve presentare istanza dinanzi all'autorità nazionale dello Stato in cui desidera stabilire la propria sede legale. L'autorità nazionale è tenuta a notificare la ricezione della domanda alla BCE e a comunicarle il termine entro cui, ai sensi della normativa nazionale, deve essere concluso il procedimento autorizzatorio<sup>70</sup>. In modo piuttosto singolare, dunque, il termine di conclusione del procedimento previsto dal diritto nazionale si estende all'intera sequenza procedimentale, con la conseguenza che ciascun procedimento di vigilanza risulterà soggetto a un termine diverso a seconda dell'ordinamento nazionale in cui esso prende avvio<sup>71</sup>.

All'autorità nazionale spetta la valutazione circa il rispetto delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione stabilite dalla normativa nazionale: in caso di accertamento positivo, l'autorità nazionale predispone un progetto di decisione in cui propone alla BCE il rilascio dell'autorizzazione; ove invece non ritenga soddisfatti i requisiti può rigettare l'istanza con provvedimento finale indirizzato all'istituto richiedente, previa attivazione del contraddittorio secondo le modalità previste dalla disciplina nazionale<sup>72</sup>. In caso di accertamento negativo,

---

<sup>70</sup> Art. 73(2), regolamento quadro.

<sup>71</sup> Una previsione analoga è contenuta all'art. 93, regolamento quadro, in punto di valutazione dell'idoneità dei membri degli organi di gestione, ai sensi del quale l'autorità nazionale notifica alla BCE l'avvio del procedimento e la informa del «termine entro il quale deve essere adottata e notificata una decisione in conformità al pertinente diritto nazionale».

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 75, regolamento quadro, la decisione di rigetto deve essere notificata alla BCE, senza tuttavia che questa disponga di alcun potere di intervento sulla determinazione nazionale.



il procedimento si conclude dinanzi all'autorità nazionale, così che il provvedimento di diniego sarà immediatamente censurabile dinanzi alle competenti corti nazionali o attraverso eventuali ricorsi di natura amministrativa. Viceversa, in caso di accertamento positivo, l'autorità nazionale notifica il progetto di decisione, eventualmente accompagnato da raccomandazioni, condizioni e/o obbligazioni<sup>73</sup>, al soggetto richiedente e alla BCE.

Alla BCE spetta la valutazione del rispetto delle condizioni e dei requisiti stabiliti dal diritto dell'Unione europea<sup>74</sup>. Il provvedimento di autorizzazione si intende rilasciato qualora la BCE, entro dieci giorni lavorativi, non sollevi obiezioni al progetto di decisione; in alternativa, la BCE può rigettare la domanda di autorizzazione, previa attivazione del contraddittorio con l'istante. Il regolamento SSM precisa, inoltre, che la BCE fonda la decisione sulla propria autonoma valutazione della domanda, oltre che sul progetto di decisione dell'autorità nazionale e sulle osservazioni eventualmente formulate dal richiedente.

Una scansione procedimentale multifase connota altresì l'esercizio dello speculare potere di revoca dell'autorizzazione bancaria<sup>75</sup>. In tal

---

<sup>73</sup> In tema, cfr. G. LO SCHIAVO, *Conditions and obligations in ECB Supervisory Decisions as Ancillary Provisions under SSM Law*, in *Eur. Company Fin. Law Rev.*, 2017, 14, p. 94.

<sup>74</sup> Art. 14(3), regolamento SSM e art. 77, regolamento quadro.

<sup>75</sup> Art. 14(5), regolamento SSM. La disciplina sostanziale è contenuta, invece, nell'art. 18, direttiva 2013/36/UE, il quale abbraccia ipotesi eterogenee, per presupposti ed effetti, le quali hanno in comune il solo risultato di privare d'efficacia un precedente provvedimento abilitativo. Facendo applicazione di categorie concettuali proprie del diritto italiano sono invero previste ipotesi di «decadenza» del provvedimento per mancato esercizio dell'attività; di «rimozione» del provvedimento per il successivo venir meno dei requisiti alla cui esistenza era subordinata l'autorizzazione, di «annullamento officioso» del provvedimento *ab origine* illegittimo in quanto ottenuto per mezzo della presentazione di false dichiarazioni o con qualsiasi altro mezzo irregolare e, infine, di «revoca sanzionatoria», connessa a gravi violazione della pertinente normativa. Contrariamente all'atto autorizzativo, il cui rilascio appare subordinato al mero accertamento della sussistenza di determinati presupposti o, tuttalpiù, a valutazioni di carattere tecnico comportanti l'apprezzamento di concetti giuridici indeterminati, l'atto di revoca – specie nella sua connotazione sanzionatoria – si connota come atto discrezionale, implicante un giudizio di bilanciamento di interessi, guidato dalla necessità di garantire la continuità delle funzioni essenziali dell'istituto e, più in generale, la stabilità del sistema

caso, in parziale deroga al principio del *contrarius actus*, il procedimento può seguire due strade diverse, a seconda che l'iniziativa parta dall'autorità nazionale ovvero dalla BCE<sup>76</sup>. Nel primo caso, il procedimento ha carattere composto e rispecchia lo schema bifasico *bottom-up* analizzato poc'anzi: l'autorità di vigilanza dello Stato in cui l'ente creditizio ha stabilito la propria sede presenta alla BCE un progetto di decisione in cui propone il ritiro dell'autorizzazione, dopo essersi coordinata con l'autorità nazionale competente per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi qualora questa sia diversa dall'autorità di vigilanza<sup>77</sup>; la BCE, in seguito, adotta la decisione finale, accogliendo o rigettando la proposta dell'autorità nazionale, e tenendo conto delle motivazioni e delle eventuali ragioni di urgenza da questa addotte.

In alternativa, il procedimento può essere avviato d'ufficio dalla stessa BCE, prescindendo dall'atto di impulso dell'autorità nazionale. In tal caso, il procedimento segue un *iter* differente, e si svolge interamente dinanzi alla BCE, seppur con l'innesto di una necessaria partecipazione dell'autorità domestica.

---

finanziario e la tutela dei depositanti. Sul provvedimento di revoca nel diritto dell'Unione, e sulla molteplicità di significati che esso assume, si v. P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit. p. 621 ss.; J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, cit., p. 979 ss.; A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Padova, 2009, p. 115 ss.; A. CASSATELLA, *L'annullamento d'ufficio. Modelli in comparazione (seconda parte)*, in *Dir. formazione*, 2004, p. 235 ss. Sul rapporto di identità-diversità di linguaggio e ordini concettuali del diritto amministrativo sovranazionale e nazionale, G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, cit., p. 359.

<sup>76</sup> Art. 14(5) e (6), regolamento SSM e artt. 80-84, regolamento quadro.

<sup>77</sup> Art. 80(2), regolamento quadro. Poiché la revoca della licenza comporta la messa in stato di liquidazione dell'ente, il regolamento quadro prevede l'apertura di un ulteriore subprocedimento di raccordo con l'autorità di risoluzione competente, la quale – qualora ritenga che la revoca possa pregiudicare l'adeguata attuazione della risoluzione dell'ente o di compromettere la stabilità finanziaria – presenta alla BCE la propria obiezione motivata. Si apre quindi un'ulteriore sotto-fase procedimentale di dialogo tra l'autorità di risoluzione e la BCE, in cui le due autorità concordano un periodo durante il quale la BCE si astiene dal procedere alla revoca dell'autorizzazione; decorso tale termine, la BCE, in consultazione con l'autorità di vigilanza nazionale e con l'autorità di risoluzione, valuta se prorogare il periodo concordato ovvero se, ritenendo insufficienti o inadeguate le azioni intraprese, procedere alla revoca dell'autorizzazione.

Una terza ipotesi riguarda, infine, il rilascio dell'autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni qualificate in un ente creditizio vigilato<sup>78</sup>. Anche in tal caso, la domanda deve essere presentata all'autorità nazionale, la quale informa la BCE della ricezione dell'istanza e della data entro la quale deve concludersi il procedimento ai sensi del pertinente diritto nazionale. A differenza del procedimento autorizzatorio, tuttavia, l'autorità nazionale non dispone del potere di rigettare autonomamente l'istanza, dovendo limitarsi a istruire la questione e a trasmettere alla BCE una proposta di decisione. La decisione finale spetta infatti esclusivamente alla BCE, la quale può opporsi o meno all'acquisizione sulla base di una propria valutazione della proposta di acquisizione e tenendo in debita considerazione la proposta dell'autorità nazionale e le osservazioni eventualmente presentate dal candidato acquirente.

In sintesi, nelle tre ipotesi appena analizzate il regolamento SSM distribuisce l'esercizio della funzione su due livelli e individua nel procedimento amministrativo il principale strumento di raccordo tra le due porzioni di attività. Nel caso del procedimento autorizzatorio, in particolare, emerge una effettiva contitolarità della competenza tra autorità nazionali e BCE, stante l'attribuzione di una potestà decisionale autonoma e definitiva in capo alle prime nel caso di valutazione negativa della domanda. Negli altri casi, l'esclusività del potere decisionale della BCE poggia su sequenze procedurali che ben evidenziano il carattere necessariamente congiunto della valutazione della fattispecie e l'interdipendenza funzionale tra i due segmenti procedurali.

Secondo tale prospettiva, il contributo delle autorità nazionali non pare assumere una funzione di mero ausilio e supporto alla BCE, secondo la logica del decentramento operativo, esprimendo piuttosto l'esigenza di mettere in collegamento diversi centri decisionali attraverso la previsione di procedimenti che divengono «luogo di amministra-

---

<sup>78</sup> Art. 15, regolamento SSM e artt. 85 e ss. regolamento quadro. Ai sensi degli artt. 22 e ss. della direttiva 2013/36/UE, qualsiasi persona fisica o giuridica (candidato acquirente) che abbia deciso di acquisire, direttamente o indirettamente, una partecipazione qualificata in un ente creditizio ovvero di aumentare ulteriormente detta partecipazione è tenuta a notificare la propria intenzione all'autorità di vigilanza competente per l'ente creditizio nel quale intende acquisire o aumentare tale partecipazione.

zione comune»<sup>79</sup> della funzione europeizzata, in vista del perseguimento del fine unitario proprio del diritto dell'Unione.

In questi termini, i procedimenti composti contemplati dagli artt. 14 e 15 del regolamento SSM appaiono volti a integrare funzionalmente i due livelli ordinamentali, al fine di assicurare una completa acquisizione e valutazione degli elementi necessari all'adozione del provvedimento finale. Sembrerebbe, infatti, che l'esercizio della discrezionalità non rimanga confinato a una fase o all'altra del procedimento, ma lo percorra interamente, senza soluzione di continuità. Deve cioè ritenersi che l'atto finale, ancorché di esclusiva competenza della BCE e a questa sola giuridicamente imputabile, risulti il frutto di un'attività conoscitiva e di giudizio posta in essere da entrambe le amministrazioni intervenute nel procedimento, secondo una logica funzionale unitaria.

A ben vedere, del resto, il perimetro delle valutazioni rimesse all'autorità domestica e alla BCE risulta sostanzialmente coincidente in tutte le ipotesi considerate. Nonostante la formulazione testuale del regolamento SSM – che, come abbiamo poc'anzi rilevato, limita la valutazione delle autorità nazionali al solo diritto nazionale e quella della BCE al solo diritto dell'Unione – sembra più corretto affermare che entrambe le autorità siano competenti a conoscere ed applicare entrambi i plessi normativi. Ciò, in quanto, per un verso – come si vedrà meglio a breve – la BCE è competente ad applicare altresì il diritto nazionale ai sensi dell'art. 4(3) regolamento SSM e, per altro verso, perché risulta difficile distinguere il diritto dell'Unione e il diritto nazionale, specie nei casi in cui il secondo sia posto in recepimento del primo. In questi termini, ci pare che l'esclusivo riferimento alla normativa nazionale sia da intendersi in senso ampio, come *corpus* normativo comprensivo tanto della disciplina nazionale che non trovi derivazione in una fonte dell'Unione, quanto delle regole scaturite dalla stratificata imple-

---

<sup>79</sup> Così, D. DE PRETIS, *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, cit., p. 52. In argomento, cfr. altresì G. FALCON, *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi dell'Unione*, in ID., (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005.

mentazione delle direttive bancarie di armonizzazione, nonché, infine, della normativa europea direttamente applicabile<sup>80</sup>.

Tali considerazioni, peraltro, non paiono contrastare con il rilievo, di recente espresso dalla Corte di giustizia nella sentenza *Berlusconi c. Banca d'Italia*, C-219/17, per cui il potere decisionale finale spetta esclusivamente all'autorità sovranazionale, senza che questa risulti vincolata dagli atti preparatori o dalle proposte avanzate dall'autorità nazionale<sup>81</sup>. La previsione di un'istanza collaborativa tra i due livelli, infatti, non fonda una ripartizione di competenze distinte e autonome, l'una nazionale, l'altra dell'Unione<sup>82</sup>, ma convive con – e, per certi versi, supporta – l'evidenziato accentramento decisionale attraverso l'affermazione di una considerazione fondamentalmente unitaria dell'intera vicenda procedimentale.

### 3.4. *L'esecuzione decentrata delle autorità nazionali e la vigilanza indiretta della BCE*

In relazione ai soggetti meno significativi si è già ampiamente rilevato come l'esercizio dei compiti di vigilanza microprudenziale spetti, in linea di principio, alle autorità nazionali, le quali dispongono di tutti i poteri previsti dalla pertinente normativa nazionale e sovranazionale. Ciò nondimeno, è bene ricordare come, sulla scorta di quanto evidenziato in precedenza, l'esecuzione del diritto dell'Unione da parte delle autorità nazionali non possa ricondursi alla logica tipica

---

<sup>80</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a 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.*, [dirittobancario.it](http://dirittobancario.it), 2015. Analogamente, cfr. M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., p. 106; A. ROSA, *L'accesso all'attività bancaria in Italia: una lettura sistematica tra diritto dell'Unione, disciplina nazionale e vigilanza unica*, in *Giur. comm.*, 2018, p. 850.

<sup>81</sup> Corte giust., Grande sez., sent. 19 dicembre 2018, *Silvio Berlusconi e Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) c. Banca d'Italia e Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, C-219/17, spec. punti 44 e 48. Cfr. anche le conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona, del 27 giugno 2018, in cui si sottolinea, al contempo, la natura composita del procedimento e la competenza decisionale esclusiva della BCE. Sul punto, si v. diffusamente *infra*, Capitolo V, par. 3.3

<sup>82</sup> Corte giust., *Berlusconi*, cit., punto 44.

dell'amministrazione indiretta, dal momento che nelle ipotesi in esame l'azione dei terminali nazionali è posta sotto la guida e il controllo della BCE. La vigilanza diretta delle autorità domestiche sugli enti meno significativi si svolge, cioè, all'interno di uno schema organizzativo ispirato al decentramento amministrativo, con ciò intendendosi un qualcosa di sensibilmente diverso rispetto al paradigma classico dell'amministrazione indiretta.

L'esecuzione del diritto sovranazionale da parte delle amministrazioni nazionali risulta, infatti, ampiamente condizionato dall'azione dell'organo centrale, il quale dispone di una serie di strumenti di coordinamento che gli consentono di esercitare su di esse una potestà di direzione, a monte, e di controllo, a valle. Si pensi all'obbligo delle autorità nazionali di notificare alla BCE l'avvio di «qualsiasi procedura rilevante di vigilanza»<sup>83</sup> e al connesso potere della BCE di intimare all'autorità nazionale di rivalutare alcuni aspetti della vicenda procedimentale esaminata, fornendole le necessarie indicazioni. Ancora, le autorità nazionali sono tenute ad acquisire il parere della BCE prima di adottare alcune decisioni di particolare rilevanza<sup>84</sup>.

L'attività di conformazione si svolge inoltre attraverso l'emanazione di regolamenti, istruzioni generali e orientamenti rivolti alle autorità nazionali<sup>85</sup>. In particolare, le istruzioni generali, diversamente dalle ipotesi sopra esaminate, definiscono criteri generali per la conduzione

---

<sup>83</sup> Art. 6(7), lett. c), punto (i), regolamento SSM. Ai sensi dell'art. 97(2), regolamento quadro, tali procedure sono quelle riguardanti la rimozione dei membri del consiglio di amministrazione e la nomina di amministratori speciali ovvero che abbiano «un impatto significativo» sul soggetto vigilato. Per l'art. 97(4), poi, le autorità nazionali possono notificare di propria iniziativa alla BCE l'avvio di qualsiasi altro procedimento di vigilanza che considerino rilevante ovvero che possa «ripercuotersi negativamente sulla reputazione» del SSM.

<sup>84</sup> Art. 98, regolamento quadro. Il regolamento quadro nulla dice in relazione alla natura e al contenuto di tale parere, il quale ci pare doversi considerare obbligatorio, ma non vincolante. Data la complessiva posizione di supremazia della BCE all'interno del sistema, si ritiene peraltro che, sul piano concreto, difficilmente l'autorità nazionale si discosterà dalle indicazioni fornite dalla BCE.

<sup>85</sup> Sull'utilizzo degli strumenti di *soft regulation* in funzione di indirizzo e coordinamento, si v. M. RAMAJOLI, *Self Regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, cit., p. 67 ss.

dell'attività di vigilanza ovvero si riferiscono all'esercizio di poteri specifici, ma riferiti a gruppi o categorie di enti creditizi. Si tratta, dunque, di atti vincolanti, a portata generale, che lasciano alle autorità nazionali un discreto spazio di manovra quanto alla definizione in concreto del contenuto dei singoli provvedimenti di vigilanza<sup>86</sup>. Le istruzioni generali della BCE, inoltre, non comportano l'apertura di una sotto-fase sovranazionale all'interno dei procedimenti di vigilanza, i quali rimangono interamente condotti dall'autorità nazionale.

Al fine di consentire alla BCE di esercitare una sorveglianza complessiva sul buon funzionamento del Meccanismo<sup>87</sup>, la BCE può poi chiedere alle autorità nazionali di comunicarle periodicamente le misure adottate nell'assolvimento dell'attività di vigilanza. La BCE può altresì acquisire direttamente tali informazioni, tramite richieste di informazioni o lo svolgimento di indagini ovvero di ispezioni in loco presso gli enti meno significativi.

Per misurare in concreto l'impatto di tali strumenti sull'autonomia delle autorità nazionali, e al contempo verificare il tipo di relazione giuridica che lega i due livelli, occorre ulteriormente chiedersi di che poteri disponga la BCE a fronte dell'inerzia o del comportamento non collaborativo di un'autorità nazionale che, ad esempio, non trasmetta le informazioni richieste o non adempia agli obblighi di notifica ovvero, ancora, che non si attenga alle istruzioni e agli orientamenti.

In proposito, si è detto che i rapporti tra i due livelli debbono informarsi a criteri di buona fede e leale cooperazione e si ritiene, pertanto, che nella maggior parte dei casi il contrasto tra le due autorità possa trovare adeguata soluzione all'interno di dinamiche collaborative e di dialogo informale<sup>88</sup>. Eppure, come anticipato, il regolamento SSM prevede anche uno strumento autoritativo e latamente sanzionatorio, ido-

---

<sup>86</sup> In questi termini, R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability*, cit., p. 99.

<sup>87</sup> Come riconosciuto anche da T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-quater, n. 1626/2017, «si tratta di meri obblighi informativi che, in base all'espressa previsione normativa, hanno come finalità di consentire alla BCE la sorveglianza sul sistema. Hanno quindi una funzione meramente conoscitiva nell'interesse della BCE».

<sup>88</sup> Sulle tecniche di soluzione dei conflitti inter-amministrativi nell'amministrazione integrata europea, L. DE LUCIA, *Cooperazione e conflitto nell'unione amministrativa europea*, cit., p. 13 ss.

neo a porre rimedio alle inadempienze delle autorità nazionali, rappresentato dal potere di sollevare l'autorità inadempiente dall'esercizio della vigilanza sull'ente meno significativo attraverso l'avocazione della competenza.

In tali ipotesi, può dirsi dunque che la BCE svolge una vigilanza «indiretta» o di secondo grado sugli enti meno significativi, in quanto rivolta principalmente a monitorare l'attività di vigilanza prudenziale svolta (direttamente) dalle autorità nazionali<sup>89</sup>. Ciò consente alla BCE di assicurare la coerenza e l'efficacia complessiva del sistema, riducendo quanto più possibile la conservazione di prassi di vigilanza difformi all'interno dell'Eurozona, anche in relazione agli istituti di minori dimensioni. La soluzione del decentramento amministrativo consente, in questi termini, di tenere insieme l'esigenza di uniformità della vigilanza e il mantenimento di importanti compiti in capo alle autorità più radicate sul territorio, senza perciò sovraccaricare eccessivamente l'attività dell'organo centrale.

D'altro canto, si deve escludere che, all'interno di tale schema esecutivo, le autorità nazionali agiscano in nome e per conto dell'autorità centrale, imputando a quest'ultima il risultato della propria azione. Al contrario, sebbene ampiamente guidata «dall'alto» dagli indirizzi e dagli orientamenti della BCE, l'azione delle amministrazioni nazionali deve ritenersi espressione di scelte e valutazioni tecnico-discrezionali a queste sole giuridicamente imputabili. L'attività conformativa della BCE – oltre a non assumere carattere stabile, dipendendo in larga misura dal livello di rischiosità posto dall'istituto volta per volta considerato – non appare, cioè, nemmeno in grado di consumare integralmente la discrezionalità riservata alle autorità decentrate.

### 3.5. *L'esecuzione coordinata e le competenze parallele*

Un ulteriore modo di esecuzione del diritto sovranazionale connota l'esercizio della vigilanza macroprudenziale di cui all'art. 5 del regola-

---

<sup>89</sup> Si tratta, cioè, di una forma peculiare di «*control over implementation*» o di «*administrative supervision*», alla stregua della classificazione proposta da G.C. ROWE, *Administrative supervision of administrative action in the European Union*, cit., p. 179.



mento SSM<sup>90</sup>. Diversamente da quanto avviene nella vigilanza microprudenziale, la cura della funzione non viene qui ripartita tra i due livelli a seconda della significatività del soggetto vigilato, né affidata a forme di esecuzione congiunta attraverso procedimenti misti o composti. Piuttosto, l'esercizio della funzione macroprudenziale risulta dall'esecuzione coordinata di autorità nazionali e sovranazionali sulla base di un sistema di competenze parallele e consequenziali.

In particolare, sia le autorità nazionali sia la BCE<sup>91</sup> vigilano sull'andamento macroeconomico e sull'emersione di rischi sistemici nel comparto finanziario; entrambe possono poi adottare misure correttive indirizzate agli istituti bancari. Tuttavia, in tal caso la funzione è esercitata in prima battuta dalle amministrazioni nazionali, e in via supplementare dalla BCE.

Innanzitutto, le autorità nazionali dispongono del potere di imporre agli enti creditizi gli strumenti macroprudenziali previsti dal pertinente diritto nazionale e sovranazionale allorché ciò risulti necessario ad affrontare i sopravvenuti rischi sistemici. Tale intervento deve essere previamente coordinato con la BCE, atteso che, prima dell'adozione della misura, l'autorità nazionale è tenuta a comunicare alla BCE il contenuto dell'atto che intende adottare. La BCE dispone di un termine di cinque giorni lavorativi per sollevare eventuali obiezioni al progetto di decisione, indicandone le relative motivazioni, mentre la decisione finale spetta in ogni caso all'autorità nazionale, la quale può discostarsi dalle obiezioni poste dalla BCE<sup>92</sup>.

Alla BCE spetta invece una competenza di tipo supplementare, potendo intervenire solo in un secondo momento e a correzione delle misure adottate a livello nazionale, là dove ciò risulti necessario ad affron-

---

<sup>90</sup> In argomento, *ex multis*, G. NAPOLETANO, *Legal aspects of macroprudential policy*, cit.; E. GUALANDRI, *Single Supervisory Mechanism e politiche macroprudenziali nell'Unione europea*, in *Banca impresa società*, 2015, p. 91 ss.; K. ALEXANDER, *The ECB's macroprudential tasks and the home-host supervision in the SSM: tasks, powers and gaps*, in G. LO SCHIAVO (ed.), *The European Banking Union*, cit., p. 155.

<sup>91</sup> Si rammenta del resto come nell'ambito della funzione macroprudenziale la BCE cooperi strettamente con il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB), il quale risulta – tra le altre cose – presieduto dal presidente della BCE e fortemente integrato con la struttura amministrativa di quest'ultima.

<sup>92</sup> Art. 5(1), regolamento SSM e art. 104, regolamento quadro.

tare gravi rischi sistemici. In particolare, l'art. 5(2) del regolamento SSM attribuisce all'autorità sovranazionale il potere di adottare, di propria iniziativa o su proposta di un'autorità nazionale, strumenti macroprudenziali c.d. addizionali (*add-on*) che impongono agli istituti di credito requisiti di capitale più elevati o misure più stringenti rispetto a quelle applicate dalle autorità nazionali<sup>93</sup>. Anche in tal caso, la BCE è tenuta a notificare la propria intenzione all'autorità nazionale, la quale dispone di cinque giorni lavorativi per sollevare eventuali obiezioni. La determinazione della BCE ha, infine, l'effetto di sostituirsi alle decisioni precedentemente adottate dalle autorità nazionali, vincolando direttamente i soggetti destinatari.

Il meccanismo esecutivo così delineato presenta alcune analogie con quanto avviene all'interno del sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (ESFS), nelle ipotesi in cui le autorità europee di vigilanza finanziaria adottano decisioni individuali dirette agli enti finanziari, ai sensi degli artt. 17, 18 e 19 dei rispettivi regolamenti istitutivi. In entrambi i casi, l'amministrazione sovranazionale vigila sull'attività delle autorità nazionali e, là dove riscontri un'azione carente o inadeguata, può sostituire la propria decisione a quella adottata dall'autorità nazionale, previa instaurazione di un dialogo procedimentale<sup>94</sup>.

In definitiva, su uno schema vigilatorio decentrato si innesta un secondo livello di controllo. L'interazione tra i due livelli ordinamentali risulta, per un verso, ampiamente ispirata da una logica collaborativa, fondata sullo scambio di informazioni, sulla reciproca consultazione e su strumenti di coordinamento preventivo. Eppure, per altro verso, anche in tal caso la presenza di poteri di controllo e di sostituzione da parte dell'organo sovranazionale conferisce al sistema un assetto piramida-

---

<sup>93</sup> Art. 5(2), regolamento SSM e art. 105, regolamento quadro. Si ritiene che tale intervento correttivo della BCE possa essere attivato anche nel caso in cui l'autorità nazionale non abbia provveduto a fissare il coefficiente di riserve di capitale o non abbia adottato alcuna misura macroprudenziale, come previsto dall'art. 102, regolamento quadro. Non sembra invece possibile interpretare il testo del regolamento nel senso di attribuire alla BCE anche il potere di abbassare ovvero di mitigare le misure adottate in sede nazionale.

<sup>94</sup> Sulla funzione supplementare delle Autorità europee di vigilanza finanziaria, per tutti, P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Market Supervision in the European Union. Integrated administration in constitutional context*, cit. Sul punto, cfr. *amplius* Capitolo I, par. 4.

le, ponendo la BCE in una posizione di supremazia funzionale sulle autorità macroprudenziali nazionali.

#### 4. *L'esecuzione sovranazionale dei diritti nazionali*

Particolare attenzione occorre da ultimo dedicare a quello che può definirsi come un nuovo – e del tutto inedito – modo di esecuzione del diritto dell'Unione nello spazio giuridico europeo.

Ci riferiamo al peculiare congegno applicativo delineato dall'art. 4(3) del regolamento SSM, nella parte in cui stabilisce che, ai fini dell'assolvimento dei propri compiti e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE «applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive», con l'ulteriore precisazione che «laddove il pertinente diritto dell'Unione sia costituito da regolamenti e al momento tali regolamenti concedano esplicitamente opzioni per gli Stati membri, la BCE applica anche la legislazione nazionale di esercizio di tali opzioni».

Tale disposizione – a giusto titolo riconosciuta come uno degli elementi più innovativi del nuovo sistema<sup>95</sup> – dischiude nuovi e pressanti interrogativi su cui pare opportuno soffermarsi a riflettere.

I moduli esecutivi analizzati sinora, infatti, pur nella loro complessità ed eterogeneità, possono essere per lo più ricondotti a schemi ed esperienze applicative già sperimentati dal diritto amministrativo europeo. Anzi, si può ritenere che la varietà dei modi di esercizio del potere rifletta – e, per certi versi, esaspera – un tratto tipico e paradigmatico dell'amministrazione integrata europea, senza tuttavia metterne in discussione un postulato fondamentale: quello per cui, nelle rispettive sfere di competenza, le istituzioni dell'Unione danno esecuzione esclusivamente al diritto sovranazionale, mentre le autorità nazionali – in

---

<sup>95</sup> Così, in particolare, L. TORCHIA, *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, cit., p. 11; F. GIGLIONI, *European Banking Union as a new Model of Administrative Integration?*, cit. p. 129; A. WITTE, *The application of national banking supervision law by the ECB*, cit., spec. p. 105 ss.

quanto amministrazioni poste in funzione comunitaria – eseguono, oltre al diritto nazionale, anche il diritto sovranazionale.

Sui moduli in precedenza esaminati viene, invece, a innestarsi un ulteriore livello di complicazione dato dal fatto che, contrariamente a quanto finora avvenuto nell'ordinamento sovranazionale, un'istituzione dell'Unione è investita del compito di «amministrare» anche i diritti nazionali che scaturiscono dal recepimento delle direttive e dall'esercizio delle opzioni concesse agli Stati membri dai regolamenti dell'Unione.

L'art. 4(3) prefigura, così, uno schema inedito di «applicazione sovranazionale del diritto nazionale»<sup>96</sup>. E ciò vale tanto in sede ammini-

---

<sup>96</sup> In questa sede ci si limita a osservare come un'ipotesi in parte accostabile si rinvenga nella disciplina relativa alla dichiarazione di nullità del marchio comunitario di cui all'art. 53(2), regolamento n. 207/2009, secondo cui il marchio comunitario è dichiarato nullo, su istanza dell'interessato, nei casi in cui la sua utilizzazione possa essere vietata in virtù di un altro diritto anteriore e incompatibile, riconosciuto e protetto dalla normativa comunitaria o dal diritto nazionale. L'accertamento della preesistenza di un altrui diritto, basato sulle legislazioni non integralmente uniformate degli Stati membri, costituisce un motivo di illegittimità *ab origine* della determinazione con cui l'Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno (UAMI) aveva proceduto alla registrazione di un altro marchio comunitario. Il diritto nazionale diviene, insomma, oggetto di interpretazione e applicazione da parte dell'autorità amministrativa sovranazionale nell'ambito di un procedimento semi-contenzioso. In giurisprudenza, cfr. in particolare, Corte giust., sent. 5 luglio 2011, *Edwin c. UAMI*, C-263/09 P e sent. 27 marzo 2014, *UAMI c. National Lottery Commission*, C-530/12 P. In dottrina, cfr. A. CASSATELLA, *Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 835. Un'ulteriore ipotesi, solo in parte assimilabile a quella in esame, si rinviene nel settore della concorrenza, in cui - in virtù del sistema delle competenze parallele - è possibile che, allorché la competenza sia incardinata in capo alla Commissione, quest'ultima si trovi a conoscere e interpretare altresì la normativa nazionale sul cui presupposto è stata fondata l'eventuale condotta anticoncorrenziale dell'impresa soggetta al procedimento. Tuttavia, a differenza di quanto avviene all'interno del SSM, nel caso appena descritto la Commissione conosce il diritto nazionale al fine di valutarlo come fattore idoneo a escludere o attenuare la sanzionabilità dell'impresa. Si tratterebbe, dunque, di un'operazione di applicazione «negativa» del diritto nazionale, in cui la conoscenza e interpretazione delle norme nazionali assume rilievo al solo fine di ripristinare la primazia del diritto comunitario e di garantire l'effetto utile delle regole in materia di concorrenza. Sul punto, cfr. B. MARCHETTI, *Le garanzie procedurali e processuali delle imprese nella rete europea della concorrenza*,

strativa quanto, come si vedrà meglio *infra*, in sede giustiziale e giurisdizionale.

Il dispositivo in esame produce, insomma, una vera e propria «inversione dell'usuale rapporto fra diritto europeo e diritto nazionale»<sup>97</sup>, tra produzione delle regole e loro attuazione in via amministrativa. Invero, l'esecuzione amministrativa della normativa europea, così come recepita e attuata nei diversi ordinamenti nazionali, non solo si pone come fenomeno antitetico al tradizionale paradigma secondo cui «*quello che la Comunità legifera, gli Stati amministrano*»<sup>98</sup>, ma innova altresì lo schema tipico dell'amministrazione sovranazionale *stricto sensu*, dal momento che, in quest'ultima ipotesi, l'Unione applica normalmente solo il diritto europeo<sup>99</sup>. L'inversione di paradigma è evidente se solo si considera che dall'attuazione decentrata delle regole sovranazionali si passa a un sistema di amministrazione accentrata (anche) delle regole nazionali, in cui «*quello che gli Stati legiferano (in attuazione del diritto dell'Unione), l'amministrazione sovranazionale esegue*».

L'innovazione non assume rilievo solamente ai fini della ricostruzione delle traiettorie evolutive del diritto amministrativo europeo, ma reca con sé importanti conseguenze – ancora in larga parte inesplorate – sul piano della teoria delle fonti e dei rapporti tra diversi ordinamenti.

#### 4.1. Il fondamento della disposizione. L'art. 4(3) come norma di rinvio non recettizio

Per tentare di capire l'origine e il fondamento di tale previsione occorre preliminarmente notare come, nel quadro del movimento di riforma della regolazione e della vigilanza bancaria, la BCE venga a trovarsi, per così dire, in mezzo al guado, tra un modello che non c'è più,

---

in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2014, p. 29 ss. Più in generale, sul rilievo del diritto nazionale nell'interpretazione dei giudici europei, cfr. M. PREK, S. LEFÈVRE, *The EU Courts as 'national' courts: National law in the EU judicial process*, in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 369.

<sup>97</sup> L. TORCHIA, *op. ult. cit.*, p. 11.

<sup>98</sup> G. FALCON, *Conclusioni*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria*, cit., p. 130.

<sup>99</sup> G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, 4<sup>a</sup> ed., 2016, p. 34.

quello in cui le regole armonizzate venivano eseguite dalle amministrazioni nazionali, e un sistema che non c'è ancora, in cui la vigilanza bancaria è esercitata a livello sovranazionale sulla base di uno *ius commune europeo* integralmente uniformato. Se è pur vero che il sistema integrato di vigilanza aspira a costruirsi sulle fondamenta di un *corpus* unitario di regole e prassi di vigilanza – icasticamente scolpito nella formula del *Single Rulebook* e nell'immagine del *level playing field*<sup>100</sup> –, non può nemmeno ignorarsi il fatto che il SSM continui a riposare su un amalgama normativo composito ed eterogeneo, costituito solo in parte da regole di diritto dell'Unione direttamente applicabili. Residuano, cioè, numerosi ambiti materiali non integralmente uniformati, in cui il diritto dell'Unione non può dirsi «autosufficiente», in quanto costituito prevalentemente da direttive di armonizzazione e da altri atti che consentono agli Stati l'esercizio di opzioni regolatorie in sede di attuazione<sup>101</sup>.

Sul punto è appena il caso di rammentare, sulla scorta di quanto in precedenza rilevato, come il diritto bancario europeo sia il frutto della stratificazione di diverse generazioni di direttive di armonizzazione, le cui regole erano destinate a essere recepite in via normativa e attuate in via amministrativa da parte degli ordinamenti nazionali. È noto, d'altronde, che la direttiva europea rappresenta uno strumento di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, dal momento che non mira all'uniformazione delle regole, ma a mantenerne la varietà, pur all'interno di una cornice normativa comune. Si tratta invero di uno strumento istituzionalmente disegnato per supportare uno schema esecutivo decentrato, idoneo a favorire l'apertura orizzontale degli ordinamenti nazionali e la messa in comunicazione delle relative ammini-

---

<sup>100</sup> Sulla costruzione del *Single Rulebook* europeo come presupposto necessario alla realizzazione della vigilanza unica europea, *ex multis*, B. WOLFERS, T. VOLAND, *Level the playing field*, cit., p. 1463 ss.

<sup>101</sup> In tema, I. ANGELONI, *The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field*, Speech at the Conference «Start of European Banking Union: Perspectives and Challenges», London, LSE, November 2014, secondo il quale: «*altogether, there are 103 such options and discretions in the CRD IV and CRR, covering a variety of subjects: the definition and level of own funds, the treatment of sovereign exposures, the definition of public sectors, large exposures, liquidity regimes, various types of waivers to prudential requirements, etc.*».

strazioni, ma che mal si concilia con un modello esecutivo accentrato a livello sovranazionale.

Da un punto di vista della teoria delle fonti, inoltre, le direttive europee hanno la caratteristica di vincolare solamente gli Stati cui si rivolgono. Difettando del requisito della diretta applicabilità, esse postulano una necessaria intermediazione degli Stati, ai quali spetta il compito di recepirne le disposizioni, traducendole in norme interne. A eccezione dei casi in cui la direttiva può produrre effetti diretti<sup>102</sup> sono infatti solamente le disposizioni traspositive adottate dagli Stati a produrre effetti giuridici nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento<sup>103</sup>.

Alla stessa stregua può ritenersi che, in linea di principio, le norme contenute in una direttiva europea, là dove non possano esplicare effetti diretti, non siano nemmeno immediatamente applicabili da parte della BCE<sup>104</sup>. D'altronde, è risaputo che la configurabilità dell'effetto diretto è da escludersi in tutti quei casi in cui la direttiva introduca particolari adempimenti o obblighi in capo ai privati (ossia in quasi tutte le ipotesi disciplinate dalle direttive bancarie), così come nei casi in cui vi sia

---

<sup>102</sup> Sull'effetto diretto delle direttive, *ex multis*, Corte giust., sent. 26 febbraio 1986, *Marshall*, 152/84, p. 48; sent. 7 marzo 1996, *El Corte Inglés*, C-192/94; sent. 26 settembre 1996, *Arcaro*, C-168/95 e, più recentemente, sent. 21 ottobre 2010, *Accardo*, C-227/09. In dottrina, tra gli altri, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 164; S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, 2005, p. 260; G. STROZZI, *Il sistema normativo*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., pt. gen., t. I, p. 153 ss.

<sup>103</sup> Com'è stato efficacemente notato (S. PRECHAL, *op. cit.*, p. 16) è la normativa nazionale a trasformare il contenuto della direttiva in un atto normativo in grado di produrre effetti giuridici *erga omnes*, esplicandosi, invece, gli effetti della direttiva comunitaria solamente tra autore e destinatari (*inter partes*). In giurisprudenza, *ex multis*, Corte giust., sent. 15 luglio 1982, *Felicitas*, 270/81; sent. 19 gennaio 1982, *Becker*, 8/81; sent. 15 maggio 1986, *Johnston*, 222/84.

<sup>104</sup> Criticabile appare pertanto l'affermazione del Trib., sent. 24 aprile 2018, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence e altri c. BCE*, in cause riunite da T-133/16 a T-136/16, punto 48, secondo cui «la BCE era tenuta ad applicare non solo l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2013/36, ma anche la disposizione di diritto nazionale che ne costituisce la trasposizione». In commento, cfr. F. ANNUNZIATA, *L'applicazione del diritto degli Stati membri da parte della Banca Centrale Europea*, in *Giur. comm.*, 2019, p. 707 ss.

stata una puntuale e tempestiva trasposizione della direttiva da parte degli Stati.

In tali casi, allora, la disciplina contenuta nelle direttive europee diviene diritto applicabile da parte dell'istituzione sovranazionale per il tramite dell'art. 4(3), il quale «catalizza» il diritto derivante dalle direttive (*rectius*, dalle normative nazionali di recepimento) e lo rende direttamente applicabile da parte della BCE<sup>105</sup>.

In questi termini, sembra corretto ritenere che l'art. 4(3) funga da norma di rinvio – e più precisamente di rinvio mobile o non recettizio – attraverso cui il legislatore europeo non procede alla diretta determinazione della disciplina applicabile, ma la rimette in parte ad altre fonti o disposizioni normative<sup>106</sup>. Il regolamento SSM opera un'immissione all'interno dell'ordinamento sovranazionale di norme giuridiche che, seppur sorte al di fuori di esso, trovano nondimeno fonte comune in un obbligo di recepimento posto dallo stesso ordinamento rinviante. Si dà vita così a un movimento circolare a tre fasi, in cui una disciplina non direttamente applicabile posta dalle istituzioni europee viene recepita e incorporata nelle diverse legislazioni nazionali e successivamente riassunta in sede sovranazionale attraverso il rinvio mobile contenuto in

---

<sup>105</sup> In questi termini, A. WITTE, *The application of national banking supervision law by the ECB*, cit. p. 106. Un meccanismo analogo opera anche nei casi in cui la BCE applica le legislazioni nazionali che fanno esercizio delle opzioni concesse agli Stati membri dai regolamenti UE. Invero, così come riconosciuto dalla Corte di giust., sent. 27 settembre 1979, *Eridania – Zuccherifici nazionali S.p.a.*, 230/78 e da Corte giust., sent. 11 gennaio 2001, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl*, C- 403/98, par. 26 e 28, alcune disposizioni del regolamento «possono richiedere, per la loro applicazione, l'adozione di misure di esecuzione da parte degli Stati membri» e che «considerato il margine di valutazione di cui dispongono gli Stati membri per l'applicazione di tali disposizioni, non si può ritenere che i privati possano far valere diritti sulla base di tali disposizioni in assenza di misure di esecuzione». In dottrina, R. KRÁL, *National normative implementation of EC regulations: An exceptional or rather common matter?*, in *Eur. Law Rev.*, 2008, p. 243.

<sup>106</sup> Sul rinvio nel sistema giuridico italiano, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, p. 67 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 2002, p. 167 ss. Nella dottrina internazionalistica, per tutti, P.M. DUPUY, *International Law and Domestic (Municipal) Law*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. V, Oxford, 2012, p. 836 ss.



una fonte sovranazionale<sup>107</sup>. Evidentemente, tale rinvio può assumere poi direzioni volta per volta diverse, riferendosi a uno dei diciannove diritti nazionali degli Stati partecipanti al SSM, a seconda dell'ubicazione dell'ente creditizio oggetto di ciascun procedimento di vigilanza. Ne risulta un'inedita composizione della normativa sostanziale applicabile, frutto della caleidoscopica combinazione del diritto dell'Unione e dei diritti nazionali.

In chiave esplicativa, si pensi alla verifica da parte dell'autorità di vigilanza di un elemento cruciale per la sana e prudente gestione di un istituto come quello della professionalità e onorabilità dei componenti degli organi di gestione ai sensi dell'art. 91 della direttiva 2013/36/UE. Stante la genericità della disposizione, si registra una estrema varietà di soluzioni normative a livello nazionale, tanto a livello di specificazione dei requisiti sostanziali, quanto sul piano delle modalità procedurali di esercizio del potere di verifica. In alcuni Stati, ad esempio, la nomina e l'assunzione dell'incarico è subordinata a un provvedimento autorizzatorio espresso, mentre in altri l'autorità può intervenire solo *ex post*, successivamente alla nomina; solo in alcuni ordinamenti, inoltre, sono previsti termini decadenziali per l'esercizio della verifica da parte dell'autorità; là dove previsti, poi, tali termini variano sensibilmente tra i diversi ordinamenti<sup>108</sup>. In assenza di una disciplina sovranazionale uniformemente applicabile la BCE è dunque tenuta ad applicare le regole nazionali e, di conseguenza, a seguire caso per caso le diverse modalità procedurali previste da ciascun ordinamento.

---

<sup>107</sup> Non sembra, invece, condivisibile la prospettazione avanzata da V. DI BUCCI, *Quelques questions concernant le contrôle juridictionnel sur le mécanisme de surveillance unique*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, pp. 316-331, per il quale l'art. 4(3) regolamento SSM, richiamando le direttive europee, avrebbe l'effetto di incorporarle all'interno di un regolamento e di renderle così direttamente applicabili. Dall'art. 4(3) sembra, invero, trasparire l'esatto contrario, dal momento che il rinvio ivi contenuto non è alle direttive, bensì proprio alle discipline nazionali di recepimento.

<sup>108</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a C. BRESCIA MORRA, R. SMITS, A. MAGLIARI, *The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, p. 582 ss.

Analogamente, nelle ipotesi in cui la BCE utilizza i c.d. *national powers* in virtù del citato art. 9(1)(2) regolamento SSM<sup>109</sup>, deve constatarsi come le differenze di regime si riflettano tanto sulla disciplina dei criteri sostanziali, quanto sulle modalità procedurali di esercizio del potere. Così, ad esempio, a seconda dell'ordinamento nazionale, la medesima operazione bancaria può essere soggetta a un potere autorizzatorio previo dell'autorità di vigilanza, a un successivo atto di approvazione ovvero, ancora, a un mero obbligo di notifica cui può seguire un controllo da parte dell'autorità nazionale<sup>110</sup>.

Sembrirebbe, dunque, che – in modo alquanto paradossale e in contraddizione con quanto sinora osservato – i singoli interessi nazionali, così come trasfusi nelle rispettive normative di recepimento, possano riemergere all'interno dei procedimenti di vigilanza della BCE attraverso il canale di propagazione aperto dall'art. 4(3), rischiando in tal modo di minare in radice l'obiettivo dell'unitarietà e della coerenza dell'azione di vigilanza su cui si fonda il SSM.

Ben si comprende allora come l'evidenziato meccanismo di applicazione accentrata dei diritti nazionali sollevi alcune rilevanti criticità sul piano del rispetto dei principi di effettività e primazia del diritto dell'Unione, di non discriminazione tra soggetti vigilati, e di uniformità della vigilanza, su cui conviene concentrare la nostra attenzione.

#### 4.2. La BCE e l'interpretazione del diritto nazionale

Si è appena considerato che il rinvio mobile operato dall'art. 4(3) immette nell'ordinamento sovranazionale un insieme di regole nazionali che, sebbene poste in funzione comunitaria, non dismettono il proprio carattere domestico. La legislazione nazionale attratta nel diritto dell'Unione non viene trasformata in diritto dell'Unione, ma mantiene inalterata la propria natura originaria, con la conseguenza che anche tutte le successive vicende modificative che la norma subisce

---

<sup>109</sup> Cfr. *supra* par. 3.2.

<sup>110</sup> Sul punto, cfr. la citata Lettera della BCE sui *national powers* in cui si afferma che «*the ECB will also comply with national law requirements, including also on procedural aspects, connected specifically to this type of supervisory powers*».

nell'ordinamento di provenienza si ripercuotono nell'ordinamento rinviante, divenendo oggetto di applicazione da parte della BCE.

A confermare il carattere non «comunitarizzato» delle norme nazionali sta il considerando n. 34 del regolamento istitutivo, là dove esplicita che tale dispositivo applicativo «non osta al principio del primato del diritto dell'Unione». Così, se d'un lato la BCE è tenuta a dare attuazione anche alla normativa nazionale, dall'altro, in virtù del principio cardine del primato, essa dovrà interpretare e applicare tale normativa conformemente al diritto dell'Unione.

Facendo applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di implementazione degli atti comunitari, sembra corretto ritenere che la disciplina nazionale debba integrarsi con il contenuto dell'atto comunitario da recepire, non comprometterne gli obiettivi e assicurarne la piena efficacia<sup>111</sup>, e porsi in conformità con il diritto dell'Unione e i suoi principi generali<sup>112</sup>. Così inteso, il congegno in esame impone all'autorità sovranazionale un'operazione interpretativa complessa e, per certi versi, inedita.

In primo luogo, la BCE dovrà penetrare all'interno dei singoli ordinamenti nazionali al fine di individuare e selezionare le disposizioni suscettibili di essere applicate in un determinato procedimento di vigilanza. Si tratta di un'operazione particolarmente complessa che richiede, a sua volta, di affrontare alcune questioni preliminari. Ci si deve chiedere infatti se il riferimento operato dall'art. 4(3) alla (sola) «legislazione nazionale di recepimento» sia da interpretarsi restrittivamente ovvero se in essa possa rientrarvi, in senso più ampio, tutto il diritto

---

<sup>111</sup> In ciò risiede, del resto, la *ratio* del principio del primato: non già nella creazione di un ordinamento gerarchicamente sovraordinato, bensì nell'esigenza (la «*condition existentielle*») di garantire la sopravvivenza e la piena funzionalità del diritto comunitario. In tal senso, P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, Bruxelles, 2006, p. 257.

<sup>112</sup> Per tutti, Corte giust., sent. 20 giugno 2002, *Mulligan c. Minister for Agriculture and Food*, C-313/99, punti 33 e 35, ove si afferma che «secondo una giurisprudenza costante, quando la regolamentazione comunitaria consente agli Stati membri di scegliere fra più modalità di applicazione, questi sono tenuti a esercitare il proprio potere discrezionale nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario» tra cui, in specie, i principi di certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità, di non discriminazione.

nazionale che assume rilevanza ai fini dell'applicazione della disciplina nazionale armonizzata e, dunque, anche eventualmente disposizioni di diritto civile, commerciale o penale che a vario titolo impattino sull'esercizio della funzione prudenziale. Occorre, inoltre, domandarsi se all'interno di tale formula possa ricomprendersi anche la normazione secondaria adottata dalle autorità di vigilanza nazionali e, eventualmente, anche gli atti non vincolanti di *soft regulation*.

In entrambi i casi, si ritiene che la soluzione vada ricercata avendo riguardo alle coordinate tracciate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di esecuzione degli obblighi derivanti dagli atti delle istituzioni europee. È noto, infatti, che tali obblighi debbono essere adempiuti dagli Stati facendo ricorso alle forme e ai mezzi previsti dai propri ordinamenti interni, purché questi risultino idonei al conseguimento del risultato prescritto<sup>113</sup>. A tale stregua, si può considerare diritto nazionale applicabile dalla BCE l'insieme di regole che risulta idoneo a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo da questa perseguito, ivi comprese quelle disposizioni che, seppur non strettamente attuative della direttiva, ne consentono il pieno spiegamento degli effetti<sup>114</sup>.

Ciò significa che, qualora sia possibile stabilire un nesso tra la norma nazionale e la disciplina prudenziale contenuta nelle fonti sovranazionali, si deve ritenere che la BCE sia vincolata anche all'applicazione di tali regole, purché queste vengano in esame ai fini dello svolgimento di un compito di vigilanza a essa attribuito<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Cfr., in particolare, Corte giust., sent. 8 aprile 1976, *Royer*, 46/75; sent. 21 gennaio 2001, *Commissione c. Lussemburgo*, C-119/00; sent. 8 marzo 2001, *Commissione c. Francia*, C-97/00.

<sup>114</sup> Si pensi, ad esempio, alle disposizioni nazionali in materia di *corporate governance* o di assetti societari ai fini dell'applicazione delle disposizioni sovranazionali in materia di requisiti di onorabilità dei componenti degli organi di gestione.

<sup>115</sup> In argomento, cfr. altresì G. LO SCHIAVO, *The ECB and its applications of national law in the SSM*, in ID., *The European Banking Union and the Role of Law*, cit., p. 184 ss., per il quale la BCE applica il diritto nazionale che direttamente o indirettamente sia connesso all'esercizio dei compiti di vigilanza a essa attribuiti. A tal proposito, particolarmente problematico appare il caso delle c.d. *gold plated provisions*, ossia di quelle regole, obblighi e requisiti aggiuntivi introdotti dagli Stati in sede di recepimento delle direttive che costituiscono un sovraccarico di regolamentazione interna. Se d'un

D'altronde, come sostenuto dalla Corte di giustizia, «le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto»<sup>116</sup>. Ne discende che eventuali regolamenti o altri atti normativi vincolanti adottati dalle autorità preposte devono ritenersi rientrare all'interno degli atti nazionali applicabili dalla BCE<sup>117</sup>; diversamente, si ritiene che gli atti di *soft regulation* emanati dalle autorità di vigilanza (come, ad esempio, le circolari, le linee guida, gli orientamenti), in quanto non vincolanti, non possano vincolare nemmeno la BCE. Tali atti potranno, peraltro, assumere rilevanza ai fini della interpretazione delle fonti vincolanti, ed essere dunque presi in considerazione anche dalla BCE.

In secondo luogo, si tratta di capire in che modo la BCE debba interpretare tale diritto nazionale. Dal momento che tali norme non dismettono il proprio carattere nazionale, sembra corretto sostenere che la BCE sia tenuta a interpretarle alla luce dei canoni ermeneutici dell'ordinamento di provenienza, ponendo attenzione anche alla inter-

---

lato, tali requisiti supplementari costituiscono il prodotto del processo di recepimento di fonti europee, dall'altro essi vanno al di là di quanto richiesto da tali atti. Si ritiene, nondimeno, che l'applicabilità di tali norme da parte della BCE dipenda da una valutazione che, caso per caso, distingua i requisiti che si limitano a specificare, dettagliare o rinforzare una prescrizione dell'Unione, secondo un rapporto di continenza, da quelli che, non contribuendo a dare concretezza a uno standard fissato dalla normativa europea, ne risultino del tutto slegati.

<sup>116</sup> Si v. Corte giust., sent. 6 maggio 1980, *Commissione c. Belgio*, 102/79, punto 11; sent. 19 maggio 1999, *Commissione c. Francia*, C-225/97, punto 32.

<sup>117</sup> Cfr. l'art. 6-*bis*, co. 4 del Testo unico bancario, inserito dall'art. 1, co. 4, D. lgs. 14 novembre 2016, n. 223, per cui per legislazione nazionale di recepimento delle direttive europee e legislazione nazionale di esercizio delle opzioni previste dai regolamenti europei si intendono «le disposizioni nazionali di carattere generale nelle materie disciplinate dalle disposizioni del MVU, incluse quelle adottate, ove previsto dalla legislazione nazionale, dalla Banca d'Italia, per l'attuazione delle direttive dell'Unione europea e per l'esercizio di opzioni rimesse dai regolamenti dell'Unione europea agli Stati membri o alle autorità competenti o designate negli Stati membri, quando non esercitate dalla BCE».

pretazione fornita dalle corti nazionali<sup>118</sup>. Tale conclusione ha trovato recente conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha ritenuto – in due distinte vicende – che, ai fini della verifica della corretta applicazione di una disposizione contenuta nel *Code monétaire et financier* francese, si rendesse necessario l'esame dell'interpretazione datane dal *Conseil d'État*<sup>119</sup>.

Sul punto, occorre peraltro osservare come la penetrazione dei diritti nazionali all'interno dei procedimenti di vigilanza della BCE possa essere veicolata e sostenuta dalla dimensione fortemente collaborativa del SSM. Non si deve dimenticare infatti che quello che abbiamo individuato come un ulteriore modo di esercizio del potere non cammina sulle sue proprie gambe, ma venga a innestarsi sugli ulteriori moduli esecutivi esaminati in precedenza. In questi termini, è ragionevole ritenere che un ruolo fondamentale nella selezione e interpretazione delle discipline nazionali spetti proprio alle autorità nazionali variamente coinvolte nei procedimenti di vigilanza della BCE, attraverso lo svolgimento di compiti ausiliari, ovvero nell'ambito dei procedimenti composti oppure, ancora, all'interno dei gruppi di vigilanza congiunti.

---

<sup>118</sup> Così, Corte giust., sent. 27 giugno 1996, *Schmit*, C-240/95, punto 14, ove si afferma che «la portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali va valutata alla luce dell'interpretazione fornite dai giudici nazionali».

<sup>119</sup> Il riferimento è a Corte giust., sent. 2 ottobre 2019, *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, in cause riunite C-152/18 P e C-153/18 P, spec. parr. 107, nonché a Trib., sent. 24 aprile 2018, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence*, cit., punti 85 e ss., spec. punto 92, in cui il giudice europeo ha affermato che «la sentenza del *Conseil d'État* [...] è sufficiente a stabilire la portata delle norme di diritto nazionale che la BCE doveva applicare in seguito al rinvio operato dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1024/2013, vale a dire l'articolo L. 511-13, secondo comma, del CMF». Ma si veda quanto già in precedenza affermato nella citata sent. *Edwin c. UAMI* in cui, al punto 53, la Corte di giustizia ha affermato che il giudice è tenuto a sindacare la corretta applicazione del diritto statale da parte dell'agenzia europea alla luce «del tenore letterale delle disposizioni nazionali in questione o della giurisprudenza nazionale ad esse relativa od anche degli scritti della dottrina riguardanti tali disposizioni». Analogamente, nell'ambito dei ricorsi per inadempimento, la Corte è costante nel ritenere che «si deve valutare la portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali tenendo conto dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali» (*ex multis*, Corte giust., sent. 16 settembre 2015, *Commissione c. Repubblica slovacca*, C-433/13, punto 81).

Infine, dopo aver preso in considerazione le possibili interpretazioni della norma nazionale, l'autorità sovranazionale dovrà individuare il significato che risulti più conforme al testo e alle finalità della fonte sovranazionale. Operando in veste di soggetto applicatore del diritto nazionale, anche la BCE deve ritenersi tenuta al rispetto del canone ermeneutico della «interpretazione conforme», il quale – come noto – impone all'interprete di fare «tutto quanto gli compete, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia della direttiva di cui trattasi e pervenire a una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima»<sup>120</sup>.

Non sembra esservi ragione per escludere l'operatività di una tale «regola di condotta»<sup>121</sup> per il solo fatto che il soggetto istituzionalmente investito della funzione esecutiva è un'istituzione sovranazionale. Medesimo risulta il fine «rimediale» di assicurare l'uniforme applicazione e il continuo adeguamento del diritto nazionale al contenuto e agli obiettivi dell'ordinamento dell'Unione. Medesima appare anche la logica, corollario del principio del primato, di introdurre uno strumento idoneo a prevenire la potenziale antinomia e a garantire l'effetto utile del diritto dell'Unione. Si ricorda, d'altro canto, come l'obbligo di interpretazione conforme operi anche in presenza di un atto privo di effetti diretti, rappresentando così uno strumento di «efficacia indiretta» della norma sovranazionale<sup>122</sup>. L'obbligo in questione sottende cioè una finalità adeguatrice e conformatrice dei diritti nazionali al diritto dell'Unione: esigenza che diviene tanto più stringente in una situazione

---

<sup>120</sup> Corte giust., sent. 4 luglio 2006, *Adeneler*, C-212/04, punto 111. Sull'obbligo di interpretazione conforme, cfr. altresì, Corte giust., sent. 10 aprile 1984, *von Colson*, in causa 14/83; sent. 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89.

<sup>121</sup> Così, R. BARATTA, *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Riv. dir. internaz.*, 2015, p. 28 ss.

<sup>122</sup> Il riconoscimento dell'efficacia indiretta si deve, come noto, alla sent. 5 ottobre 2004, *Pfeiffer*, in cause riunite da C-397/01 a C-403/01. Va tuttavia precisato che, nel caso delle direttive, tale obbligo trova limite nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento a un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (*ex multis*, Corte giust., sent. 23 marzo 2009, *Angelidaki*, in cause riunite da C-378/07 a C-380/07).

in cui un'istituzione sovranazionale è tenuta all'esecuzione centralizzata di un *corpus* normativo eterogeneo.

Nella pratica, peraltro, occorre constatare come la BCE si sia spinta oltre la mera applicazione del canone dell'interpretazione conforme, giungendo in numerose occasioni all'adozione di strumenti *soft* di regolazione aventi l'obiettivo di stabilire la propria interpretazione delle disposizioni di vigilanza contenute nelle direttive e, in alcuni casi, di specificare più nel dettaglio il contenuto dei requisiti prudenziali in esse previsti<sup>123</sup>. Costituiscono poi un importante parametro di integrazione della normativa nazionale gli atti, vincolanti o meno, a vario titolo adottati dall'Autorità bancaria europea (EBA) e applicabili dalla BCE ai sensi del medesimo art. 4(3).

A ben vedere, allora, in disparte le numerose criticità che esso solleva, il peculiare congegno di cui all'art. 4(3) sembra rappresentare uno strumento utile ad assicurare una maggiore uniformità della disciplina prudenziale, attraverso la conformazione delle regole nazionali al parametro europeo in sede di applicazione accentrata. La previsione di un'istanza unitaria deputata all'interpretazione e all'applicazione dei diritti nazionali rappresenta, così, un inedito strumento di «armonizzazione rafforzata in via amministrativa» delle legislazioni nazionali, rivelandosi, al contempo, uno strumento volto a favorire la creazione e diffusione di prassi comuni di vigilanza all'interno degli ordinamenti nazionali.

Non può escludersi del resto che, all'interno dell'evidenziata dinamica circolare che informa il congegno applicativo in esame, si produca altresì un «effetto di ritorno» sulle legislazioni nazionali, in virtù del quale il diritto nazionale, una volta «ri-maneggiato» dalla BCE, ed eventualmente re-interpretato dalle corti sovranazionali, ridiscende negli ordinamenti nazionali di provenienza parzialmente mutato, non di-

---

<sup>123</sup> Cfr, ad esempio, la Guida alla valutazione delle domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria (Gennaio 2019) o la Guida sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (Novembre 2018) o, ancora, la Guida alla verifica dei requisiti di professionalità e onorabilità (Novembre 2018), tutte pubblicate nel sito istituzionale della BCE.



versamente da quanto accade per i principi generali del diritto elaborati dalla Corte di giustizia<sup>124</sup>.

Così, all'ombra del paradosso di una esecuzione accentrata di normative nazionali eterogenee, sembra in realtà celarsi un meccanismo applicativo in grado di superare, in via d'interpretazione, e di correggere, in via d'applicazione, le divergenze riscontrabili nelle diverse normative nazionali e, in definitiva, di supportare il processo di costruzione di una vigilanza bancaria uniforme a livello sovranazionale.

#### *4.3. Il contrasto tra la normativa nazionale e il diritto dell'Unione: la disapplicazione da parte dell'autorità sovranazionale*

All'esito del processo interpretativo sopra delineato, ove la normativa nazionale (o una sua particolare interpretazione) risulti conforme al diritto dell'Unione, la BCE dovrà senz'altro darvi applicazione ai sensi dell'art. 4(3). Ove invece, per ipotesi, dovesse ritenere tale norma irrimediabilmente in contrasto con il diritto dell'Unione, si aprirà la questione relativa alla sorte della regola nazionale e al potere della BCE di rilevare e, eventualmente, far valere tale contrasto. Si tratta di un profilo ancora tutto da esplorare, in relazione al quale non risultano né prese di posizione della BCE, né arresti giurisprudenziali.

Ancora una volta, per rispondere a tali quesiti si ritiene di poter prendere le mosse dall'esame delle soluzioni sviluppate dalla Corte di giustizia in tema di rapporti tra diritto europeo e diritto nazionale, con la necessaria avvertenza che la specificità del tema richiede poi di verificarne la trasferibilità all'interno della particolare ipotesi di cui trattasi. In tal caso, infatti, il raffronto tra la norma interna e quella europea av-

---

<sup>124</sup> Il fenomeno è ben evidenziato da D. DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 53 ss., ID., *I principi nel diritto amministrativo dell'Unione europea*, in M. MALO, B. MARCHETTI, D. DE PRETIS (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon*, Napoli, 2015, p. 144. In argomento, cfr. altresì A. SANDULLI, *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI, *L'amministrazione europea e le sue regole*, cit., p. 281 Sulla *mutual influence* tra diritto europeo e diritti nazionali, J. SCHWARZE, *Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe*, in *Eur. Law Rev.*, 1991, p. 16.

viene non già nella consueta cornice dell'ordinamento nazionale, dinanzi a un suo giudice o a una sua autorità amministrativa, bensì nel diverso ambito istituzionale dell'ordinamento sovranazionale.

Come noto, il regime giuridico di una norma nazionale che contrasti con il diritto dell'Unione è stato definito già a partire dalle prime pronunce della Corte: nella sentenza *Costa c. Enel*<sup>125</sup>, dopo aver individuato il principio della primazia come criterio fondamentale per la risoluzione dei conflitti tra i due piani normativi, il giudice comunitario aveva affermato «l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune»<sup>126</sup> e che, dunque, un tale atto nazionale non potrebbe che risultare del tutto privo di efficacia. Ancor più esplicitamente poi, nella sentenza *Simmenthal*, il giudice comunitario aveva ribadito che ogni atto nazionale che risulti contrastante con il prevalente diritto europeo deve considerarsi «*ipso iure* inapplicabile»<sup>127</sup>.

Non si vede il motivo per limitare la validità di tali conclusioni alle ipotesi in cui l'antinomia emerga dinanzi ai soggetti di un ordinamento nazionale. Atteso che il principio del primato, inteso nella sua dimensione applicativa<sup>128</sup>, impone di considerare *ipso iure* inefficace una norma nazionale in contrasto con il parametro sovranazionale, sembra corretto affermare che, allorché eccezionalmente, come nel nostro caso, a conoscere del potenziale contrasto tra le due norme sia un'istituzione dell'Unione, questa debba essere dotata dei medesimi poteri di cui dispone abitualmente l'autorità nazionale.

Parafrasando la nota sentenza *Fratelli Costanzo*<sup>129</sup>, e ragionando per analogia, pare potersi concludere che, qualora sussistano i presupposti

---

<sup>125</sup> Corte giust., sent. 15 luglio 1964, *Costa c. Enel*, 6/64. Su tale pronuncia, come parte integrante della «giurisprudenza costituente» della Corte di giustizia, cfr. G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, p. 115 ss.

<sup>126</sup> Corte giust., *Costa c. Enel*, cit.

<sup>127</sup> Corte giust., sent. 9 marzo 1978, *Simmenthal*, C-106/77, punto 17.

<sup>128</sup> Si veda, nella dottrina tedesca, la qualificazione del primato come «precedenza applicativa» (*Anwendungsvorrang*). Sul punto, si rinvia a C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, p. 133 ss. e all'ampia bibliografia ivi citata.

<sup>129</sup> Corte giust., sent. 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, in causa C-103/88, con commento di R. CARANTA, *Sull'obbligo dell'amministrazione di*

necessari affinché le disposizioni di un atto comunitario siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali e siano altresì applicabili dalle amministrazioni nazionali con preferenza sulla contrastante normativa nazionale, allora anche l'amministrazione sovranazionale deve ritenersi tenuta ad applicare le disposizioni del diritto dell'Unione direttamente applicabili, disapplicando il diritto nazionale a esso non conforme<sup>130</sup>. L'obbligo di disapplicazione, in altri termini, secondo una prospettiva funzionale, incombe su qualsiasi autorità istituzionalmente investita del potere di applicare il diritto, quale che sia la «sede» di emersione dell'antinomia.

Se tale meccanismo corrisponde, almeno in origine, all'esigenza di apprestare meccanismi latamente sanzionatori nei confronti dello Stato inadempiente e di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario, non si vede perché la BCE debba sopportare le inadempienze degli Stati membri ed essere privata della possibilità di applicare direttamente quelle norme sovranazionali che risultino, in ipotesi, già sufficientemente chiare e precise e incondizionate e in grado di conferire una qualche utilità ai singoli. L'estensione di tale potere/dovere alla BCE sembra imporsi anche in base a un argomento teleologico, atteso che il trasferimento di funzioni in capo alla BCE trova la sua *ratio* nell'esigenza di assicurare un'applicazione uniforme della disciplina bancaria e di assicurare elevati standard di vigilanza nell'Eurozona.

A questo punto, occorre tuttavia effettuare un'ulteriore precisazione. Come noto, la teoria della disapplicazione si costruisce lungo le due

---

*disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie*, in *Il Foro amm.*, 1990, p. 1372 ss.

<sup>130</sup> D'altronde, come si è segnalato in precedenza, una tale evenienza può verificarsi nell'ipotesi in cui una legge nazionale circoli all'interno della rete *antitrust*. La soluzione della disapplicazione, anche eventualmente a opera di un'autorità sovranazionale sembra trasparire già in Corte giust., sent. 9 settembre 2003, *Consorzio Industrie Fiammiferi c. AGCM*, C-198/01, con commento di S. CASSESE, *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale in materia di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1129; M. LIBERTINI, *La disapplicazione delle norme contrastanti con il principio comunitario di tutela della concorrenza*, *Ibidem*, p. 1135. In tale arresto, la Corte pare infatti prescindere dalla natura nazionale dell'autorità *antitrust*, attribuendo rilievo esclusivamente alla sua posizione di soggetto responsabile dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza.

direttrici del principio del primato e della diretta applicabilità: a partire dalla sentenza *Simmenthal*, la disapplicazione rappresenta un corollario della diretta applicabilità ovvero dell'efficacia diretta della norma sovranazionale; negli altri casi, vanamente esperito il tentativo di interpretazione conforme, spetta a ciascuno Stato intervenire, modificando la norma in contrasto con il diritto europeo e prevedendo sistemi interni per farne valere l'illegittimità<sup>131</sup>.

Trasferendo tali conclusioni al caso in esame, si dovrebbe ritenere che, dinanzi a un contrasto tra norme, la BCE sia tenuta a dare immediata applicazione alla norma sovranazionale, disapplicando la confliggente disciplina nazionale, solamente nei casi in cui il contrasto si ponga con una fonte direttamente applicabile (Trattati o regolamenti) ovvero con una norma dotata di effetto diretto (direttive *self executing*)<sup>132</sup>. Ciò significa che negli altri casi la BCE si troverebbe costretta a dare comunque integrale applicazione alla norma nazionale anticomunitaria, non disponendo del potere/dovere di disapplicarla<sup>133</sup>.

D'altronde, non sembra nemmeno corretto sostenere che, in ragione della peculiare natura del congegno applicativo in esame, si debba comunque ammettere una eccezionale estensione dell'effetto diretto della direttiva ogniquale volta la BCE si trovi ad applicare una norma naziona-

---

<sup>131</sup> Si veda, ad esempio, la soluzione elaborata dalla Corte costituzionale italiana nelle sentenze n. 170 del 1984; n. 284 del 2007 e n. 227 del 2010 secondo cui «l'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro (ma, lo stesso vale per la direttiva non *self executing*, ndr) è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di "non applicare" la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento».

<sup>132</sup> Sulla portata del principio e sulle sue diverse declinazioni, cfr. diffusamente D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, spec. p. 163 ss.

<sup>133</sup> Il punto è stato ribadito da Corte giust., sent. del 15 gennaio 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, punti 46 e ss., in cui la Corte ha affermato che il giudice nazionale non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione del diritto nazionale incompatibile con una disposizione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, come il suo articolo 27, sia priva di effetto diretto.

le anticomunitaria. Sul punto, è sufficiente ricordare come alla base della teoria dell'effetto diretto stia pur sempre l'esigenza di approntare una tutela nei confronti del privato che invochi la protezione di una propria posizione giuridica favorevole e come, invece, nella prospettiva qui considerata, si giungerebbe ad introdurre un effetto orizzontale o, meglio, «verticale all'inverso» della direttiva<sup>134</sup>, in cui la pretesa è attivata dall'autorità nei confronti del privato e a suo detrimento<sup>135</sup>. In altri

---

<sup>134</sup> Ribadisce più di recente la non invocabilità delle disposizioni di una direttiva da parte dello Stato o di una sua emanazione al fine di disapplicare una disposizione del medesimo Stato membro contraria alla direttiva in una controversia contro un singolo, Corte giust. 27 marzo 2019, *Pawlak*, C-545/17, punto 89 (in termini, cfr. anche Corte giust., sent. 26 settembre 1996, *Arcaro*, C-168/95, punto 36; Corte giust., sent. 12 dicembre 2013, *Portgás*, C-425/12, par. 24 e 25). Ci si limita qui a ricordare come, a oggi, la Corte abbia ritenuto che le disposizioni di una direttiva possano produrre effetti pregiudizievoli nei confronti dei singoli, nella forma di *horizontal side effects*, solamente nel caso dei c.d. rapporti triangolari (cfr. Corte giust., sent. 30 aprile 1996, *CIA Security International*, C-194/94; sent. 26 settembre 2000, *Unilever c. Italia*, C-443/98; sent. 7 gennaio 2004, *Wells*, C-201/02). Nel caso *Wells*, in particolare, la Corte ha affermato che «un singolo non può far valere una direttiva nei confronti di uno Stato membro, qualora si tratti di un obbligo pubblico direttamente connesso all'attuazione di un altro obbligo che incombe ad un terzo, ai sensi di tale direttiva», ma che, «per contro, mere ripercussioni negative sui diritti di terzi, anche se certe, non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato» (punti 57 e 58). Una conclusione simile appare *in nuce* nella citata sentenza *Fratelli Costanzo*, dal momento che la disapplicazione della legge nazionale aveva come conseguenza la riedizione della procedura di gara con un'evidente ripercussione negativa sulla situazione giuridica dell'originaria aggiudicataria. In casi simili, l'eventuale lesione del legittimo affidamento maturato dal terzo in relazione all'applicabilità della norma nazionale potrebbe trovare adeguato ristoro sul piano della tutela risarcitoria conseguente all'accertamento della responsabilità dello Stato che abbia adottato un atto normativo contrastante con il diritto europeo. Sul punto, cfr. S. PRECHAL, *op. cit.*, pp. 261-270; D. GALLO, *L'efficacia diretta*, cit., p. 303 ss.

<sup>135</sup> Né si ritiene di poter aderire alla tesi avanzata da A. KORNEZOV, *The application of national law by the ECB – a maze of (un)answered questions*, in *ESCB Legal Conference 2016*, p. 272 ss., secondo cui la BCE potrebbe comunque invocare la direttiva non già nei confronti del privato, bensì dell'autorità di vigilanza dello Stato inadempiente attraverso il potere di istruzione. A ben vedere, tale prospettiva manca di cogliere il fatto che, per dare attuazione alla direttiva non trasposta, l'autorità nazionale, una volta istruita dalla BCE, dovrebbe pur sempre far valere le disposizioni della diret-

termini, si deve escludere che, privilegiando una prospettiva funzionalistica, si possa ammettere una applicazione officiosa della fonte europea priva di effetti diretti da parte della BCE, là dove ciò possa condurre a riconoscere, direttamente o incidentalmente, effetti pregiudizievoli nei confronti degli amministrati<sup>136</sup>.

Ciò nondimeno, non ci si può esimere dal registrare come tale conclusione rischi di compromettere il corretto ed efficace funzionamento della neonata vigilanza bancaria integrata. Non consentire alla BCE di «mettere ordine» tra le legislazioni nazionali, eliminando gli eventuali elementi distorsivi, rischia di vanificare il processo di costruzione di un sistema di vigilanza unico e integrato, riproponendo sotto altre spoglie il problema, all'origine del propagarsi della crisi finanziaria, di una vigilanza finanziaria europea frammentata e segmentata lungo le linee nazionali.

Si pensi, in particolare, alle ipotesi in cui la normativa nazionale non recepisca integralmente alcuni requisiti prudenziali previsti dalla direttiva o li disciplini in modo meno stringente e in violazione del diritto dell'Unione. Un problema analogo sorge poi nei casi in cui lo Stato non dia affatto attuazione alla direttiva, così che – a rigore – la BCE non possa applicare alcunché. La questione, lungi dal rappresentare un proverbiale caso di scuola, si pone con riferimento alla disciplina italiana in materia di valutazione dei requisiti di onorabilità e professionalità dei componenti degli organi di gestione<sup>137</sup>. In assenza di una puntuale tra-

---

tiva nei confronti di un privato, ricadendo così nel divieto di produzione di effetti verticali all'inverso.

<sup>136</sup> In questi termini, cfr. altresì F. AMTENBRINK, *The application of national law by the European Central Bank: challenging European legal doctrine?*, in AA.VV., *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, cit., p. 141 ss., ove si rileva come «it is difficult to see how arguments in favour of an aberration of the legal doctrine on direct effect that are based on the unique character of Article 4(3) SSMR and the will of the Union legislator expressed in that provision (...), or the need to secure the objective of ensuring high standards of supervision, can outweigh fundamental considerations on the essential characteristics of EU law, as established in the CJEU's jurisprudence».

<sup>137</sup> La disciplina è attualmente contenuta nel D.M. 18 marzo 1998, n. 161, Regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità e professionalità

sposizione nell'ordinamento italiano dei requisiti previsti dall'art. 91 della direttiva 2013/36/UE, la BCE si trova a svolgere un vaglio solo parziale ed estremamente limitato di tale profilo, non disponendo di un parametro normativo direttamente applicabile.

Ne consegue che, stante l'impossibilità di invocare l'effetto diretto di una direttiva che introduce limitazioni alla libertà dei privati, la BCE non potrebbe fare altro che applicare discipline normative volta per volta disomogenee, incomplete ovvero addirittura contrarie al diritto sovranazionale. Ciò crea non solo un'evidente disparità di trattamento tra soggetti vigilati, potendo, in ipotesi, alcuni esponenti aziendali risultare «idonei» in alcuni ordinamenti e «non idonei» in altri, ma costituisce altresì un grimaldello per possibili elusioni da parte degli Stati membri che intendano sottrarre al controllo integrale della BCE alcuni aspetti sensibili dell'attività o dell'organizzazione interna degli enti creditizi nazionali.

Così, pur senza mettere in discussione i limiti alla teoria dell'effetto diretto, sembra opportuno tentare di individuare una soluzione che consenta quanto meno alla BCE di non ritenersi vincolata all'applicazione *de plano* della disciplina nazionale anticomunitaria<sup>138</sup>. In tale prospettiva, una soluzione idonea a superare l'evidenziata aporia ci pare suggerita da quella dottrina che, considerando il principio del primato come canone ordinatore dei rapporti tra diritto nazionale e diritto europeo, ne individua un ambito applicativo più ampio rispetto a quello dell'effetto diretto, e ne teorizza due possibili effetti giuridici<sup>139</sup>.

---

degli esponenti aziendali delle banche e delle cause di sospensione, il quale non risulta tuttavia aggiornato a quanto prescritto dalla direttiva 2013/36/UE.

<sup>138</sup> Come rileva M. PREK, *Mutual judicial deference? The delineation of the (interpretative) competence of European and national courts in the judicial review of ECB acts based on national law*, in AA.VV., *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, cit., p. 133 ss. anche la Corte di giustizia ha, a più riprese, affermato di non essere tenuta a basare la propria decisione su considerazioni giuridiche errate (Corte giust. ord. 27 settembre 2004, *Union européenne de radio-télévision*, C-470/02 P, punto 69; Trib., sent. 4 dicembre 2013, *Fondation européenne pour la formation*, T-108/11 P, punto 51).

<sup>139</sup> In questi termini soprattutto B. DE WITTE, *Direct effect, primacy, and the nature of the legal order*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 323; P.V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of*

La supremazia del diritto europeo esplicherebbe in primo luogo un effetto *sostitutivo*, inteso come immediata applicazione della norma dotata di effetto diretto, in sostituzione della norma nazionale incompatibile; in secondo luogo, il principio del primato sarebbe in grado, in ogni caso, di produrre un effetto di tipo *escludente*<sup>140</sup>. In tal caso, la norma sovranazionale avrebbe cioè il solo effetto negativo di impedire l'applicazione della norma nazionale con essa contrastante, senza tuttavia sostituirsi a quest'ultima<sup>141</sup>. L'effetto di mera esclusione (o inibitorio) opererebbe insomma dinanzi a qualsiasi norma nazionale incompatibile con il prevalente diritto dell'Unione.

Abbracciando tale ricostruzione, potremmo sostenere che la BCE sia tenuta in prima battuta a verificare la possibilità di sostituire la norma nazionale con quella sovranazionale direttamente applicabile e, in mancanza di effetto diretto di tipo sostitutivo, a escluderne comunque

*Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet WP n. 7/2002; T. TRIDIMAS, *Black, white and shades of grey: horizontality of directives revisited*, in *Yearbook of Eur. Law*, 2001, p. 327 ss.; M. LENZ, D. SIF TYNES, L. YOUNG, *Horizontal What? Back to Basics*, in *Eur. Law Rev.*, 2000, p. 509. Sul punto, si v. più di recente D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione*, cit., p. 213 ss.

<sup>140</sup> Cfr., *ex multis*, D. SIMON, *La directive européenne*, Paris, 1997, p. 4 ss., per cui «l'obligation d'écarter les règles nationales contraires au droit communautaire s'impose au juge national en vertu du principe de primauté, y compris si la norme en cause est dépourvue d'effet direct». Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. la sent. 19 gennaio 1982, *Becker*, causa 8/81, spec. punto 25.

<sup>141</sup> Tale teoria è criticata, *ex ceteris*, da M. DOUGAN, *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, in *Common Market Law. Rev.*, 2007, p. 931 ss., secondo cui la sola non-applicazione della norma nazionale incompatibile produce un vuoto normativo che richiede immancabilmente un intervento di riempimento da parte dell'interprete, per cui a un effetto di esclusione si accompagnerà inevitabilmente una qualche forma di sostituzione. Inoltre, per l'Autore, così ragionando, la sterilizzazione della norma nazionale produrrebbe nel soggetto che ha incolpevolmente confidato circa l'applicabilità del diritto domestico una lesione dell'affidamento nella certezza del diritto. Cfr. altresì la posizione critica di A. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 2006, p. 240 ss. per il quale «the suggested distinction between substitution and exclusionary effect would involve a radical departure from many of the leading authorities on direct effect». Sul rapporto tra disapplicazione e certezza del diritto, si v., diffusamente, C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 181.



l'applicazione nel caso di specie. L'eventuale lacuna potrebbe essere, invece, colmata facendo ricorso ai principi generali dell'ordinamento europeo, alle altre fonti direttamente applicabili (ivi comprese le norme tecniche dell'EBA), ovvero ancora agli strumenti di *soft law* elaborati dall'EBA o da altre autorità di regolazione<sup>142</sup>.

Sul punto, si deve tuttavia annotare come la tesi della invocabilità del mero effetto di esclusione a fronte di una fonte sprovvista di effetto diretto non trovi al momento accoglimento nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, anche di recente con la sentenza *Poplawski*, ha espressamente ribadito che «una disposizione del diritto dell'Unione che sia priva di effetto diretto non può essere fatta valere, in quanto tale, nell'ambito di una controversia rientrante nel diritto dell'Unione, al fine di escludere l'applicazione di una disposizione di diritto nazionale ad essa contraria»<sup>143</sup>.

In definitiva, nelle descritte ipotesi sembra emergere un potenziale corto circuito del sistema dei rapporti tra ordinamenti: la BCE, infatti, da un lato deve applicare il diritto nazionale in quanto compatibile con il diritto dell'Unione, ma dall'altro trova un limite insuperabile nella giurisprudenza della Corte in tema di disapplicazione ed effetto diretto.

Per «prendere sul serio» il congegno delineato dall'art. 4(3) e dotare la BCE di uno strumento in grado di garantire una corretta e uniforme applicazione del diritto bancario europeo, si dovrebbe tuttavia andare oltre il sistema costruito dalla Corte di giustizia e consentire quanto meno alla BCE di non-applicare (nel senso appena prospettato) la disciplina nazionale anticomunitaria, a prescindere dall'esistenza di una norma sovranazionale *self executing*. Solo in questo modo si consentirebbe alla BCE di beneficiare di uno strumento di vaglio e selezione

---

<sup>142</sup> In tal caso, potrebbe semmai ritenersi che la BCE, non potendo adottare una decisione sfavorevole basandosi esclusivamente su una fonte non vincolante, possa comunque indirizzare all'istituto di credito una raccomandazione non vincolante. Sulla capacità dell'EBA di occupare, attraverso atti di *soft regulation*, spazi non coperti dalla disciplina tradizionale cfr. L. TORCHIA, *I poteri di regolazione e di controllo delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella nuova disciplina europea*, Relazione presentata al Convegno “Regole del mercato e mercato delle regole: Il diritto societario e il ruolo del legislatore” – Venezia, 13-14 novembre 2015.

<sup>143</sup> Cfr. Corte giust., sent. 24 giugno 2019, *Poplawski*, cit., punto 62.

delle normative nazionali in grado di garantire e stabilizzare l'uniforme applicazione della normativa sostanziale<sup>144</sup>.

In ogni caso, pur nell'impossibilità di invocare la diretta applicazione della direttiva non (o mal) recepita al di fuori dei casi legittimanti la produzione di effetti diretti, ci pare che, quanto meno sul piano pratico-operativo, la BCE possa svolgere un ruolo fondamentale nel graduale processo di convergenza delle discipline nazionali, vuoi attraverso la pressione che essa potrebbe, anche tramite le autorità nazionali ovvero attraverso la Commissione europea, esercitare sui legislatori nazionali, vuoi attraverso la costante opera di interpretazione e di adattamento delle differenze nazionali alla comune esigenza di applicazione coerente ed efficace delle regole prudenziali in tutta l'Eurozona.

*5. Alcuni tratti comuni alle forme di esecuzione: l'integrazione amministrativa tra massimizzazione dell'interesse sovranazionale, incorporazione delle differenze e con-fusione tra le due sfere ordinamentali*

L'indagine dei diversi modi di esercizio del potere in seno al SSM rende l'immagine di una complessa e articolata trama in cui si intersecano molteplici moduli procedimentali, ciascuno connotato da una diversa interazione tra le autorità appartenenti ai due livelli e da un diverso dosaggio dell'elemento sovranazionale e nazionale. Ciò conferma l'impressione, sopra accennata, per cui le classificazioni tradizionali della amministrazione diretta, indiretta e della coamministrazione non sembrano più in grado, di per sé sole, di definire adeguatamente il regime giuridico delle forme di esercizio del potere amministrativo nell'ordinamento giuridico europeo, risultando invece necessario esaminare, caso per caso, quali siano i criteri di distribuzione delle competenze e quali relazioni si instaurino tra le autorità appartenenti ai due livelli ordinamentali.

---

<sup>144</sup> Su tale proposta, cfr. F. ANNUNZIATA, *L'applicazione del diritto degli Stati membri da parte della Banca Centrale Europea*, cit., per il quale «la sede europea in cui si colloca il nuovo sistema del [SSM] sembra allora suggerire, con una prospettiva nuova, di far prevalere il diritto dell'Unione, sul diritto interno, anche nel caso in cui esso non sia provvisto di effetti diretti».

Al contempo, dobbiamo altresì constatare come le molteplici forme d'azione trovino un comune denominatore nella presenza di strumenti di coordinamento procedimentale volti immancabilmente a realizzare la massimizzazione dell'interesse sovranazionale. Invero, come si è volta per volta messo in luce, i caratteri strutturali di ciascun procedimento dipendono da precise scelte funzionali sul piano della comparazione e selezione degli interessi rilevanti. La disciplina dei procedimenti di vigilanza traduce, cioè, la volontà del legislatore sovranazionale di imprimere una particolare direzione alla valutazione degli interessi in ordine alla decisione amministrativa<sup>145</sup>.

In altre parole, ci pare che la *reductio ad unitatem* del sistema riposi essenzialmente sull'invariante del riconoscimento della priorità dell'interesse sovranazionale all'interno di ciascun modo di esercizio della funzione e sull'attribuzione di un ruolo di «decisore di ultima istanza» all'autorità europea responsabile del sistema<sup>146</sup>. Ciò è testimoniato dal ruolo attribuito alla BCE all'interno dei vari moduli procedurali esaminati, vuoi in quanto direttamente ed esclusivamente titolare della potestà vigilatoria, vuoi in quanto «registra» delle attività di vigilanza delle autorità decentrate, vuoi in quanto decisore finale nei procedimenti composti o nelle ipotesi di competenza parallela e supplementare, vuoi infine in qualità di soggetto interprete e applicatore di una molteplicità di discipline nel quadro di un inedito meccanismo di applicazione «rovesciata» dei diritti nazionali.

La razionalizzazione del sistema viene, insomma, a costruirsi sulla previsione di una serie di potestà – quali la direzione, l'indirizzo, l'istruzione, il controllo, l'avocazione e la sostituzione – che, seppur costituenti manifestazioni di relazioni organizzative meno intense della

---

<sup>145</sup> In questi termini, cfr. W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 368, per il quale la disciplina del singolo procedimento «costituisc[e] essa stessa un'opzione tecnica politicamente ispirata quale proiezione di un ordine dato dal legislatore per la valutazione degli interessi coinvolti in vista di un risultato». Su tale ordine di considerazioni, si v. altresì G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, cit., p. 163.

<sup>146</sup> Così, in particolare, L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, cit., p. 32, sebbene con riferimento al Comitato unico di risoluzione nel quadro delle procedure di risoluzione bancaria.

gerarchia in senso stretto, appaiono pur sempre espressione di un *federal command*<sup>147</sup> e di una sovraordinazione dell'organo centrale su quelli periferici.

Il sistema che ne risulta può dirsi dunque unitario proprio in quanto la BCE è investita di una funzione, per così dire, «*organizzatrice*»<sup>148</sup> del lavoro dei diversi organi coinvolti nell'esercizio dell'attività di vigilanza, divenendo la sede naturale di realizzazione del coordinamento degli interessi e di riconduzione a unità di un sistema complesso.

Al contempo, si è constatato come il SSM prefiguri un nuovo metodo di gestione delle differenze nazionali, in cui queste ultime non sono né cancellate per mezzo di un intervento normativo unificatore, né neutralizzate attraverso il principio di equivalenza, venendo invece «assimilate» a livello sovranazionale e applicate in via accentrata dall'autorità sovranazionale. L'aspirazione unitaria del Meccanismo non poggia sulla piana negazione delle diversità nazionali, ma – al contrario – sulla loro *incorporazione* all'interno di modalità esecutive accentrate.

Il SSM dà vita così a un sistema «*sincretico*», in quanto al suo interno si uniscono e, per certi versi, si fondono non solo le diverse autorità nazionali, i loro apparati organizzativi e i loro poteri, ma anche i diversi diritti nazionali. Si è notato invero come di frequente la valutazione di alcuni requisiti prudenziali da parte della BCE riposi su elementi definiti più compiutamente a livello nazionale; in alcuni casi inoltre l'autorità sovranazionale è soggetta alla disciplina nazionale sui termini di conclusione del procedimento; in altri ancora, sono le stesse modalità di intervento della BCE a essere condizionate dalle discipline, anche procedurali, nazionali; in alcuni casi, infine, in assenza di poteri espressamente conferiti alla BCE, quest'ultima può istruire le autorità nazionali affinché facciano uso dei rispettivi poteri in virtù delle relative discipline domestiche.

---

<sup>147</sup> Non diversamente da quanto si riscontra nel modello federale tedesco in cui – come rileva R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon*, cit., p. 1391 – «*the federal power to “command” State administrations subordinates and integrates the latter into the federal administration*».

<sup>148</sup> Il riferimento corre, evidentemente, all'opera di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, cit., *passim*.

In questi termini, se per un verso risulta un dato ormai ampiamente acquisito quello per cui le autorità nazionali applicano il diritto sostanziale e procedurale sovranazionale, in quanto amministrazioni poste in funzione comunitaria, per altro verso, deve registrarsi l'assoluta peculiarità di un assetto normativo che fa applicare all'amministrazione sovranazionale (anche) il diritto – sostanziale e, in alcuni casi, procedurale – nazionale, sebbene con la necessaria precisazione che, in tal caso, l'amministrazione europea non si pone affatto «in funzione nazionale», quanto semmai il contrario, risultando l'applicazione accentrata dei diritti nazionali strumentale alla realizzazione degli obiettivi (sovranazionali) di vigilanza posti dal regolamento SSM.

Emerge, allora, una certa «*con-fusione*» tra i due livelli ordinamentali, data dal fatto che la compenetrazione dell'elemento nazionale con quello sovranazionale, seppur mutevole nei diversi modi di esercizio del potere sopra esaminati, si realizza invariabilmente sul piano delle strutture organizzative, delle articolazioni procedimentali e delle discipline normative applicabili.

Entro l'orizzonte del perseguimento dell'interesse sovranazionale alla stabilità finanziaria, il SSM realizza così una nuova forma di integrazione amministrativa europea – o, potremmo dire, aderendo a una concezione più ristretta della nozione<sup>149</sup>, una vera e propria forma di *inte-*

---

<sup>149</sup> Così, in particolare, S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., p. 36, che, nel riferire l'espressione integrazione agli ordinamenti, e non alle amministrazioni, rileva che «il termine integrazione indica un risultato unitario, che è ben lungi dall'essere reale. La realtà è, invece, fatta di accomodamenti, giustapposizioni e sovrapposizioni, assemblaggi, combinazioni, aggiunte, inserimenti e, quindi, presenta caratteristiche meno organiche e unitarie di quelle indicate dal termine integrazione». Ma si v. anche G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, cit., spec. pp. 169 ss., per il quale nell'Unione europea, in quanto ordinamento composito, convivono tre tipi di relazione, ciascuna improntata a una diversa finalità: *integrazione, cooperazione e concorrenza*. Per potersi parlare di *integrazione* occorre che l'ordinamento si muova nella logica dell'armonizzazione degli interessi; diversamente, allorché l'ordinamento ponga le condizioni per la convivenza di più interessi in reciproca autonomia o, persino, in reciproca contrapposizione, si rientra in una relazione di *cooperazione*, e non già di *integrazione*. Una nozione più ampia di integrazione amministrativa è, invece, abbracciata da E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, cit., *passim*.

*grazione amministrativa* – proprio in quanto in grado di determinare una *armonizzazione* in via amministrativa degli interessi e una *congiunzione* stabile tra il momento nazionale e il momento sovranazionale dell'esecuzione, facendo a tratti scolorare la stessa distinzione tra la sfera giuridica dell'Unione e quella degli ordinamenti degli Stati membri.

## CAPITOLO QUINTO

### INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA E SISTEMA DELLE TUTELE

SOMMARIO: *1. Il volto autoritativo del SSM e le esigenze di tutela delle persone fisiche e giuridiche destinatarie dell'attività di vigilanza. 2. Integrazione amministrativa e tutela procedimentale. 2.1. La BCE e i principi del giusto procedimento amministrativo. 2.2. Le garanzie partecipative nei procedimenti di vigilanza della BCE. 2.3. La decisione urgente e il contraddittorio «postumo». 2.4. Il diritto di essere sentiti e la concezione funzionalmente unitaria dei procedimenti composti. 3. Il riesame amministrativo interno tra garanzia procedimentale e tutela giustiziale. 4. Integrazione amministrativa e tutela giurisdizionale. 4.1. Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni della BCE. 4.2. L'impugnabilità delle istruzioni della BCE e il sindacato giurisdizionale sui «poteri nazionali». 4.3. I procedimenti composti: la sentenza Berlusconi e il nuovo principio dell'unicità del controllo giurisdizionale. 4.4. Il sindacato giurisdizionale sul provvedimento della BCE applicativo del diritto nazionale.*

#### *1. Il volto autoritativo del SSM e le esigenze di tutela delle persone fisiche e giuridiche destinatarie dell'attività di vigilanza*

Nel precedente capitolo si è avuto modo di constatare come, nel quadro del SSM, l'attività di vigilanza sia connotata da una marcata proceduralizzazione e come, al contempo, i procedimenti di vigilanza rappresentino il principale strumento di coordinamento e integrazione tra i due livelli ordinamentali, costituendo lo scheletro e i muscoli che, rispettivamente, sostengono e fanno muovere il Meccanismo unico di vigilanza. In quest'ottica, abbiamo altresì osservato come, pur nell'estrema varietà delle forme d'azione, l'integrazione amministrativa si inveri simultaneamente sul piano delle strutture organizzative, su quello operativo dello scambio di informazioni e di personale, sul ver-

sante dei procedimenti di vigilanza e della mobilità delle sfere competenziali, nonché, infine, su quello della disciplina applicabile.

Così, all'interno delle forme di esecuzione amministrativa in precedenza individuate, gli elementi nazionali e sovranazionali spesso si intrecciano e si confondono tra loro, rendendo più incerta e meno percepibile la stessa distinzione tra il piano dell'ordinamento giuridico dell'Unione e quello degli ordinamenti giuridici nazionali.

Ai nostri fini, l'evidenziata congiunzione tra i due livelli ordinamentali acquista ulteriore interesse nella prospettiva – tradizionalmente propria di un diritto amministrativo che ambisca a essere anche strumento di controllo sull'esercizio del potere – del sistema di tutele procedurali, giustiziali e giurisdizionali dei soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Il tema della tutela dei privati nell'amministrazione integrata europea non è certo sconosciuto agli studiosi del diritto amministrativo, i quali non hanno mancato di mettere in luce il *vulnus* di tutela che i diversi intrecci procedurali sono in grado di determinare sul piano del rispetto delle garanzie procedurali e processuali<sup>1</sup>. D'altro canto, l'affermazione di nuove, e sempre più complesse, modalità di esercizio congiunto dell'attività amministrativa ha contribuito ad alimentare la riflessione critica sul punto nell'intento di individuare via via nuove soluzioni in grado di conciliare l'incrementale processo di integrazione delle amministrazioni con le

---

<sup>1</sup> Specie a partire dalla nota sentenza Corte giust., 3 dicembre 1992, *Oleificio Borelli c. Commissione*, C-97/91, la quale ha evidenziato il problema della carenza degli strumenti di tutela giurisdizionale offerti dall'ordinamento comunitario a fronte della progressiva integrazione dei procedimenti amministrativi. In commento, si v. in particolare R. CARANTA, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, p. 752 ss.; E. GARCÍA DE ENTERRIA, *La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario: Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE*, in *Rev. esp. der. admin.*, 1993, p. 317 ss. Sul punto, cfr. inoltre le illuminanti considerazioni di G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni giuridiche soggettive europee*, in *ID.*, *Scritti scelti*, cit., p. 500 ss.



esigenze di protezione delle persone fisiche e giuridiche secondo i canoni della *rule of law*<sup>2</sup>.

In questa prospettiva, si ritiene allora che l'indagine delle diverse espressioni fenomenologiche dell'integrazione amministrativa europea non possa essere disgiunta dall'analisi critica delle implicazioni che, sul piano della tutela degli amministrati, discendono da tali peculiari costruzioni giuridiche. Così, se d'un lato possiamo senz'altro considerare che l'esame dei diversi modi di esecuzione del diritto dell'Unione appaia rivelatore dell'elevato grado di integrazione dei due ordinamenti, dall'altro ci pare di non poter arrestare l'indagine a tale (pur in sé rilevante) conclusione, dovendosi procedere a verificare, spostando l'attenzione dalla dimensione strutturale e funzionale a quella della garanzia, la tenuta di tale assetto rispetto al quadro delle tutele procedurali, giustiziali e processuali.

Nella prospettiva qui indicata si tratta, dunque, di verificare se le diverse modalità di esercizio della funzione di vigilanza, così come ricostruite nei capitoli precedenti, consentano l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti procedurali e di tutela giurisdizionale da parte dei soggetti vigilati. Anticipando qui alcune riflessioni che potranno essere formulare solo all'esito della presente indagine, può sin d'ora rilevarsi come l'originalità di alcune modalità esecutive e il peculiare sistema istituzionale in cui queste si collocano sembrino sollecitare, specie sul fronte della protezione giurisdizionale, l'avvio di un ripensamento di alcune sedimentate acquisizioni giurisprudenziali, nella direzione di un maggior coordinamento delle tutele e di un graduale superamento di alcune rigidità che connotano l'attuale sistema di giustizia amministrativa europea.

È evidente d'altronde come, nel quadro del SSM, il tema della garanzia del privato dinanzi all'agire amministrativo assuma un'assoluta centralità. Ciò non solo per l'evidenziata difficoltà di pervenire a un corretto coordinamento dei mezzi di tutela a fronte delle numerose complicazioni dei modi di esercizio del potere, bensì anche per la pre-

---

<sup>2</sup> Sul sistema di tutela dei privati nella prospettiva della *rule of law*, cfr. P. MENGOZZI, *La rule of law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Riv. dir. eur.* 1992, p. 511 ss.; K. LENAERTS, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2007, p. 1625.

senza di ulteriori elementi che, come si è tentato di mettere in luce, concorrono a definire la particolare natura del Meccanismo unico di vigilanza.

In primo luogo, occorre considerare che la funzione di vigilanza consiste in un'attività ad elevatissimo contenuto tecnico-specialistico, in cui si innestano tanto poteri di mero accertamento di parametri normativi rigidamente predeterminati, quanto valutazioni tecniche dal contenuto opinabile connesse all'apprezzamento di concetti giuridici indeterminati<sup>3</sup>. A una discrezionalità di tipo tecnico si accompagna, poi, frequentemente un'attività ponderativa di selezione e comparazione di diversi interessi pubblici e privati meritevoli di tutela<sup>4</sup>. Invero, come è stato efficacemente osservato, nel settore in esame l'attività amministrativa presuppone la «ponderazione tra interessi che singolarmente possono essere apprezzati tecnicamente, ma che sul piano della scelta

---

<sup>3</sup> Sottolineano la duplice dimensione tecnica e politica dell'attività di vigilanza bancaria, L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 61; M. MACCHIA, *L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, p. 1579 ss. Sulla tensione tra tecnica e politica nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche e sul ruolo dei procedimenti composti nell'Unione europea, W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, cit., p. 332, per il quale «la decisione amministrativa sul caso concreto, al di fuori delle ipotesi sempre più frequenti di attività strettamente vincolata dalla norma, ovvero da atti presupposti, implica una valutazione discrezionale in cui è fisiologica e necessaria la compresenza di aspetti e presupposti tecnici, insieme a momenti autenticamente valutativi».

<sup>4</sup> In giurisprudenza, il carattere discrezionale delle scelte e degli apprezzamenti tecnici rimessi alla BCE nell'esercizio dei compiti di vigilanza è espressamente riconosciuto da Trib., sent. 13 luglio 2018, *La Banque postale c. BCE*, T-733/16, punto 42 ss.; Trib., sent. 13 dicembre 2017, *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, T-712/15, punto 178 ss. In dottrina, cfr. M.P. CHITI, *The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, cit., p. 105 ss.; 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*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 81, 2016, p. 111 ss. Nella giurisprudenza amministrativa nazionale, cfr. più di recente la citata sent. T.A.R. Lazio, Roma, n. 1626/2017, in cui si ribadisce «l'assoluto rilievo della natura discrezionale tecnica del potere amministrativo esercitato dalla Banca d'Italia e che caratterizza gli atti da essa adottati», nonché Cons. Stato, sez. VI, n. 4113/2013, in relazione all'esercizio di poteri sanzionatori.

dei mezzi per attuarli (...) richiedono una valutazione complessiva che non può non estrinsecarsi in una decisione esito di comparazione e di selezione di interessi»<sup>5</sup>.

In secondo luogo, si deve parimenti constatare come l'attività di vigilanza si estrinsechi prevalentemente nell'esercizio di poteri di amministrazione attiva, a carattere eminentemente autoritativo e provvedimentale<sup>6</sup>, rivolti direttamente ai soggetti vigilati<sup>7</sup>. Nel quadro del rapporto vigilatorio si instaurano cioè rapporti diretti e immediati tra amministrazione europea e privato amministrato.

In terzo luogo, si è già in parte notato come la regolazione post-crisi abbia attribuito alle autorità settoriali nuovi e penetranti poteri amministrativi e come tali poteri investano pressoché ogni segmento dell'attività e dell'organizzazione interna dei soggetti vigilati. In questi termini, l'attività di vigilanza presenta un'elevata attitudine afflittiva, potendo incidere direttamente su alcuni diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dall'ordinamento sovranazionale, quali, in particolare, il diritto di proprietà, la libertà di impresa, il rispetto della propria vita privata, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni<sup>8</sup>. Si pensi, ad

<sup>5</sup> Lo rileva, sebbene in relazione alla attigua funzione di risoluzione, W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, cit., p. 362 ss.

<sup>6</sup> Come noto, nel diritto dell'Unione, la nozione di «decisione individuale» è accostabile a quella di provvedimento amministrativo dei paesi à *droit administratif*. Nella dottrina italiana, l'analogia si rinviene già in G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, Milano, vol. I, 1965, p. 184, e in G. DE VERGOTTINI, *Note sugli atti normativi ed amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 887.

<sup>7</sup> Come rileva G. GRECO, *Il potere amministrativo nella (più recente) giurisprudenza del Giudice comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 819 ss., «la giurisprudenza recepisce una nozione autoritativa del provvedimento comunitario», quale «atto adottato dalle istituzioni che, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, miri a produrre effetti giuridici» (Trib., sent. 12 dicembre 2007, *Repubblica italiana c. Commissione*, T-308/05).

<sup>8</sup> Sui diritti e libertà fondamentali suscettibili di essere lesi dall'esercizio dei poteri di vigilanza, cfr. M. LAMANDINI, D.R. MUÑOZ, J.S. ÁLVAREZ, *Depicting the limits to the SSM's supervisory powers*, cit., p. 47 ss. Nella giurisprudenza amministrativa nazionale, cfr. la citata sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, n. 1626/2017, ove si riconosce che i «penetranti poteri dell'autorità di vigilanza sul sistema bancario [non] possono ritenersi in contrasto con la tutela della proprietà o della iniziativa economica

esempio, alle attività ispettive e di indagine, all'irrogazione di sanzioni amministrative, alla restrizione di determinate attività o alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito.

In quarto luogo, occorre evidenziare come l'esercizio di alcuni poteri di vigilanza sia strettamente connesso all'insorgere di situazioni eccezionali e di emergenza, in cui si pongono esigenze di celerità e segretezza del procedimento tali da richiedere il sacrificio o la temporanea compressione delle garanzie partecipative dei soggetti interessati. In quest'ottica, del resto, si è già osservato come la giurisprudenza sovranazionale e nazionale abbia a più riprese sottolineato che il perseguimento dei superiori interessi pubblici alla stabilità del sistema bancario e finanziario può giustificare, in presenza di determinati presupposti, il sacrificio di interessi individuali, quali i diritti degli istituti vigilati, degli azionisti e dei creditori.

Infine, non può essere sottovalutato il dato empirico costituito dall'elevatissimo numero di decisioni di vigilanza adottate dalla BCE nell'esercizio della nuova funzione prudenziale: nel solo 2017, le decisioni individuali adottate dalla BCE sono state 2.308<sup>9</sup>; nel 2018 le decisioni sono state 1.924<sup>10</sup>, mentre nel 2019 la BCE ha adottato un totale di 2.356 decisioni<sup>11</sup>.

Tali brevi annotazioni ci consentono di mettere in luce il volto eminentemente autoritativo dell'attività di vigilanza, il suo costituire cioè manifestazione tipica del «momento dell'autorità». Può dirsi invero che

---

privata, considerato che l'art. 5 del testo unico bancario espressamente prevede che le finalità della vigilanza bancaria sono la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario, l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia. Tali interessi sottostanti alle funzioni di vigilanza in materia creditizia, quindi, sono esplicitazione dell'art. 47 della Costituzione».

<sup>9</sup> Cfr. il *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2017*, p. 91.

<sup>10</sup> Cfr. il *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2018*, p. 74. Per un confronto con altri settori di intervento diretto delle istituzioni europee, basti considerare che, nell'esercizio della funzione *antitrust*, la Commissione, nel 2018, ha adottato 395 decisioni in materia di concentrazioni, 284 decisioni relative agli aiuti di Stato e circa 20 decisioni in casi di cartelli e antitrust (cfr. la relazione annuale 2018 sulla politica di concorrenza del commissario responsabile della concorrenza).

<sup>11</sup> Cfr. il *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2019*.

il settore in esame viene a costituire, insieme a quello della concorrenza, uno dei maggiori «centri di appoggio e di espansione»<sup>12</sup> dell'interazione dialettica tra i due momenti dell'autorità e della libertà<sup>13</sup>. L'attribuzione alla BCE di poteri di amministrazione attiva che incidono direttamente sulle libertà dei privati, ampliandole o restringendole, avvicina il modo di agire della BCE al modello «bipolare» proprio delle tradizioni statali<sup>14</sup>.

Anche in tal caso, tuttavia, il funzionamento in concreto del SSM evidenzia l'inadeguatezza delle rappresentazioni strettamente dicotomiche e l'irriducibilità dell'amministrazione europea a mera contrapposi-

---

<sup>12</sup> M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 71.

<sup>13</sup> Come noto, nel 1967, in una relazione tenuta nell'ambito di un seminario su *L'ordinamento delle Comunità europee nei suoi rapporti con il diritto internazionale e con il diritto interno*, M.S. Giannini ribadiva la tesi dell'inesistenza di un diritto amministrativo comunitario, rilevando, tra le altre cose, la mancanza nell'ordinamento comunitario della «necessità di istituire quelle contrapposizioni dialettiche (...) tra il momento dell'autorità e il momento della libertà» (M.S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, con presentazione di S. Battini, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 985). Si vedano tuttavia le successive riflessioni di Sabino Cassese, il quale rileva, d'un lato, come non possa predicarsi l'irriducibilità del diritto amministrativo all'attribuzione di poteri restrittivi descrivibili in termini di dialettica autorità-libertà (S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971, spec. p. 151) e, dall'altro, come l'elemento autoritativo – seppur presente – non sia al centro del diritto amministrativo europeo, che si avvale in prevalenza della formula della arena pubblica (S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, cit. p. 51). Sul punto, cfr. diffusamente B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 909 ss. Rileva la matrice liberale del diritto dell'Unione europea, come ordinamento che riconosce il primato della libertà individuale, M. SAVINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 232 ss., il quale peraltro non trascura di mettere in luce come il diritto amministrativo europeo si muova essenzialmente all'interno di uno schema tripolare in cui le istituzioni dell'Unione instaurano relazioni sia con gli apparati nazionali sia con i privati, prevalentemente nell'ottica di limitare i poteri dei primi e di tutelare le libertà dei secondi anche dall'interferenza delle autorità nazionali. Sulla necessità di mantenere l'equilibrio tra il polo della garanzia e quello dell'autorità, cfr. M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, cit., p. 387 ss.

<sup>14</sup> Lo rileva M. SAVINO, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, cit., p. 235 in riferimento alle ipotesi di amministrazione diretta dell'Unione.

zione tra autorità pubblica e soggetti privati. Nel quadro del SSM, invece, l'integrazione di più autorità all'interno di un sistema tendenzialmente unitario determina «la frammentazione soggettiva del “momento dell'autorità”», mostrando la prevalenza di schemi relazionali fondamentalmente tripolari in cui, a fronte della continua interazione tra le istituzioni dell'Unione, le amministrazioni nazionali e i privati, «si perde l'unitarietà del potere esecutivo e anche di quello giurisdizionale»<sup>15</sup>.

## 2. Integrazione amministrativa e tutela procedimentale

Si è constatato in precedenza che il procedimento amministrativo costituisce la principale sede di realizzazione del coordinamento e dell'integrazione delle amministrazioni all'interno del Meccanismo unico di vigilanza. L'articolazione dei procedimenti di vigilanza riflette, a ben vedere, l'esigenza organizzativa di «giuridicizzare» il concorso dei due plessi amministrativi all'esercizio della funzione e, al contempo, l'obiettivo di funzionalizzarne integralmente l'attività al perseguimento del preminente interesse sovranazionale. In questi termini, si può constatare come i procedimenti di vigilanza del SSM rispondano – prima di tutto – all'esigenza *oggettiva* di strutturare il coordinamento degli interessi pubblici, sovranazionali e nazionali, sottesi alla funzione di vigilanza.

La segnalata natura eminentemente autoritativa e provvedimentale dell'attività di vigilanza impone, peraltro, di considerare i procedimenti del SSM anche nella contigua prospettiva *soggettiva* e garantistica delle posizioni giuridiche dei destinatari dell'azione amministrativa.

È bene, infatti, rammentare come, sebbene nel diritto dell'Unione europea la prima dimensione tenda a prevalere sulla seconda, la forma procedimentalizzata dell'attività appare volta, al contempo, a strutturare l'interazione tra i diversi soggetti pubblici e ad assicurare il rispetto delle garanzie del *due process*<sup>16</sup>. Il procedimento amministrativo divie-

<sup>15</sup> B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà*, cit., p. 919.

<sup>16</sup> Mette in luce la dimensione liberale e garantistica del procedimento amministrativo europeo A. MASSERA, *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione della libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in G. FALCON

ne tecnica di legittimazione del potere<sup>17</sup> in quanto strumento attraverso cui questo si rende *accountable* tanto nei confronti degli altri soggetti pubblici, quanto dei privati amministrati<sup>18</sup>.

Conviene allora analizzare i procedimenti di vigilanza del SSM anche dal punto di vista degli istituti e dei principi del giusto procedimento amministrativo, con la necessaria avvertenza che, in linea con gli obiettivi della presente indagine, l'analisi assume come principale prospettiva quella dell'applicazione delle garanzie all'interno delle sequenze procedurali che non si esauriscono interamente a livello nazionale o sovranazionale, ma prevedono l'intervento combinato di amministrazioni appartenenti a entrambi i livelli ordinamentali.

Sul punto occorre infatti notare come la soddisfazione delle tutele procedurali possa dirsi generalmente piena allorché l'esecuzione delle regole sovranazionali avvenga sul (solo) piano nazionale, secondo i moduli dell'amministrazione indiretta, dal momento che in tali casi «s'invera pienamente il dettato dello Stato di diritto (amministrativo)»<sup>19</sup>. Tale conclusione sembra oggi valere anche nei casi in cui

(a cura di), *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 73 ss. In argomento, cfr. ampiamente G. DELLA CANANEA, *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, 2016.

<sup>17</sup> Il riferimento corre, evidentemente, a N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, cit., p. 207 ss. La funzione legittimante dei procedimenti amministrativi europei, «al pari e forse più di quanto avviene negli ordinamenti nazionali» è segnalata, in particolare, da G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti*, in S. CASSESE, F. BIGNAMI (a cura di), *op. cit.*, p. 333.

<sup>18</sup> Sugli istituti della *rule of law* amministrativa come strumenti di *accountability*, E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, p. 29 ss. Più in generale, sui problemi di *accountability* sollevati da forme integrate o reticolari di amministrazioni pubbliche, cfr. C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach*, in *Eur. Law Journal*, 2007, p. 542.

<sup>19</sup> Così, L. SALTARI, A. SALVATO, *Frammentazione dei procedimenti amministrativi europei di settore*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi*, cit., p. 123. In tali ipotesi, peraltro, si rammenta come le amministrazioni nazionali diano esecuzione al diritto dell'Unione applicando il proprio diritto procedimentale in omaggio al principio di autonomia procedurale degli Stati. Sul punto, per tutti, D.-U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, Torino, 2009.

l'esecuzione sia integralmente rimessa alle amministrazioni dell'Unione, giacché anch'esse, a prescindere dalle singole e spesso frammentarie discipline settoriali, devono considerarsi pienamente soggette alle regole e ai principi generali del giusto procedimento amministrativo<sup>20</sup>.

Problemi maggiori sorgono invece in quelle ipotesi in cui la decisione amministrativa costituisce l'esito di una modalità «ibrida» di esecuzione, risultante dall'apporto congiunto e variabile di autorità appartenenti a entrambi i livelli ordinamentali. In tali casi possono infatti ori-

---

<sup>20</sup> La letteratura in materia di principi generali dell'azione amministrativa europea è vastissima: ci si limita qui a rinviare, senza pretesa di esaustività, ai lavori di J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, cit., spec. p. 1173 ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit., spec. p. 483 ss.; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 432 ss.; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017; T. TRIDIMAS, *General principles of EU Law*, Oxford, 2007; G. FALCON, *Qualche sottolineatura in tema di principi generali del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 363; D. DE PRETIS, *I principi del diritto amministrativo europeo*, cit., p. 41 ss.; A. SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato*, cit., *passim*; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 707 ss.; M.C. BARUFFI, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001; H.P. NEHL, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999; A. WEBER, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, p. 393 ss. Sull'opportunità di procedere alla codificazione generale del procedimento amministrativo europeo e di colmare i vuoti normativi derivanti dalla frammentarietà delle discipline normative settoriali, cfr. soprattutto P. CRAIG, *A general law on administrative procedure, legislative competence and judicial competence*, in *Eur. Public Law*, 2013, p. 503; M.P. CHITI, *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 1 ss.; J. ZILLER, *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 699 ss.; E. CHITI, *Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 678. In tema, si veda lo studio commissionato dal Parlamento europeo, confluito in D.-U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, O. MIR PUIGPELAT, J. ZILLER, *The context and legal elements of a proposal for a regulation on the administrative procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Brussels: European Parliament, 2015, nonché i lavori del gruppo di ricerca ReNEUAL, *Model Rules on EU Administrative Procedure*, 2014, su cui cfr. in particolare G. DELLA CANANEA, D.-U. GALETTA (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016.



ginarsi lacune e vuoti di tutela, derivanti principalmente dalla incerta suddivisione delle responsabilità tra le autorità e dalla conseguente difficoltà di individuare l'organo competente a dare soddisfazione alle garanzie procedurali del privato<sup>21</sup>.

### 2.1. La BCE e i principi del giusto procedimento amministrativo

In via di prima approssimazione si può ritenere che il regolamento SSM e il regolamento quadro della BCE offrano una cornice normativa complessivamente rispettosa delle regole e dei principi generali in tema di giusto procedimento<sup>22</sup>. Occorre preliminarmente constatare come dall'inquadramento della BCE come istituzione dell'Unione discenda la sua piena soggezione ai principi della *rule of law*<sup>23</sup> e, in particolare, alle

---

<sup>21</sup> Come rileva il rapporto ReNEUAL, *Book I, General Provisions*, par. 27, in relazione ai procedimenti connotati da un alto livello di cooperazione tra diverse autorità, «*rules of administrative procedure are, therefore, necessary to prevent that the rights and interests of addressees and third parties in the implementation of EU law fall in a 'black hole' between situations covered by the EU-level review and accountability mechanisms and those of Member States*».

<sup>22</sup> Diversamente da quanto avviene, ad esempio, nel secondo pilastro dell'Unione bancaria, in cui i diritti partecipativi dei singoli ai procedimenti di risoluzione risultano fortemente compressi. In argomento, cfr. S. CASSESE, *A new framework of administrative arrangements for the protection of individual rights*, cit., p. 1339. Per un raffronto tra i due pilastri, nella prospettiva del rispetto delle garanzie procedurali, M. MACCHIA, *I procedimenti di adjudication nell'unione bancaria e le model rules ReNEUAL*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI, *op. cit.*, p. 193 ss. In tema, cfr. altresì C. FIGLIOLIA, *The Orderly Resolution of Failing Banks: Administrative Guarantees in the Proceedings before the Single Resolution Board*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (eds.), *EU Executive Governance*, cit., p. 125 ss.

<sup>23</sup> Sulla portata della nozione nell'ordinamento sovranazionale, cfr., *ex multis*, P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 35 ss; A. VON BOGDANDY, *Constitutional Principles*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2006; A.J. MACKENZIE STUART, *The European Communities and the Rule of Law*, London, 1977; K. LENAERTS, *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2007, p. 1625; L. AZOULAI, *Le principe de légalité*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, cit., p. 393 ss. Sulla «crisi» del principio di legalità e la sua trasformazione nella «regola del diritto» cfr. S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in ID.,

norme di rango primario contenute nei trattati istitutivi, nella Carta europea dei diritti fondamentali, nonché ai principi generali dell'ordinamento europeo, così come nel tempo elaborati dalla Corte di giustizia.

Risultano, così, senz'altro applicabili i principi generali sull'esercizio dell'autorità pubblica<sup>24</sup>, quali i principi di non discriminazione, di parità di trattamento, di imparzialità, di trasparenza, di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, in quanto principi generalmente riferibili a tutte le forme di azione delle istituzioni europee.

L'atto istitutivo del SSM stabilisce espressamente che «il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»<sup>25</sup>; dispone, inoltre, che la BCE deve assolvere ai propri compiti tenendo «debitamente conto dei principi di uguaglianza e non discriminazione»<sup>26</sup> e che nel perseguimento degli obiettivi di *policy*, agisce «in base alla parità di trattamento degli enti creditizi»<sup>27</sup>; infine, «nella sua azione la BCE dovrebbe rispettare i principi in materia di garanzie procedurali e di trasparenza»<sup>28</sup>.

In virtù dell'applicabilità delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, deve poi ritenersi che l'azione della BCE risulti vincolata al rispetto del principio/diritto a una buona amministrazione, il quale – come noto – costituisce una sorta di «contenitore» di diversi nuclei precettivi dalla diversa natura e portata<sup>29</sup>. Tra questi, oltre al diritto di esse-

---

(a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, t. I, cit., spec. p. 220 ss. In tema, cfr. diffusamente S. VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, 2008, spec. p. 41 ss.

<sup>24</sup> Nel senso prospettato da G. FALCON, *Qualche sottolineatura in tema di principi generali del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 368, ossia come principi che caratterizzano l'azione delle istituzioni dell'Unione nei confronti dei propri destinatari.

<sup>25</sup> Considerando n. 86, regolamento SSM.

<sup>26</sup> Considerando n. 30, regolamento SSM.

<sup>27</sup> Art. 1, regolamento SSM.

<sup>28</sup> Considerando n. 58, regolamento SSM.

<sup>29</sup> Sul principio/diritto alla buona amministrazione e sulle sue diverse accezioni, ci si limita in questa sede a rinviare a F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*

re sentiti, al diritto d'accesso e all'obbligo per le istituzioni di motivare le proprie decisioni, particolare rilevanza assume ai nostri fini il diritto di ciascun individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole.

Da tale canone di condotta è possibile far discendere il dovere dei pubblici poteri di condurre un'istruttoria completa ed approfondita, e di valutare in modo adeguato tutti gli elementi rilevanti della fattispecie. Il punto è stato di recente affrontato dal giudice sovranazionale nella sentenza *La Banque postale c. BCE*<sup>30</sup>, in cui il Tribunale ha annullato una decisione di vigilanza in materia di calcolo del coefficiente di leva finanziaria per non aver la BCE, tra le altre cose, condotto un esame accurato e approfondito di tutti gli elementi della fattispecie, incorrendo in un errore manifesto di valutazione.

Sulla scorta di un orientamento consolidato, il giudice europeo ha infatti ribadito che quando le istituzioni dell'Unione dispongono di ampi poteri discrezionali «il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico dell'Unione è di importanza ancora più fondamentale», ribadendo come, tra tali garanzie «figura in particolare il principio di buona amministrazione, al quale si ricollega l'obbligo per l'istituzione competente di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi pertinenti della fattispecie»<sup>31</sup>. Pur mantenendosi

europeo, cit., p. 49 ss.; R. BIFULCO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 287 ss.; D.-U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 819 ss.; A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, p. 425 ss.; H.P. NEHL, *Good Administration as procedural right and/or general principle?*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, cit., p. 322 ss.

<sup>30</sup> Trib., sent. 13 luglio 2018, *La Banque postale c. BCE*, T-733/16, punto 70, sulla quale cfr., se si vuole, A. MAGLIARI, *Sindacato sulla discrezionalità e decisioni di vigilanza della BCE*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 82 ss.

<sup>31</sup> *La Banque postale*, cit., punto 70, ove si richiama espressamente Corte giust., sent. 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, punto 14. Cfr. altresì, più di recente, Trib., sent. 8 luglio 2020, *Crédit agricole SA c. BCE*, T-576/18, punto 133.

all'interno dei consueti limiti del «*limited standard of review*», la pronuncia testimonia la volontà del giudice sovranazionale di aderire a una tecnica di sindacato giurisdizionale che, andando oltre l'esame della sola legittimità formale e procedimentale dell'atto impugnato, si spinga a vagliare la correttezza materiale della decisione sotto il profilo della completezza istruttoria, dell'esame accurato e imparziale di tutti gli elementi rilevanti della fattispecie, e della non contraddittorietà rispetto a precedenti determinazioni<sup>32</sup>.

## 2.2. *Le garanzie partecipative nei procedimenti di vigilanza della BCE*

In linea con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, il regolamento SSM e il regolamento quadro dettano una disciplina esauriente e dettagliata del diritto di essere sentiti, del diritto di accedere al proprio fascicolo e dell'obbligo in capo alla BCE di motivare le proprie decisioni. Ai sensi dell'art. 22(1) del regolamento SSM, prima di adottare una «decisione di vigilanza»<sup>33</sup>, la BCE è tenuta a concedere alle perso-

---

<sup>32</sup> Sul punto, cfr. altresì Trib., sent. 13 dicembre 2017, *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, T-712/15, in cui lo scrutinio sull'errore manifesto di valutazione è condotto sulla base delle formule di controllo più incisive elaborate negli ultimi anni in materia di concorrenza, richiamando cioè la necessità di verificare «non solo l'esattezza materiale degli elementi di prova adottati, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì di accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare una situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte» (punto 178). In dottrina, cfr. C. ZILIOLI, *Justiciability of central banks' decisions and the imperative to respect fundamental rights*, in *ECB Legal Conference 2017: Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities*, Frankfurt am Main, 4-5 September 2017, p. 98 ss., nonché M.P. CHITI, M. MACCHIA, A. MAGLIARI, *The Principle of Proportionality and the European Central Bank*, cit.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 2, n. 26, regolamento quadro, le decisioni di vigilanza sono definite come quegli atti giuridici della BCE che assumono la forma di decisione e che risultano adottati nei confronti dei soggetti o dei gruppi vigilati. Si ritiene peraltro che, sulla scorta dell'orientamento sostanzialista abbracciato dalla Corte di giustizia, la garanzia partecipativa debba trovare spazio in relazione a tutti gli atti dotati di consistenza provvedimentoale, ossia rispetto a tutti quegli atti che, a prescindere dalla denominazione formale e a prescindere dalla presenza di disposizioni normative che lo limitano o lo escludono, siano dotati di concreta idoneità lesiva. Così, in particolare,

ne interessate la possibilità di essere sentite<sup>34</sup>. Simmetricamente, il medesimo articolo dispone che le decisioni della BCE possono fondarsi solo sugli addebiti in merito ai quali le parti interessate siano state poste nella condizione di presentare le proprie osservazioni<sup>35</sup>.

Tale previsione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 31(1) del regolamento quadro, là dove specifica il dovere della BCE di assicurare il diritto al contraddittorio alla «parte» i cui diritti possano essere incisi negativamente da una decisione di vigilanza. Possono, invero, partecipare al procedimento e accedere al fascicolo esclusivamente «coloro i quali presentano una domanda» e «coloro nei cui confronti la BCE intende adottare o ha adottato una decisione di vigilanza»<sup>36</sup>.

Deve ritenersi invece esclusa la partecipazione di altri soggetti portatori di interessi qualificati, diversi dai destinatari, ai quali la decisione finale potrebbe indirettamente arrecare un pregiudizio (quali ad esempio, i depositanti, i creditori o gli azionisti dell'istituto)<sup>37</sup> ovvero le asso-

Corte giust., sent. 13 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche*, C-85/76; sent. 21 settembre 1989, *Hoechst*, in cause riunite 46/87 e 227/88; sent. 24 ottobre 1996, *Lisrestal*, C-32/95 P; Trib., sent. 11 luglio 2007, *Alrosa*, T-170/06.

<sup>34</sup> In generale, sul diritto di partecipazione al procedimento amministrativo nel diritto dell'Unione, oltre ai contributi precedentemente citati, si v. F. BIGNAMI, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *op. cit.*, p. 87 ss.; J. MENDES, *Participation in EU Rule-making. A Rights-Based Approach*, Oxford, 2011; F. POCAR, *Diritti della difesa e principio del contraddittorio nel diritto comunitario*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 769 ss.

<sup>35</sup> Cfr., sul punto, *Crédit agricole SA c. BCE*, T□576/18, cit., in cui il giudice sovranazionale ha ritenuto applicabile all'attività di vigilanza la propria giurisprudenza in materia *antitrust*, ribadendo che «*l'exigence liée aux droits de la défense est respectée dès lors que, d'une part, est envoyée aux parties une communication des griefs qui énonce, de manière claire, tous les éléments essentiels sur lesquels la Commission européenne se fonde à ce stade de la procédure et, d'autre part, la décision ne met pas à la charge des intéressés des infractions différentes des griefs qui leur ont été communiqués au cours de la procédure administrative et ne retient que des faits sur lesquels les intéressés ont eu l'occasion de s'expliquer*» (punto 105).

<sup>36</sup> Art. 26, regolamento quadro.

<sup>37</sup> Si rammenta, inoltre, come la Corte di giustizia abbia recentemente chiarito che tali soggetti non possono nemmeno considerarsi direttamente e individualmente riguardati dalla decisione di revoca dell'autorizzazione e risultano, dunque, sprovvisti di legittimazione all'impugnazione del relativo provvedimento ai sensi dell'art. 263 TFUE

ciazioni dei consumatori), così come di altri soggetti privati che siano in possesso di informazioni utili ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza<sup>38</sup>.

Anche l'accesso documentale è limitato ai soggetti destinatari del provvedimento<sup>39</sup>, mentre l'accesso pubblico ai documenti della BCE, sebbene garantito a «qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro», risulta ampiamente limitato sul piano oggettivo da una nutrita serie di eccezioni<sup>40</sup>.

---

(Corte giust., sent. 5 novembre 2019, *Trasta Komercbanka c. BCE*, in cause riunite C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P).

<sup>38</sup> Verso tali soggetti la BCE potrebbe semmai esercitare i propri poteri autoritativi di acquisizione di dati e informazioni ai sensi dell'art. 11, regolamento SSM. Difetta, invece, una previsione analoga a quella prevista in materia *antitrust* dall'art. 27, regolamento n. 1/2003 secondo cui «la Commissione può sentire, nella misura in cui lo ritenga necessario, ogni altra persona fisica o giuridica. Qualora persone fisiche o giuridiche chiedano di essere sentite, dimostrando di avervi un interesse sufficiente, la loro domanda è accolta».

<sup>39</sup> Art. 32, regolamento quadro. Sul carattere strumentale dell'accesso documentale, come garanzia procedurale finalizzata prevalentemente alla realizzazione del diritto di difesa e al diritto di essere sentiti nel corso del procedimento amministrativo europeo, cfr. soprattutto A. SIMONATI, *op. cit.*, p. 74 ss.; A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti dell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 448 ss.; K. LENAERTS, J. VANHAMME, *Procedural rights of parties in the Community administrative process*, in *Common Market Law Rev.*, 1997, p. 541 ss. In giurisprudenza, il legame telelogico tra diritto d'accesso e diritto di difesa è messo bene in luce soprattutto da Corte giust., sent. 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe c. Commissione*, C-185/95 P, punto 89; Trib., sent. 29 giugno 1995, *Solvay c. Commissione*, T-30/91, punto 59.

<sup>40</sup> Cfr. la decisione della BCE del 4 marzo 2004 relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea (BCE/2004/3), in particolare artt. 2, 3 e 4. In giurisprudenza, con riferimento all'accesso ai documenti delle autorità di vigilanza bancaria, cfr. Corte giust., 13 settembre 2018, *Enzo Buccioni c. Banca d'Italia*, C-594/16, punto 29, ove si legge che «al fine di tutelare non solo gli specifici interessi degli enti creditizi direttamente coinvolti, ma anche l'interesse generale collegato, in particolare, alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione, che l'articolo 53, par. 1, della direttiva 2013/36 impone, come regola generale, l'obbligo del segreto professionale». Per converso, «la possibilità di escludere l'obbligo del segreto professionale (...) richiede che la domanda di divulgazione verta su informazioni in merito alle quali il richiedente fornisca indizi precisi e concordanti che lascino plausibilmente supporre che esse risultino pertinenti ai fini di un procedimento civile o commerciale in

In questi termini, la disciplina della partecipazione procedimentale prevista dal regolamento SSM non pare discostarsi dall'impostazione tradizionalmente abbracciata dal diritto dell'Unione, che considera l'accesso ai documenti e il diritto di essere sentiti come manifestazione tipica del diritto di difesa della parte potenzialmente lesa dal provvedimento, ossia come possibilità di instaurare un contraddittorio qualificato con l'autorità prima dell'adozione del provvedimento sfavorevole, secondo la logica garantistica dell'*audi alteram partem*<sup>41</sup>.

La possibilità di presentare osservazioni è, del resto, assicurata non già in un momento precedente alla formazione della volontà dell'amministrazione, in un'ottica di partecipazione «collaborativa», bensì solamente a valle della fase istruttoria e prima dell'adozione del provvedimento negativo, assumendo così i tratti di una «partecipazione-contraddittorio»<sup>42</sup>, intesa come attività di natura semi-contenziosa, a

---

corso o da avviare, il cui oggetto dev'essere concretamente individuato dal richiedente e al di fuori del quale le informazioni di cui trattasi non possono essere utilizzate» (punto 38). Ma si v. altresì, più di recente, Trib., sent. 25 giugno 2020, *Malacalza Investimenti Srl c. BCE*, T-522/19, in cui il Tribunale ha annullato la decisione di diniego all'accesso pubblico opposto dalla BCE alla società azionista di maggioranza di un istituto significativo posto sotto amministrazione straordinaria, stante la non dimostrata sussistenza di un obbligo di mantenere l'assoluta riservatezza dei documenti richiesti. La sentenza, ancorché resa in un procedimento in contumacia, sembra smentire la tesi avanzata dalla BCE circa la sussistenza di una presunzione generale di riservatezza estesa a tutti i fascicoli relativi all'esercizio della funzione di vigilanza.

<sup>41</sup> In giurisprudenza, cfr. soprattutto Corte giust., sent. 23 ottobre 1974, *Transocean Marine Paint Association*, C-17/74; sent. 24 ottobre 1996, *Commissione c. Lisretal*, C-32/95 P; sent. 21 settembre 2000, *Mediocurso*, C-462/98 P; sent. 15 giugno 2006, *Dokter*, C-28/05. In dottrina, rilevano la prevalenza della dimensione garantistica e difensiva degli istituti procedimentali A. SIMONATI, *op. ult. cit.*, p. 31 ss. e, con particolare riferimento alla motivazione degli atti delle istituzioni, A. CASSATELLA, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013, spec. p. 206 ss. La medesima *ratio* informa le citate *Model Rules* elaborate dal gruppo ReNEUAL (si v. in particolare l'art. III-23(1), *Book III – Single Case Decision-Making*, secondo cui «*Every party has the right to be heard by a public authority before a decision, which would affect him or her adversely, is taken*»).

<sup>42</sup> Per una efficace ricostruzione dei diversi modelli di partecipazione procedimentale nell'ordinamento italiano si rinvia, per tutti, a M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, p. 295 e alla ampia bibliografia ivi riportata.

carattere giustiziale<sup>43</sup>. Ciò si evince dal fatto che, ai sensi dell'art. 31 del regolamento quadro, l'atto con cui la BCE comunica alla parte la facoltà di presentare le proprie osservazioni deve indicare il contenuto sostanziale della decisione di vigilanza che la BCE intende adottare, nonché i fatti rilevanti, gli addebiti e i fondamenti giuridici posti alla base della determinazione<sup>44</sup>.

Se ciò è vero, occorre nondimeno precisare come, nella prassi, la BCE abbia sviluppato un approccio di vigilanza basato sul dialogo informale (il c.d. *supervisory dialogue*) con gli istituti vigilati<sup>45</sup>. Ciò avviene in particolare nel corso del processo annuale di revisione e valutazione prudenziale (SREP), in cui i gruppi di vigilanza congiunti avviano un'interlocuzione serrata e costante con le banche vigilate, con l'obiettivo di acquisire tutti gli elementi e le informazioni utili alla decisione e, al contempo, di illustrare all'istituto le metodologie di vigilanza impiegate e gli esiti delle valutazioni preliminari di vigilanza, descrivendo il contenuto delle eventuali misure correttive che saranno adotta-

---

<sup>43</sup> Come è stato autorevolmente osservato, la giurisprudenza della Corte «contribuisce ad attribuire un'impronta marcatamente giustiziale al procedimento amministrativo» (così, R. CARANTA, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1996, ad vocem, p. 609). Analogamente, per J. MENDES, *Participation and participation rights in EU law and governance*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law*, cit., p. 266 ss. «*the Court's jurisprudence has been predominantly underpinned in an adversarial-adjudicative conception of process rights*». In argomento, cfr. altresì M. COCCONI, *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, p. 1127; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 31 del regolamento quadro, il contraddittorio si svolge generalmente in forma scritta; alla parte è data la facoltà di presentare osservazioni sui fatti e sugli addebiti concernenti la decisione di vigilanza entro due settimane, eventualmente prorogabili su istanza della parte, ovvero riducibili, su decisione della BCE in ragione di particolari circostanze. È rimessa, invece, alla discrezionalità della BCE l'attivazione di un contraddittorio in forma orale.

<sup>45</sup> In tema, G. SCIASCIA, *Procedural Accountability through Formal and Informal Dialogue: the Case of the Single Supervisory Mechanism (SSM)*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, cit., p. 114.



te all'esito del processo di verifica. In tal modo, l'ente vigilato è posto nella condizione di comprendere, ed eventualmente discutere o contestare anticipatamente, le scelte valutative compiute dalla BCE.

Si tratta, dunque, di una forma di partecipazione procedimentale volta a facilitare «*a better mutual understanding*»<sup>46</sup> tra autorità di vigilanza e soggetto vigilato, risultando in definitiva strumentale tanto agli interessi degli amministrati, secondo una logica garantistica e di anticipazione del contraddittorio, quanto all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione precedente. Quest'ultima, infatti, aprendosi al contributo del privato, viene ad acquisire tutti gli elementi istruttori necessari a una completa ricostruzione dei fatti e a una corretta – e quanto più possibile condivisa – valutazione tecnico-giuridica della fattispecie<sup>47</sup>.

### 2.3. *La decisione urgente e il contraddittorio «postumo»*

Una significativa eccezione al godimento della garanzia partecipativa è espressamente prevista per le ipotesi in cui la BCE ritenga necessario provvedere con urgenza<sup>48</sup>, al fine di impedire il prodursi di danni significativi al sistema finanziario<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. l'informativa *Dialogue: a cornerstone of supervision*, pubblicata nel 2017, nel portale istituzionale della BCE, ove si legge che «*the supervisory dialogue is a key component of supervisors' toolkit to incentivise banks to improve their risk management, with outcomes beneficial to both banks and supervisors. In this respect, the supervisory dialogue is not a "one-way street". Dialogue must go both ways: supervisors want to operate with the banks they supervise under the "no surprise" principle*».

<sup>47</sup> In quest'ottica – come mette bene in luce M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, cit., p. 298 – l'intervento collaborativo del privato può contribuire ad aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'agire amministrativo, massimizzando l'utilità per l'azione amministrativa. L'A. precisa altresì come, specie nella legislazione europea settoriale, la partecipazione dei privati ai procedimenti decisionali sovranazionali assuma talvolta anche una valenza collaborativa, «come istituto concepito per rafforzare il rapporto di fiducia dei cittadini con le istituzioni europee e aumentare il livello di legittimazione di queste ultime nella società europea».

<sup>48</sup> Art. 22(1)(2), regolamento SSM e art. 31(4) e (5), regolamento quadro. La previsione deve essere interpretata restrittivamente, e non trova applicazione nei procedimenti sanzionatori in ragione del carattere inderogabile attribuito al diritto al contraddittorio nell'ambito dell'esercizio del potere di imposizione di sanzioni, specialmente là

In tal caso, la decisione urgente riveste carattere provvisorio, in quanto, successivamente alla sua adozione e senza indebito ritardo, la BCE è tenuta a garantire alla parte interessata la possibilità di presentare osservazioni scritte entro un termine di due settimane<sup>50</sup>. Sulla base delle osservazioni eventualmente ricevute, la BCE effettua un riesame del provvedimento, al cui esito può decidere di confermarlo, modificarlo ovvero revocarlo e sostituirlo con una nuova decisione.

A ben vedere, il provvedimento urgente della BCE, pur esplicitamente definito come «provvisorio», deve ritenersi solo eventualmente tale, dal momento che, là dove il privato non presenti osservazioni entro i termini, si stabilizzeranno definitivamente gli effetti giuridici da esso prodotti. L'efficacia della decisione urgente appare invero subordinata a

---

dove queste assumono – come nel nostro caso – una «colorazione penale». Sul punto, R. D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, cit., p. 26 ss.

<sup>49</sup> Anche nel nostro ordinamento, del resto, la giurisprudenza pacificamente ammette la compressione delle garanzie partecipative, quale in particolare la comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'art. 7 della l. n. 241/1990, allorché ciò risponda all'esigenza di tutelare interessi costituzionalmente garantiti quale il risparmio, ex art. 47 Cost. Si v., in particolare, quanto stabilito da T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, n. 8867/2018, per cui «alla luce della stringente necessità per la Banca d'Italia di agire celermente per contenere gravi rischi per la stabilità patrimoniale e per l'attività stessa dell'intermediario, del tutto giustificate appaiono l'omessa comunicazione di avvio del procedimento all'interessato e la mancata partecipazione dello stesso all'iter decisorio, a prescindere dalla complessa questione dei limiti di applicabilità della l. n. 241/1990 ai procedimenti di vigilanza bancaria e finanziaria, anche ai sensi dell'art. 24 della l. n. 262/2005».

<sup>50</sup> Una previsione analoga è contemplata nel citato art. III-23(2) delle *Model Rules*, ai sensi del quale «*The hearing prior to the taking of the individual decision may be omitted when an immediate decision is strictly necessary in the public interest or because of the serious risk involved in delay, but a hearing shall be provided after the decision was taken*». Nella giurisprudenza europea, la derogabilità del diritto di difesa in presenza di motivi di urgenza è stata ritenuta ammissibile a condizione che ciò «risponda effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti», riconoscendo nella possibilità di contestare la misura in un procedimento successivo un correttivo idoneo a rendere non sproporzionata e inaccettabile la compressione del diritto di difesa (così Corte giust., sent. 15 giugno 2006, *Dokter*, cit., punti 75 e 76).

una sorta di condizione risolutiva, tale per cui l'allegazione da parte del privato di elementi relativi agli addebiti contestati e ai fondamenti giuridici della decisione di vigilanza comporta la riapertura del precedente procedimento e una novazione della volontà amministrativa.

Il regolamento introduce, così, una peculiare forma di «contraddittorio postumo», che si traduce – di fatto – in un obbligo di riesame in via amministrativa della questione da parte della medesima autorità procedente.

In questi termini, il descritto meccanismo partecipativo sembra presentare alcune analogie con i procedimenti amministrativi di revisione interna<sup>51</sup>, dal momento che consente al privato destinatario dell'atto sfavorevole di provocare un nuovo pronunciamento da parte della medesima autorità, a seguito della presentazione di nuovi elementi o osservazioni. La costruzione dell'istituto può dirsi invero prevalentemente finalizzata a una «gestione razionale dell'attività amministrativa»<sup>52</sup>, proprio in quanto consente all'amministrazione di agire celermente e senza aggravii procedurali in presenza di una situazione d'urgenza, salvo poi permettere, in una seconda fase, la riespansione dello spazio di garanzia inizialmente compresso.

Al contempo, il differimento del contraddittorio a una fase procedimentale eventuale e successiva, in uno con la duplicazione delle decisioni, pare sollevare una serie di questioni di non immediata soluzione.

Preliminarmente, ci si deve chiedere se il destinatario della decisione urgente possa impugnarla immediatamente ovvero se la disponibilità di uno specifico rimedio procedimentale ne determini la non immediata oppugnabilità. In assenza di disposizioni specifiche, si ritiene che il privato, in applicazione dei principi generali del diritto dell'Unione, possa contestare direttamente la decisione provvisoria dinanzi al Tribunale dell'Unione. Quest'ultima, infatti, produce immediatamente effetti giuridici potenzialmente lesivi, facendo sorgere in capo al destinatario tanto la legittimazione, quanto l'interesse a ottenere la pronta caducazione dell'atto.

---

<sup>51</sup> In argomento, L. DE LUCIA, *Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell'Unione europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015, p. 4 ss.

<sup>52</sup> Così, L. DE LUCIA, *op. ult. cit.*, p. 8.

L'ammissibilità in astratto dell'azione giurisdizionale pone, peraltro, il problema del coordinamento con la tutela procedimentale, trattandosi di stabilire se il destinatario del provvedimento urgente possa decidere di percorrere parallelamente la via del ricorso giurisdizionale e dell'attivazione del contraddittorio procedimentale e, in caso affermativo, quale sia la sorte del ricorso giurisdizionale presentato contro la decisione urgente a seguito della nuova statuizione della BCE.

In tal caso, ci sembra corretto ritenere che il provvedimento «definitivo» – successivo, cioè, all'attivazione postuma del contraddittorio – potrà essere poi impugnato dal ricorrente, anche autonomamente, salva l'eventuale riunione della causa a quella già instaurata sulla decisione provvisoria, la quale potrebbe, in ipotesi, conservare utilità ai fini risarcitori<sup>53</sup>. Viceversa, in caso di mancata impugnazione tempestiva della decisione urgente, occorre chiedersi se la parte possa far valere in sede di impugnazione del provvedimento definitivo la carenza originaria del presupposto d'urgenza ovvero se tale vizio debba ritenersi emendato dalla successiva apertura del contraddittorio procedimentale<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Giova infatti rammentare come la Corte abbia a più riprese riconosciuto che «l'interesse ad agire di un ricorrente non viene necessariamente meno a motivo del fatto che l'atto da essa impugnato abbia cessato di produrre effetti nel corso del procedimento» (cfr., in particolare, Corte giust., sent. 28 maggio 2013, *Abdulrahim c. Consiglio e Commissione*, C-239/12 P, punto 62). Invero, anche di recente, è stato precisato che «*in the event of a repeal, an applicant may thus retain an interest in seeking the annulment of an act directly affecting him which has been repealed in order to obtain inter alia a finding, by the EU judicature, that an unlawful act has been committed against him, in order for that finding to then act as the basis for any action for damages aimed at properly compensating the damage caused by the contested act*». (Trib., ord. 12 September 2017, *Trasta Komerbanka*, T-247/16, punto 20).

<sup>54</sup> Sulla rilevanza delle «formalità sostanziali» nel procedimento amministrativo europeo, cfr., per tutti, G. MANNUCCI, *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 259, con ampi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

#### 2.4. Il diritto di essere sentiti e la concezione funzionalmente unitaria dei procedimenti composti

Come abbiamo anticipato, maggiori criticità sembrano porsi nei casi in cui, a fronte dell'articolazione composita dei procedimenti, emerge la necessità di pervenire a un corretto coordinamento delle discipline procedurali nazionali e sovranazionale. La questione riguarda tutte le garanzie procedurali della c.d. *rule of law* amministrativa<sup>55</sup>, ma – ai nostri fini – assume particolare rilievo rispetto alla soddisfazione del diritto di essere sentiti.

Si è appena riscontrato infatti come, in linea con una concezione eminentemente difensiva dell'istituto, anche nel sistema settoriale in esame la garanzia partecipativa assume generalmente rilievo rispetto ai soli atti conclusivi del procedimento, in quanto idonei a produrre effetti diretti e immediati nei confronti del destinatario. Al contempo, sulla scorta di quanto osservato da autorevole dottrina, si deve altresì considerare come dall'articolazione del procedimento in diverse fasi, attribuite alla competenza di autorità appartenenti a livelli diversi, discenda «il minor rilievo del provvedimento finale rispetto agli atti che segnano le varie fasi in cui si articolano i procedimenti composti»<sup>56</sup> e, con esso, la necessità di attribuire autonoma rilevanza giuridica ai vari momenti

---

<sup>55</sup> Si v., ad esempio, la domanda di annullamento della revoca della licenza bancaria presentata da *Trasta Komerbanka*, in T-247/16 (al momento ancora pendente), in cui la ricorrente ha censurato, tra le altre cose, la violazione del diritto di essere sentita, la violazione del principio di proporzionalità, la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e la violazione del dovere di condurre un istruttoria completa, accurata e imparziale, specie sotto il profilo del mancato riscontro, da parte della BCE, del fatto che le informazioni e i documenti presentati dall'autorità lettone fossero carenti e imprecise.

<sup>56</sup> M.P. CHITI, *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, cit., p. 73. Sulla necessità di valorizzare l'autonomia concettuale del procedimento amministrativo europeo e delle sue singole fasi rispetto alla sola dimensione del provvedimento finale, si v. E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, p. 321.

dell'attività amministrativa e, dunque, agli atti interni alla sequenza procedimentale<sup>57</sup>.

In questa prospettiva, l'atto formalmente endoprocedimentale può risultare in effetti l'atto conclusivo di una singola fase procedimentale ed assumere un contenuto sostanzialmente decisivo. In altri casi, si deve ammettere che l'atto interno, pur posto in funzione strumentale rispetto al provvedimento finale, può esplicitare un forte condizionamento sul contenuto di quest'ultimo. Potrebbe darsi, cioè, che la determinazione finale dell'autorità decidente si basi in tutto o in parte su dati e informazioni raccolti o elaborati dall'autorità appartenente all'altro livello ovvero che l'autorità competente all'adozione del provvedimento, pur essendo tenuta a fare esercizio della propria discrezionalità, si limiti a recepire le risultanze istruttorie dell'altra autorità. In definitiva, la lesione della sfera giuridica del privato, sebbene formalmente ascrivibile al solo atto conclusivo del procedimento, ben potrebbe discendere, nella sostanza, dall'attività istruttoria o dalle valutazioni discrezionali compiute dall'autorità appartenente all'altro livello ordinamentale.

Come noto, già a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, la giurisprudenza della Corte di giustizia era giunta a ritenere che il diritto di essere sentiti, in quanto principio fondamentale del diritto europeo, dovesse essere garantito anche in assenza di una previsione normativa espressa e che, dinanzi a una struttura procedimentale composita, la garanzia partecipativa dovesse essere in ogni caso assicurata dall'autorità investita del potere di adottare l'atto sostanzialmente in grado di incidere sulla sfera giuridica del privato<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> In questo senso, cfr. altresì G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, cit., p. 506 per il quale la giurisprudenza europea, ammettendo che le anomalie insorte nel corso dell'iter decisionale si riflettano sull'atto finale, ha accolto un *principio di articolazione* del procedimento, da cui discende «una nozione non meramente descrittiva, ma normativa del procedimento amministrativo».

<sup>58</sup> Cfr., in particolare, Corte giust., sent. 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90; sent. 24 ottobre 1996, *Lisretal*, C-32/95 P; Trib., 9 novembre 1995, *France Aviation*, T-346/94; Trib., sent. 19 febbraio 1998, *Eyckeler c. Commissione*, T-42/96; Trib., 17 settembre 1998, *Primex Produkte*, T-50/96. In dottrina, C. ECKES, J. MENDES, *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection?*, in *Eur. Law Rev.*, 2011, p. 651 ss.; M. CONTICELLI, *Dentro e oltre la composizione: un'analisi della giurisprudenza in materia di partecipazione*,

A fronte della disarticolazione dell'unità strutturale dei procedimenti amministrativi, la giurisprudenza sovranazionale ha contribuito alla costruzione di una concezione funzionalmente unitaria del procedimento amministrativo<sup>59</sup>, in virtù della quale il diritto di essere sentiti deve essere garantito rispetto alla fattispecie procedimentale considerata nella sua interezza e complessità<sup>60</sup>. Secondo tale orientamento, in sintesi, l'esercizio del diritto al contraddittorio, pur svolgendosi dinanzi alla sola autorità dotata del potere sostanzialmente decisorio, deve poter investire l'intero *iter* deliberativo e, con esso, tutto il materiale istruttorio su cui matura la determinazione finale.

Nel quadro del SSM si tratta, dunque, di comprendere in che modo possa realizzarsi pienamente il diritto al contraddittorio in quei casi in cui il contenuto del provvedimento finale risulti variamente condizionato dall'apporto congiunto della BCE e delle autorità nazionali. Tale operazione richiede di determinare con precisione, rispetto alle sequenze procedimentali esaminate nel capitolo precedente, le diverse sfere di competenza e di individuare l'amministrazione sostanzialmente investita del potere decisionale.

Così, nei procedimenti di vigilanza «diretta» della BCE, il privato destinatario della decisione potrà presentare documenti ed esprimere osservazioni su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, così come sulle valutazioni tecnico-discrezionali compiute dall'autorità. Il fatto che, all'interno del procedimento della BCE, l'autorità nazionale abbia

---

in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi*, cit., spec. p. 92. Un criterio analogo traspare altresì dalle citate *Model Rules* e, in particolare, dall'art. III-24 (*Right to be heard in composite procedures*) per cui «*the application of the right to be heard will depend on the division of responsibility in the decision-making process*».

<sup>59</sup> Così, S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., p. 46 ss. Si v. altresì C. ECKES, J. MENDES, *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures*, cit., ove si precisa che il diritto di essere sentiti «*should be ensured at the level at which the decision is formed, taking into account the effects that decisions produce at each level. This requires considering composite administrative procedure as unitary procedures that lead to unitary outcomes, including possible adverse effects in the legal sphere of private persons. Only this way the position of those affected can be duly protected*».

<sup>60</sup> In tal senso, cfr. soprattutto A. SIMONATI, *op. ult. cit.*, p. 53.

svolto un'attività meramente preparatoria e strumentale, non altera in alcun modo il regime procedimentale della garanzia partecipativa, ma impone semmai alla BCE di estendere il contraddittorio anche a tutte le informazioni e agli elementi istruttori prodotti a livello nazionale<sup>61</sup>.

Simmetricamente, si ritiene che anche le autorità nazionali, nell'ambito della vigilanza diretta sugli enti meno significativi, debbano consentire al privato di esercitare la pretesa partecipativa su tutti gli elementi e le valutazioni rilevanti della fattispecie, ivi compresi eventuali atti di indirizzo o di istruzione generale emanati dalla BCE che non contengano informazioni riservate. Vero è che in tali casi l'autorità domestica deve ritenersi soggetta alla disciplina procedimentale nazionale, in omaggio al principio di autonomia procedurale; nondimeno, occorre ricordare come, in virtù dei ben noti principi di equivalenza e di effettività, tale disciplina non possa risultare meno favorevole di quella prevista per casi analoghi di natura interna, né può rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento sovranazionale<sup>62</sup>. Ne consegue che, a prescindere dalle singole discipline nazionali, le autorità degli Stati membri dovranno sempre riconoscere al privato il diritto di essere sentito (almeno) prima dell'adozione di un atto potenzialmente lesivo, attivando là dove possibile il contraddittorio anche sul contenuto degli atti della BCE che abbiano eventualmente avuto un'incidenza sul contenuto dell'atto finale<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Si ricorda, del resto, come anche il diritto di accedere al proprio fascicolo, così come disciplinato dall'art. 32(2), regolamento quadro, prevede espressamente che «i fascicoli sono composti da tutti i documenti ottenuti, prodotti o raccolti dalla BCE nel corso di una procedura di vigilanza», fatti salvi gli interessi legittimi delle persone giuridiche e fisiche diverse dalla parte interessata e le informazioni riservate.

<sup>62</sup> D'altronde, come ricorda M.P. CHITI, *Le forme d'azione dell'amministrazione europea*, cit., p. 73, la crisi dell'autonomia procedimentale degli Stati membri deriva in gran parte dalla «erosione del modello di esecuzione indiretta e dell'affermarsi della coamministrazione e di altri simili modelli di azione amministrativa congiunta, che presuppongono una forte integrazione dei procedimenti». In questi termini, cfr. altresì S. GALERA RODRIGO, *La aplicación administrativa del derecho comunitario*, cit., p. 25.

<sup>63</sup> Qui si apre, semmai, il diverso problema della accessibilità di tali atti da parte del destinatario. Sul punto, si v. l'art. 32, regolamento quadro, ai sensi del quale «il diritto di accesso non si estende alle informazioni riservate», le quali «possono includere i documenti interni della BCE o di un'ANC e la corrispondenza tra la BCE e un'ANC o



Più complessa appare, invece, la questione della garanzia del diritto di difesa nell'ambito dei procedimenti misti o composti. In tali casi, come abbiamo osservato, l'esercizio del potere si articola in due porzioni procedurali, ciascuna dotata di propria autonomia e sottoposta a regole procedurali differenti. Ai nostri fini conviene tuttavia trattare separatamente le ipotesi dei procedimenti con scansione *bottom-up* da quelli risultanti dall'atto di istruzione della BCE.

In relazione ai primi, il nodo della partecipazione dei privati sembra essere positivamente risolto dallo stesso regolamento quadro della BCE. In particolare, quanto al procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia, l'art. 77 stabilisce che la BCE, qualora intenda rigettare il progetto di decisione presentatole dall'autorità nazionale e negare il provvedimento autorizzatorio, è tenuta ad attivare il contraddittorio con l'istante<sup>64</sup>. Chiaramente, nel caso in cui sia l'autorità nazionale a rigettare in via definitiva l'istanza, il diritto partecipativo è garantito a livello nazionale, secondo le regole e gli istituti previsti dalla legislazione domestica.

Nei procedimenti di revoca dell'autorizzazione bancaria il diritto a essere sentiti è, invece, sempre assicurato dalla BCE, in quanto titolare esclusiva del potere di adottare il provvedimento ablativo, sia nelle ipotesi in cui essa agisca d'ufficio, sia quando il procedimento è avviato dall'autorità nazionale<sup>65</sup>. Analogamente, il diritto di difesa deve essere sempre assicurato dinanzi alla BCE qualora questa intenda opporsi all'acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio<sup>66</sup>.

In tali ipotesi è, dunque, la disciplina sovranazionale a delineare con precisione le rispettive sfere di competenze e ad accordare alla parte interessata il diritto di essere ascoltata dinanzi all'autorità investita del potere di adottare la decisione finale. In virtù dell'evidenziata concezione unitaria del procedimento, si deve tuttavia ritenere che il diritto al contraddittorio dinanzi alla BCE si estenda all'intera vicenda procedi-

---

tra ANC». Il regolamento quadro prevede poi che le autorità nazionali sono tenute a inoltrare alla BCE ogni richiesta ad esse pervenuta relativa all'accesso a fascicoli collegati a procedure di vigilanza della BCE.

<sup>64</sup> Art. 77, regolamento quadro.

<sup>65</sup> Art. 81(2), regolamento quadro.

<sup>66</sup> Art. 87, regolamento quadro.

mentale, riguardando così anche gli elementi istruttori e le valutazioni compiute dall'autorità nazionale.

D'altro canto, il segmento nazionale del procedimento rimane soggetto alle regole procedurali nazionali, nei limiti in cui queste siano compatibili con la disciplina del regolamento SSM e del regolamento quadro. Sembrerebbe dunque che, nella misura in cui ciò non sia in contrasto con il diritto dell'Unione, la partecipazione procedimentale possa avere luogo *anche* dinanzi all'autorità nazionale, specie là dove quest'ultima giunga a una valutazione (provvisoria) negativa dell'istanza<sup>67</sup>. Tale conclusione ci pare coerente con la particolare struttura dei procedimenti composti qui considerati, in cui – come si è detto – la determinazione finale della BCE riposa sull'istruttoria e sulle valutazioni discrezionali effettuate dall'autorità nazionale. Deve invece senz'altro escludersi che l'avvenuta partecipazione del privato dinanzi all'autorità nazionale possa esonerare la BCE dall'attivazione del contraddittorio con il privato là dove il contenuto del provvedimento finale risulti a questi sfavorevole<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> In questo senso, cfr. S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., p. 48. Sull'opportunità di assicurare una doppia partecipazione a entrambi i livelli nelle ipotesi in cui entrambe le autorità dispongano di poteri valutativo-discrezionali, si v. C. ECKES, J. MENDES, *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures*, cit.

<sup>68</sup> Ciò a prescindere dal fatto che la BCE si conformi o meno al contenuto del progetto di decisione presentatole dall'autorità nazionale. In altri termini, il diritto a essere sentiti deve essere garantito dalla BCE anche qualora il privato abbia già avuto modo di esercitare la pretesa partecipativa dinanzi all'autorità nazionale e la BCE non intenda discostarsi dalla valutazione (negativa) di quest'ultima. In questo senso, si v. Trib., sent. 18 gennaio 2000, *Mehibas Dordtselaan*, T-290/97, punto 44, in cui si afferma che, benché l'interessato abbia potuto «avvalersi efficacemente del diritto di essere sentito nel corso della prima fase del procedimento amministrativo che si svolge a livello nazionale, viceversa [ciò] non garantisce affatto il rispetto dei diritti della difesa nella seconda fase del medesimo procedimento, la quale si svolge dinanzi alla Commissione». Inoltre, stante la previsione espressa della garanzia partecipativa all'interno del regolamento quadro, si deve escludere che il diritto al contraddittorio possa essere assicurato dall'autorità nazionale «per conto» della BCE, come pare invece emergere da Trib., sent. 9 luglio 2003, *Vlaams Fonds*, T-102/00, punto 61 o, ancora più chiaramente, da Trib., sent. 10 dicembre 2009, *Cofac – Cooperativa de Formação*, T-158/07, punto 39. Diversamente, sembra corretto ritenere non necessaria l'attivazione del contraddittorio

Più controverso appare, invece, il caso delle istruzioni specifiche che la BCE indirizza alle autorità nazionali affinché queste esercitino i propri poteri nei confronti di un soggetto vigilato. Qui la struttura procedimentale evidenzia la concatenazione di un duplice ordine di rapporti: il primo intercorre esclusivamente tra l'autorità sovranazionale e l'autorità nazionale; il secondo mette in relazione diretta l'autorità nazionale con il privato destinatario del provvedimento. Non si instaurano, cioè, rapporti diretti tra l'istituzione sovranazionale e il privato.

Diversamente da quanto avviene nelle fattispecie precedentemente considerate, in tali casi né il regolamento SSM, né il regolamento quadro della BCE dispongono alcunché in merito al godimento della garanzia partecipativa; anzi, il riferimento esclusivo alla «decisione di vigilanza» nei termini sopra esposti sembrerebbe indicare la volontà di escludere il diritto di essere sentiti in merito ad atti rivolti esclusivamente alle autorità nazionali, quali appunto le istruzioni.

Tale indicazione necessita, peraltro, di essere considerata alla stregua delle summenzionate coordinate giurisprudenziali al fine di verificare quale sia l'autorità sostanzialmente investita del potere decisionale e, di conseguenza, quale sia l'amministrazione tenuta ad attivare il contraddittorio con il privato destinatario della misura di vigilanza.

Così, là dove l'atto della BCE attribuisca all'autorità nazionale un ampio margine discrezionale quanto alla definizione del contenuto sostanziale della misura da adottare, si dovrà ritenere che il diritto di difesa trovi applicazione nella sola fase nazionale, dinanzi alla competente autorità dello Stato membro. Tale conclusione sembra valere in particolare modo per i procedimenti sanzionatori di cui all'art. 18(5) del regolamento SSM, in cui, come si è visto, l'autorità nazionale dispone di uno spazio valutativo autonomo tanto in fase di accertamento della violazione, quanto nella scelta della misura sanzionatoria e della sua quantificazione, risultando in definitiva vincolata solamente a dare avvio al relativo procedimento.

Al contrario, qualora il contenuto sostanziale dell'atto finale risulti integralmente condizionato a monte dall'istruzione della BCE, di modo

---

nel caso in cui la BCE non si conformi alla proposta (negativa) dell'autorità nazionale e intenda adottare un provvedimento dal contenuto favorevole per il richiedente.

che non residui alcun potere decisionale autonomo in capo all'autorità nazionale, sembra corretto ritenere che spetti alla BCE di dare soddisfazione alla pretesa partecipativa del privato prima dell'adozione dell'istruzione, e ciò anche in mancanza di una previsione normativa espressa che disponga in tal senso, e senza che rilevi il dato formale dell'assenza di un rapporto diretto tra privato interessato e autorità europea<sup>69</sup>.

A ben vedere, del resto, per individuare correttamente il momento di esplicazione della garanzia partecipativa alla luce del criterio sostanzialistico, si dovrebbe procedere a una verifica di carattere prognostico

---

<sup>69</sup> Cfr. in proposito l'orientamento secondo cui, ai fini della garanzia del diritto di difesa nell'ambito dei procedimenti composti, non rileva il dato formale dell'assenza di rapporti diretti tra interessato e autorità europea. Come noto, tale conclusione risulta da tempo pacifica in relazione ai procedimenti relativi al recupero di contributi illegittimamente erogati dal Fondo sociale europeo, in merito ai quali le corti europee hanno precisato che «dalle disposizioni del regolamento n. 2950/83 risulta che, pur essendo lo Stato membro l'unico interlocutore del Fondo, si instaura un rapporto diretto tra la Commissione e il beneficiario del contributo» (cfr. la citata sentenza *Lisretal*, C-32/95 P, punto 47; analogamente, Trib., sent. 9 luglio 2003, *Vlaams Fonds*, T-102/00, punti 60 e 61; Trib., sent. 18 luglio 2007, *Ente per le Ville Vesuviane*, T-189/02, punto 87). A diverse conclusioni giunge, invece, il giudice sovranazionale in relazione alle procedure di recupero degli aiuti di Stato illegittimamente erogati, così come oggi disciplinate dal regolamento UE n. 2015/1589. In tali casi, muovendo dal rilievo per cui il procedimento si instaura solo nei confronti dello Stato interessato, la Corte ha affermato che «nessuna disposizione del procedimento di controllo degli aiuti di Stato riserva, tra gli interessati, un ruolo particolare al beneficiario dell'aiuto. A tal riguardo, occorre precisare che il procedimento di controllo degli aiuti di Stato non è un procedimento avviato "contro" il beneficiario o i beneficiari degli aiuti che implicherebbe che quest'ultimo o questi ultimi possano far valere diritti di estensione pari a quella dei diritti della difesa in quanto tali» (così, Corte giust., sent. 24 settembre 2002, *Falck e Acciaierie di Bolzano*, in cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, punto 83; analogamente Trib., sent. 15 dicembre 2009, *Électricité de France*, T-156/04, punto 102, in cui il Tribunale ha affermato che «le imprese beneficiarie degli aiuti sono considerate solo come «interessate» a tale procedimento. In quanto tali, esse non possono pretendere un dibattito in contraddittorio con la Commissione, quale quello previsto in favore del detto Stato membro»). La diversità di regime potrebbe spiegarsi, oltre che in base al testo del regolamento sugli aiuti, proprio in ragione della inconfigurabilità di tali procedimenti alla stregua di procedimenti composti e, dunque, del mancato riconoscimento dell'unitarietà funzionale del relativo procedimento.

circa l'astratta idoneità della partecipazione del privato ad avere una qualche *influenza* sulla decisione dell'amministrazione<sup>70</sup>. Si dovrebbe, cioè, valutare caso per caso, e in prospettiva *ex ante*, se le eventuali osservazioni del privato potrebbero avere, anche solo astrattamente, una qualche incidenza sulla volontà determinativa dell'organo procedente e portare, così, a un mutamento del contenuto sostanziale del provvedimento adottando: solamente in tal caso il diritto al contraddittorio può esplicare a pieno la propria funzione garantistica e assicurare una tutela effettiva al destinatario del provvedimento. Là dove, invece, in ragione del vincolo posto dall'istruzione, l'autorità nazionale non possa in alcun modo pervenire a un esito diverso da quello delineato dall'atto presupposto, l'intervento partecipativo del privato sarebbe *inutiliter datum*, in quanto del tutto superfluo e tardivo, imponendosi, al contrario, la necessità di anticipare il momento partecipativo alla fase precedente.

In definitiva, sebbene residuino diversi profili di criticità dovuti all'incerta configurazione di alcuni moduli di esecuzione, possiamo ritenere che in tutte le ipotesi qui considerate l'adesione a una concezione funzionalmente unitaria dei procedimenti di vigilanza consenta ai privati destinatari dell'azione amministrativa un esercizio pieno ed effettivo dei propri diritti di difesa. In quest'ottica, risulta invero possibile superare la frammentazione della vicenda procedimentale e assicurare la «trasmissibilità» della garanzia procedimentale all'interno delle diverse fasi in cui si articola l'azione amministrativa, a prescindere dal dato strutturale che distingue i rapporti tra amministrazione sovranazionale e quella nazionale, e tra quest'ultima e il privato destinatario del provvedimento<sup>71</sup>.

L'esigenza di garantire la tutela procedimentale degli amministrati giustifica, allora, il superamento della distinzione tra sfera nazionale e sovranazionale<sup>72</sup> e determina l'apertura del contraddittorio all'intera

---

<sup>70</sup> Sul diritto di partecipazione come «diritto di cercare di influire sulle decisioni dell'amministrazione», cfr. G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 97.

<sup>71</sup> Così, S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo europeo*, cit., p. 48 ss.

<sup>72</sup> Sul superamento della concezione tradizionale delle due sfere cfr. L.F. MAESO SECO, *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica dell'impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in G. DELLA CANANEA, M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, cit., p. 13 ss.

vicenda procedimentale, indipendentemente dalla sede, nazionale o sovranazionale, in cui viene a realizzarsi il diritto partecipativo.

### 3. *Il riesame amministrativo interno tra garanzia procedimentale e tutela giustiziale*

Tra gli strumenti di tutela dei soggetti vigilati, un breve cenno merita di essere fatto anche al riesame amministrativo delle decisioni di vigilanza della BCE, previsto dall'art. 24 del regolamento SSM. Si tratta, come noto, di un rimedio amministrativo, affidato a una commissione indipendente interna alla stessa istituzione sovranazionale, avente la funzione di valutare la conformità procedurale e sostanziale delle decisioni di vigilanza della BCE<sup>73</sup>.

Tale rimedio presenta alcuni caratteri ibridi che ne rendono particolarmente difficile l'inquadramento all'interno dei diversi strumenti di tutela giustiziale offerti dal diritto dell'Unione europea<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> In tema, cfr. in particolare S. CASSESE, *A European Administrative Justice?*, in AA.VV., *Judicial review in the Banking Union and in the EU financial architecture*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 84, 2018, p. 9 ss.; R. SMITS, *Interplay of administrative review and judicial protection in European prudential supervision. Some issues and concerns*, *Ibidem*, p. 29; M. CLARICH, *Il riesame amministrativo delle decisioni di vigilanza della Banca centrale europea*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, cit., p. 139 ss.; C. BRESCIA MORRA, *The administrative and judicial review of decisions of the ECB in the supervisory field*, cit., p. 111 e – se si vuole – C. BRESCIA MORRA, R. SMITS, A. MAGLIARI, *The Administrative Board of Review of the European Central Bank*, cit., nonché A. MAGLIARI, *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 1331.

<sup>74</sup> Più in generale, sui rimedi amministrativi nel diritto dell'Unione, cfr. *ex multis* L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 323 ss.; B. MARCHETTI (ed.), *Administrative Remedies in the European Union The Emergence of a Quasi-Judicial Administration*, Torino, 2017; P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Rimedi amministrativi ed esecuzione diretta del diritto europeo*, Torino, 2018, nonché – anche in prospettiva comparata – D.C. DRAGOS, B. NEAMTU (eds.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Berlin, 2014.

Vero è che il rimedio in esame riflette l'ambivalenza insita in tutti i modelli di amministrazione giustiziale, quali strumenti di garanzia per il privato e, allo stesso tempo, di realizzazione degli scopi istituzionali dell'autorità amministrativa<sup>75</sup>. Nondimeno, come cercheremo di dimostrare, nel nostro caso la funzione garantistica di tutela soggettiva del privato amministrato, pur indubbiamente presente, sembra arretrare rispetto all'esigenza oggettiva di assicurare l'interesse pubblico affidato alla cura dell'istituzione procedente. Detto altrimenti, ci pare che tanto la struttura del procedimento di riesame, quanto il suo funzionamento in concreto evidenzino la prevalenza di una logica di *implementation*, su quella (complementare) di *adjudication*<sup>76</sup>.

Basti qui osservare come la commissione del riesame non si pronunzi sulla questione con una decisione vincolante indirizzata al soggetto che ha proposto il ricorso, ma si limiti a esprimere un parere non vincolante (*opinion*, nel testo inglese), e a rimettere il caso dinanzi al Consiglio di vigilanza, affinché quest'ultimo elabori una nuova proposta di decisione da sottoporre al Consiglio direttivo. La commissione può, cioè, proporre all'organo di vigilanza l'annullamento della decisione iniziale, la sua sostituzione con una decisione di contenuto identico o con una diversa, indicando le modifiche necessarie, mentre il Consiglio di vigilanza non è vincolato dal parere dell'organo del riesame, ma ne tiene conto ai fini della predisposizione di un nuovo progetto di decisione, che abroga la decisione iniziale, la sostituisce con una decisione di contenuto identico oppure la sostituisce con una decisione in tutto o in parte modificata<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Come mette bene in luce D. CORLETTI, *I ricorsi amministrativi "tradizionali": difetti e possibili correttivi*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi?*, cit., p. 121, in tali casi, l'autorità amministrativa è, allo stesso tempo, una delle parti in lite, autorità investita della funzione di risoluzione della controversia, e pubblica amministrazione istituzionalmente preposta alla cura di un determinato interesse pubblico, risultando dunque naturale che «nel ri-valutare la propria decisione alla luce delle osservazioni dell'interessato (...), l'amministrazione non si spoglia affatto della sua funzione di amministrazione attiva».

<sup>76</sup> Sulle due dimensioni funzionali dei rimedi amministrativi, per tutti, L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 323 ss.

<sup>77</sup> Cfr., in particolare, l'art. 24(7), regolamento SSM e la decisione BCE/2014/16 relativa all'istituzione di una Commissione amministrativa del riesame e alle relative

Così, se è pur vero che l'attivazione della procedura di riesame consente al privato di ottenere la revisione della decisione a seguito dell'apertura di una fase semi-contenziosa in cui è assicurato un contraddittorio qualificato dinanzi a un organo terzo e imparziale, occorre d'altro canto riconoscere come, esaminandolo nel suo svolgimento in concreto, lo strumento rimediabile in parola risponda prevalentemente alla logica tipica dei meccanismi di revisione amministrativa in senso stretto, in cui – come è stato efficacemente messo in luce – prevale la dimensione oggettiva della *implementation* di una disciplina normativa da parte dell'amministrazione e, dunque, di «promozione dei valori e degli obiettivi stabiliti dalla norma stessa, nel rispetto dei diritti dei privati»<sup>78</sup>.

In tal caso, infatti, la devoluzione della questione controversa alla commissione del riesame non determina il trasferimento della competenza decisionale a un organo diverso, dotato di poteri semi-giurisdizionali, nella logica della «continuità funzionale»<sup>79</sup> tipica di alcuni rimedi amministrativi previsti in sede europea, dal momento che, alla stregua di quanto appena rilevato, la valutazione compiuta dall'organo del riesame risulterà immancabilmente assorbita all'interno della nuova decisione adottata dagli stessi organi di amministrazione attiva.

Come ha messo bene in luce la vicenda sottesa alla citata sentenza *Landeskreditbank*, il procedimento di riesame, divenendo parte inte-

---

norme di funzionamento. Ai sensi dell'art. 17 della decisione BCE/2014/16, inoltre, si stabilisce che la nuova valutazione del Consiglio di vigilanza non è limitata alla riconsiderazione dei profili censurati dal ricorrente e valutati dalla commissione del riesame, ma può tenere in considerazione anche ulteriori elementi, in ipotesi anche sopravvenuti e totalmente estranei ai motivi di censura presentati dal soggetto istante.

<sup>78</sup> Così, L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 331 ss.

<sup>79</sup> Si rammenta come la teoria della continuità funzionale del procedimento di revisione rispetto al procedimento di amministrazione attiva sia stata sviluppata dalla Corte di giustizia in relazione al procedimento di opposizione alla registrazione dei marchi in seno alla commissione di ricorso dell'UAMI. Cfr., *ex multis*, Trib. 8 luglio 1999, *Baby Dry*, T-163/98, punti 38-43; Trib. 12 dicembre 2002, *Procter & Gamble*, T-63/01, punto 21.



grante del procedimento decisionale della BCE<sup>80</sup>, finisce invero per offrire all'autorità procedente un nuovo spazio di acquisizione e valutazione dei rilevanti interessi pubblici e privati, e – dunque – di riconsiderazione complessiva della vicenda controversa. Secondo tale prospettiva, può dirsi cioè che, a seguito del parere della commissione del riesame, la BCE venga in realtà a disporre di una seconda *chance* per accertare la legittimità della propria decisione e, eventualmente, per correggere e integrare l'apparato motivazionale o le precedenti carenze istruttorie in ipotesi rilevate dalla commissione del riesame.

Le evidenziate potenzialità «sananti» della procedura di riesame ci paiono, in definitiva, confermare la prevalenza della natura oggettiva del rimedio, come strumento funzionale principalmente alla tutela dell'amministrazione e al corretto svolgimento dell'*iter* decisionale. Così ragionando, ci pare elevato il rischio che, in assenza di alcuni necessari aggiustamenti alla sua disciplina, lo strumento rimediale possa in breve tempo esaurire la propria funzione giustiziale, risolvendosi a ben vedere in un'arma spuntata per il privato che si ritenga leso da una decisione di vigilanza, dal momento che questi, all'esito del procedimento di riesame, potrebbe vedersi (paradossalmente) «rinforzata», sul piano del rispetto delle garanzie procedurali, una decisione che, altrimenti, sarebbe stata passibile di annullamento in sede giurisdizionale per violazione delle forme sostanziali, ai sensi dell'art. 263 TFUE.

#### 4. *Integrazione amministrativa e tutela giurisdizionale*

Nel diritto europeo il tema della garanzia di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva degli amministrati risulta indissolubilmente legato alla costruzione di un «ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno

---

<sup>80</sup> In tal senso si esprime la stessa BCE, nel *Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza*, 2014, p. 19, in cui ha riconosciuto espressamente che «la Commissione amministrativa costituisce un elemento importante del processo decisionale della BCE nell'ambito delle funzioni di vigilanza». In questi termini, cfr. in particolare C. BRESCIA MORRA, *The administrative and judicial review of decisions of the ECB*, cit.

rinunziato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli stati membri, ma pure i loro cittadini»<sup>81</sup>.

A tale rilievo si associa l'ulteriore constatazione, ormai ampiamente acquisita in letteratura, per cui l'ordinamento sovranazionale si costruisce fundamentalmente come una «comunità di diritto»<sup>82</sup> e, in specie, come una «comunità di diritto amministrativo», essendo tale ordinamento «*primarily made up of rules of administrative law, drawn in particular from the area of law governing the management of economy. To that extent, the EC, already described by the Court of Justice as a community based on law, could more precisely be termed a community based on administrative law*»<sup>83</sup>.

Sin dalle sue origini, invero, l'ordinamento comunitario si è caratterizzato, d'un lato, per la presenza di istituzioni dotate di poteri genuinamente amministrativi<sup>84</sup> e, dall'altro, per la previsione di un sistema di giustizia amministrativa<sup>85</sup>, deputato alla «verifica da parte di un giudice

<sup>81</sup> Il passaggio è tratto dalla nota sentenza della Corte giust., 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62.

<sup>82</sup> Secondo la nota definizione elaborata dalla Corte di giustizia nella sent. 23 aprile 1986, *Parti Ecologiste Les Verts*, C-294/83 – poi costantemente ribadita dalla giurisprudenza successiva (per tutti, Corte giust., sent. 12 settembre 2006, *Commissione e altri c. Kadi*, C-584/10 P) – in cui, al punto 23, è stato chiarito che la Comunità costituisce «una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato».

<sup>83</sup> J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, cit., p. 4. In questi termini, cfr. altresì P. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, cit., che si riferisce all'Unione come a un «*system of Europeanized administrative governance*» dal carattere «*fundamentally administrative*» e, più di recente, M.P. CHITI, *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "comunità di diritto amministrativo"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 397 ss.

<sup>84</sup> Come rilevava nel suo studio pionieristico G. SACCHI MORSIANI, *Il potere amministrativo delle Comunità Europee e le posizioni giuridiche dei privati*, cit., p. 4, nell'ordinamento comunitario «si configura come tipo normale di rapporti quello derivante dall'esercizio di una potestà diretta ed immediata delle istituzioni comunitarie su determinate categorie di soggetti di diritto interno (persone fisiche e giuridiche)».

<sup>85</sup> Sulla configurabilità di un sistema di giustizia amministrativa europea, G. FALCON, *La giurisdizione "amministrativa" nel contesto delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, 2007, p. 145 ss. In tema, cfr. ampiamente R. CARANTA, *Giustizia*

della legittimità dell'esercizio del potere amministrativo secondo modalità particolari che tengano conto sia della condizione del soggetto pubblico (che opera o dovrebbe operare per il perseguimento di finalità di interesse generale) sia delle specifiche esigenze di tutela differenziata – rispetto a quella comune – di chi si ritenga leso dall'azione dei pubblici poteri»<sup>86</sup>.

Nello spazio giuridico europeo, al pari di quanto avviene negli ordinamenti a struttura federale<sup>87</sup>, anche il sistema di tutela delle posizioni giuridiche soggettive degli amministrati si articola su due livelli, potendo queste ultime trovare protezione tanto dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione, quanto dinanzi ai giudici nazionali<sup>88</sup>.

Diversamente da quanto si riscontra generalmente nei sistemi federali, tuttavia, nell'ordinamento dell'Unione il sistema di tutela giurisdizionale si basa su un principio di netta separazione tra i due plessi giurisdizionali: in base a un principio di «doppia esclusività»<sup>89</sup>, le corti sovranazionali sono competenti in via esclusiva a sindacare la legittimità degli atti emanati dalle istituzioni dell'Unione, mentre ai giudici nazio-

*amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992. In senso critico circa la configurabilità di un vero e proprio «sistema» giurisdizionale europeo, A. ARNULL, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenging Facing the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 1999, p. 516.

<sup>86</sup> D. DE PRETIS, *La tutela giurisdizionale amministrativa europea e i principi del processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 684.

<sup>87</sup> Per una ricostruzione dei sistemi di giustizia amministrativa nei principali paesi ad assetto federale, G. FALCON, *La giustizia amministrativa e gli altri federalismi*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 557. Per un raffronto con i sistemi federali tedesco e statunitense, cfr. G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali*, cit. Sulla configurabilità della Comunità europea come organizzazione di stampo federale, proprio in ragione della sua capacità di creare diritti soggettivi tutelabili anche dinanzi alle giurisdizioni nazionali, G. MORELLI, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1957, p. 3.

<sup>88</sup> In questi termini, D. DE PRETIS, *op. ult. cit.*, pp. 685-686, per la quale con «processo amministrativo europeo» si intende «sia il processo amministrativo davanti alle giurisdizioni amministrative comunitarie, sia il processo davanti ai giudici nazionali nei quali trovi applicazione il diritto comunitario».

<sup>89</sup> Sul regime di «doppia esclusività» che caratterizza i «due circuiti paralleli e separati – sebbene coordinati – di giudici», cfr. B. MARCHETTI, *Il sistema integrato di tutela*, cit., p. 198.

nali spetta in via esclusiva la cognizione degli atti adottati dalle autorità nazionali<sup>90</sup>. Ne deriva, *a contrario*, che in linea di principio il giudice sovranazionale non ha giurisdizione né diretta, né indiretta sugli atti nazionali, nemmeno allorché questi sottendano una questione di diritto dell'Unione<sup>91</sup>; simmetricamente, le corti domestiche non hanno giurisdizione né diretta, né indiretta sugli atti delle istituzioni europee, nemmeno nei casi in cui la legittimità dell'atto nazionale dipenda dall'interpretazione o dalla validità di un atto comunitario<sup>92</sup>.

Vero è che il sistema giurisdizionale dell'Unione contempla alcune ipotesi in cui il giudice europeo conosce della legittimità degli atti nazionali, come avviene nei casi in cui la Corte di giustizia svolge un sindacato di legittimità comunitaria sugli atti degli Stati, ora direttamente, nell'ambito della procedura di infrazione, ora indirettamente, nel contesto del rinvio pregiudiziale di interpretazione. Tale competenza, tuttavia, non sottende mai una tutela costitutiva, e non consente al privato di

---

<sup>90</sup> Sul principio di separazione tra la giurisdizione nazionale e sovranazionale, cfr. per tutti, G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali*, cit., p. 481 ss.; ID., *Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa*, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, D. DONATI (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, 1994, spec. p. 284. Il principio della «netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte» è ribadito dallo stesso giudice europeo (cfr., ad esempio, Corte giust., sent. 16 settembre 1999, *World Wildlife Fund (WWF) e a.*, C-435/97, punto 31).

<sup>91</sup> In ciò risiede principalmente la differenza rispetto al sistema statunitense in cui – in buona sostanza – le corti federali hanno giurisdizione diretta, sia pure entro certi limiti, sugli atti statali allorché sia dedotta la violazione del diritto federale e la Corte suprema può annullare le decisioni dei supremi giudici statali per violazione del diritto federale. Sul sistema statunitense di *judicial review*, cfr. B. MARCHETTI, *Pubblica amministrazione e corti negli Stati Uniti. Il judicial review sulle amministrative agencies*, Padova, 2006; M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il "judicial federalism" negli Stati Uniti*, Napoli, 1996.

<sup>92</sup> G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali*, cit., spec. pp. 484-485. Sul punto, cfr. Corte giust., sent. 22 ottobre 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Luebeck-Ost*, C-314/85, in cui è stato affermato chiaramente che «poiché l'art. 173 [oggi 263 TFUE] attribuisce alla Corte la competenza esclusiva ad annullare un atto di un'istituzione comunitaria, la coerenza del sistema esige che sia parimenti riservato alla Corte il potere di dichiarare l'invalidità dello stesso atto, qualora questa sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale».

attivare autonomamente il rimedio a tutela di una propria posizione soggettiva, trattandosi – a ben vedere – nell’un caso di una giurisdizione di tipo oggettivo, che affonda le proprie radici in un sistema di giustizia di matrice internazionalistica, e nell’altro di uno strumento di coordinamento tra i due giudici, avente principalmente la funzione di garantire l’uniforme interpretazione e applicazione del diritto dell’Unione<sup>93</sup>.

D’altra parte, com’è stato efficacemente osservato, tale assetto ben riflette la dicotomia che caratterizzava l’amministrazione europea delle origini, chiaramente distinta tra amministrazione diretta e indiretta<sup>94</sup>. Rispetto a tale disegno il sistema di giustizia poteva infatti dirsi completo, in quanto la Corte di giustizia operava da giudice dell’amministrazione comunitaria diretta e i giudici nazionali da giudici comuni dell’amministrazione comunitaria indiretta. L’unica «passerella» tra i due livelli giurisdizionali, posta in funzione di coordinamento e di chiusura del sistema, era (ed è tuttora) rappresentata dal rinvio pregiudiziale, in quanto strumento in grado di consentire al giudice nazionale di sottoporre una questione di interpretazione ovvero di validità di un atto dell’Unione al giudice europeo, nell’alveo di un giudizio instaurato in sede nazionale<sup>95</sup>.

E, tuttavia, come è stato da più parti rilevato, tale sistema non appare in grado di offrire una tutela piena ed effettiva nei casi, ormai sempre più frequenti, di amministrazione mista o integrata, a fronte – cioè – di

---

<sup>93</sup> Lo ricorda G. FALCON, *La giurisdizione “amministrativa” nel contesto delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 150 ss.

<sup>94</sup> Sottolinea la simmetria originaria tra la suddivisione delle competenze amministrative e la separazione delle giurisdizioni, salvo il meccanismo di raccordo fornito dal rinvio pregiudiziale B. MARCHETTI, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull’architettura giudiziaria dell’UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, p. 1105.

<sup>95</sup> Sul meccanismo del rinvio pregiudiziale come strumento di coordinamento tra i due plessi giurisdizionali, si v. G. RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell’esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003; B. NASCIBENE, *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 1675. Più di recente, cfr. altresì S. SPUNTARELLI, *Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla CGUE nella giurisdizione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 985.

fattispecie in cui la lesione del privato derivi dall'azione combinata di diverse autorità nazionali e sovranazionali<sup>96</sup>.

Si può invero constatare come all'ibridazione dei modi tradizionali di amministrazione del diritto europeo e all'emersione di un'amministrazione integrata europea, non sia corrisposta – almeno sino ad ora – una contestuale evoluzione del sistema europeo di tutela giurisdizionale, né un significativo ammorbidimento del regime di doppia e reciproca esclusività di cui si è appena dato conto.

È evidente, pertanto, come la forma di integrazione amministrativa realizzata dal Meccanismo unico di vigilanza rappresenti un interessante banco di prova su cui testare la capacità dell'attuale sistema di tutela giurisdizionale di garantire una tutela piena ed effettiva delle posizioni giuridiche dei soggetti vigilati. Del resto, si è appena notato come, sul piano delle garanzie procedurali, l'esigenza di assicurare una tutela effettiva del privato di fronte al potere amministrativo abbia portato il giudice europeo a superare la distinzione strutturale del procedimento in fasi nazionali e sovranazionali e ad affermare l'unitarietà funzionale della vicenda procedimentale. Ciò vale, come si è detto, non solo nel caso dei procedimenti composti *stricto sensu*, ma anche in tutte quelle ipotesi in cui il contenuto del provvedimento finale risulti variamente condizionato e influenzato dall'apporto congiunto di diverse amministrazioni.

Al contrario, si deve constatare come il principio di separazione tra le giurisdizioni abbia l'effetto di interrompere la segnalata unitarietà dell'azione amministrativa e di spezzare l'unicità della vicenda processuale<sup>97</sup>, imponendo al destinatario del provvedimento che voglia tutelare la propria posizione giuridica di scinderne idealmente il contenuto composito, al fine di individuare, d'un lato, quale sia l'atto sostanzial-

---

<sup>96</sup> Per un tale ordine di considerazioni, pressoché unanimemente condivise in dottrina, oltre alla letteratura già in precedenza citata, cfr. anche A.H. TÜRK, *Judicial review of integrated administration in the EU*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *op. cit.*, p. 218 ss.; E. SCHMIDT ASSMAN, *Forme di cooperazione amministrativa europea*, cit., p. 490; C. FRANCHINI, *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.* 2000, p. 86; M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of Composite Procedures*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2014, p. 77 ss.

<sup>97</sup> Così, B. MARCHETTI, *Il sistema integrato di tutela*, cit., p. 222.

mente lesivo della sua posizione giuridica e, dall'altro, di verificare se, e in che misura, gli eventuali vizi degli atti endoprocedimentali possano riverberarsi sulla validità dell'atto finale.

Eppure, a fronte di tale quadro, ci sembra che, proprio prendendo le mosse dalla originale costruzione giuridica del SSM, sia possibile prefigurare una futura evoluzione del sistema dei rapporti tra corti nazionali e sovranazionali, nella direzione di una maggiore integrazione (anche) del sistema europeo di tutela giurisdizionale.

Per valutare la portata e la direzione di tali sviluppi si ritiene dunque opportuno esaminare il profilo della tutela giurisdizionale a partire da alcune questioni che – rispetto alle forme di attuazione illustrate nel capitolo precedente – ci paiono maggiormente sintomatiche della collisione tra il carattere fortemente integrato del SSM e l'assetto duale che connota l'attuale architettura giurisdizionale europea.

#### 4.1. *Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni della BCE*

Facendo applicazione del summenzionato criterio generale di riparto della giurisdizione, è agevole concludere che gli atti emanati dalla BCE nell'esercizio dei compiti attribuiti dal regolamento SSM risultano impugnabili dinanzi al giudice europeo<sup>98</sup>; diversamente, i provvedimenti

---

<sup>98</sup> Come noto, per il giudice sovranazionale il giudizio sull'idoneità di un atto a produrre effetti giuridici e, dunque, a costituire l'oggetto di un ricorso in annullamento deve orientarsi a criteri sostanzialistici, misurandosi sul tenore letterale dell'atto e sul contesto in cui si iscrive (v., in tal senso, Corte giust., sent. 20 marzo 1997, *Francia c. Commissione*, C-57/95, punto 18), sulla sostanza dell'atto, nonché sulle intenzioni del suo autore (v., ad esempio, Corte giust., sent. 26 gennaio 2010, *Internationaler Hilfsfonds*, C-362/08 P, punto 52 e sent. 17 luglio 2008, *Athinaiki Techniki*, C-521/06 P, punto 30). Sull'irrelevanza della denominazione formale dell'atto, cfr. soprattutto, Corte giust. sent. 11 novembre 1981, *IBM c. Commissione*, C-60/81, punti 9 e ss. Sull'identificazione dell'atto impugnabile dinanzi al giudice europeo si v. G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. II, cit., p. 713 ss., spec. p. 718, per il quale «ogni atto, riferibile ad organi della Comunità investiti di potere, che produca conseguenze giuridiche sfavorevoli in capo a destinatari singoli e determinati, va qualificato come decisione, con tutte le conseguenze sul piano sostanziale (...) e processuale (l'impugnabilità ex art. 230 del Trattato). Il principio cardine è che dove c'è *lesione*

ti adottati dalle autorità nazionali nell'ambito dell'esercizio della vigilanza decentrata sui soggetti meno significativi possono essere sindacati dinanzi alle competenti corti nazionali<sup>99</sup>.

Più precisamente, deve ritenersi pacifica la competenza del Tribunale dell'Unione a conoscere di tutti i ricorsi in annullamento presentati ai sensi dell'art. 263 TFUE dalle persone fisiche e giuridiche avverso le decisioni adottate dalla BCE nell'esercizio dei compiti di vigilanza sui soggetti significativi<sup>100</sup>. Analogamente, il Tribunale è competente a decidere in merito all'azione risarcitoria proposta ai sensi dell'art. 340 TFUE dal privato che lamenti di aver subito un danno ingiusto derivante da un atto illecito posto in essere dalla BCE nell'esercizio delle sue funzioni<sup>101</sup>.

derivante da atto individuale, là ci deve essere garanzia e tutela». In tema, si v. altresì K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 275 ss.

<sup>99</sup> In tali casi, eventuali atti della BCE – quali i regolamenti, le istruzioni generali, gli orientamenti o i pareri – che, in vario modo, assumano rilievo ai fini della determinazione del contenuto del provvedimento nazionale potrebbero essere oggetto di rinvio di interpretazione o di validità di fronte alla Corte di giustizia. Sul punto, è bene infatti rammentare come, diversamente dall'azione di annullamento, il rinvio pregiudiziale possa riguardare qualsiasi atto dell'Unione, ivi compresi gli atti non vincolanti (in tal senso cfr., ad esempio, Corte giust., sent. 13 dicembre 1989, *Grimaldi*, C-322/88).

<sup>100</sup> Legittimati a impugnare tali atti sono, evidentemente, le persone fisiche e giuridiche destinatarie delle decisioni della BCE. Non altrettanto può dirsi, invece, per eventuali terzi, non destinatari della decisione, ai quali nondimeno la determinazione dell'autorità sovranazionale possa concretamente arrecare un pregiudizio. Sulla irricevibilità del ricorso presentato dagli azionisti di un istituto di credito destinatario di un provvedimento di revoca, cfr. Corte giust., sent. 5 novembre 2019, *Trasta Komerčbanka*, C-663/17 P, in riforma dell'ordinanza del Trib., del 12 settembre 2017, T-247/16, con cui il giudice di prime cure aveva ritenuto eccezionalmente ricevibile il ricorso degli azionisti, in ragione del fatto che, in una situazione di quel tipo, la messa in liquidazione dell'istituto e la nomina di un liquidatore aveva privato gli azionisti del diritto di far valere la propria influenza all'interno degli organi societari.

<sup>101</sup> In tal caso, il problema si pone semmai in relazione al regime di responsabilità extracontrattuale applicabile alla BCE. Occorre chiedersi, infatti, se la BCE sia soggetta al regime generale di cui all'art. 340 TFUE, come sembra suggerire il considerando n. 61 del regolamento SSM, ovvero se, come avviene in diversi Stati membri, operino una serie di limitazioni ulteriori volte a preservare la sfera di discrezionalità dell'autorità di vigilanza, come avviene ad esempio in Francia (in cui la responsabilità dell'autorità di vigilanza è subordinata all'accertamento della *faute lourde*) o in Germania.



Eppure, occorre parimenti ricordare come, all'interno di uno schema diretto di esecuzione, il regolamento SSM abbia previsto diverse modalità di coinvolgimento delle autorità nazionali, le quali possono variamente contribuire alla attività della BCE tramite lo svolgimento di compiti meramente ausiliari e istruttori. In questi termini, l'innesto all'interno dei procedimenti di vigilanza della BCE di segmenti di attività posta in essere dalle autorità nazionali sembra sollevare una serie di questioni latamente riconducibili alle tradizionali criticità che connotano la tutela giurisdizionale degli individui a fronte di un'attività risultante da forme miste o integrate di amministrazione.

Problemi di tutela possono sorgere, in particolare, in relazione all'utilizzo da parte della BCE di dati e informazioni raccolti o elaborati dalle autorità nazionali. Si è osservato, del resto, come a queste ultime spetti un ruolo fondamentale nell'acquisizione, verifica e trasmissione delle informazioni all'interno del sistema, e come molto spesso le valutazioni tecnico-discrezionali rimesse alla BCE si basino proprio su tale patrimonio informativo. Nella prospettiva della tutela giurisdizionale si tratta, dunque, di individuare l'autorità che ha acquisito e/o elaborato il dato, per poi verificare se l'informazione sia stata assunta e/o interpretata correttamente e, da ultimo, se la decisione della BCE adottata sulla

---

L'opportunità di limitare la responsabilità civile delle autorità di vigilanza è suggerita altresì dai *Core Principles for Effective Banking Supervision* elaborati dal Comitato di Basilea. Sul punto, cfr. in particolare Corte giust., sent. 12 ottobre 2004, *Peter Paul*, C-222/02, in relazione alla conformità con il diritto dell'Unione del regime di limitazione della responsabilità dell'Ufficio federale tedesco di vigilanza sugli enti creditizi. In dottrina, cfr. M. TISON, *Do not Attack the Watchdog! Banking Supervisor's Liability after Peter Paul*, in *Common Market Law Rev.*, 2005, p. 641; P. ATHANASSIOU, *Bank Supervisors' Liability: a European Perspective*, in *Y. Eur. Law*, 2011, p. 213; R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit. D'altronde, non può escludersi che la Corte, facendo leva sui «principi generali comuni ai diritti degli Stati membri» richiamati dall'art. 340 TFUE, giunga a elaborare un regime giuridico speciale per la responsabilità aquiliana della BCE. In generale, sulla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni dell'Unione, anche in prospettiva comparata, cfr. S. PELLIZZARI, *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata*, Napoli, 2017, spec. p. 125 ss., con ampiezza di riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

base di informazioni raccolte illegittimamente possa dirsi a sua volta illegittima<sup>102</sup>.

Un problema per certi versi analogo si pone in relazione all'attività preparatoria e di assistenza svolta dagli uffici nazionali. Si è fatto cenno in precedenza al fatto che le autorità domestiche possono presentare alla BCE progetti di decisione e coadiuvarla nella predisposizione e attuazione di qualsiasi atto di sua competenza. Anche in tali ipotesi, il provvedimento della BCE potrebbe risultare viziato in conseguenza dell'attività istruttoria illegittimamente svolta dall'autorità nazionale.

Sulla scorta della rigida applicazione del principio di separazione dovrebbe escludersi che in tali fattispecie il giudice sovranazionale possa esercitare il proprio sindacato sulla legittimità della porzione nazionale di attività; né, d'altro canto, tali atti potrebbero essere utilmente impugnati dinanzi alle corti nazionali, stante il loro carattere meramente endoprocedimentale. Inoltre, in ragione del carattere preparatorio e non vincolante dell'attività svolta dalle autorità nazionali, deve ritenersi non applicabile quella giurisprudenza che, facendo leva sul principio dell'effettività della tutela, impone ai giudici nazionali di accogliere i ricorsi contro atti interni al procedimento, eventualmente disapplicando le norme procedurali nazionali<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> I problemi di tutela giurisdizionale relativi alla circolazione delle informazioni all'interno della rete della concorrenza sono ben segnalati da B. MARCHETTI, *Le garanzie procedurali e processuali delle imprese nella rete europea della concorrenza*, cit., spec. p. 40 ss. In argomento, si v. altresì L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., p. 38 ss., ove si rileva come lo scambio di informazioni abbia importanti conseguenze sul piano della tutela, in quanto gli effetti della circolazione delle informazioni non si esauriscono all'interno del rapporto di cooperazione istituzionale, ma assumono altresì una rilevanza esterna, ben potendo essere tali informazioni utilizzate come mezzi di prova dalle altre autorità della rete. In tema, cfr. altresì H.C.H. HOFMANN, M. TIDGHI, *Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks*, in *Eur. Public Law*, 2014, spec. p. 152 ss. In prospettiva comparata, cfr. B. MARCHETTI, *Qualche nota di riflessione sulle prospettive della tutela giurisdizionale amministrativa in Germania e in Italia*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017, p. 117 ss.

<sup>103</sup> Il riferimento è, evidentemente, alla citata sentenza *Oleificio Borelli*, C-97/91, più di recente confermata da Corte giust., sent. 17 settembre 2014, *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, C-562/12, punto 75, in cui la Corte ha affermato che «l'esigenza di un sindacato

Nondimeno, ci pare che nel caso in esame sussistano una serie di elementi che potrebbero condurre a una diversa considerazione della vicenda procedimentale da parte del giudice sovranazionale. Sul punto, si è invero riscontrato come, nel quadro della struttura organizzativa del SSM, le autorità di vigilanza nazionali vengano a costituirsi alla stregua di organi decentrati della BCE e come, nell'esercizio della vigilanza sugli enti significativi, tali autorità svolgano attività meramente ausiliaria, in nome e per conto dell'autorità sovranazionale. Si è osservato inoltre che l'attività di vigilanza in seno alla BCE è svolta da uffici misti, composti da personale proveniente da diverse autorità nazionali, ivi compresa l'autorità del paese in cui ha sede l'ente vigilato.

In questi termini, non sembra errato ritenere che l'attività materialmente svolta dalle autorità nazionali possa essere giuridicamente imputata alla BCE, ed essere considerata a tutti gli effetti parte integrante dell'istruttoria svolta dall'autorità responsabile dell'adozione dell'atto finale. Il fatto che le informazioni raccolte dalle autorità nazionali siano in un secondo momento «maneggiate» dai gruppi congiunti di vigilanza, ai quali spetta di istruire il singolo fascicolo e, dunque, di verificarne la correttezza<sup>104</sup>, porterebbe a ritenere che sulla BCE ricada la responsabilità ultima dell'intera vicenda procedimentale, senza che assuma alcun rilievo l'originaria provenienza nazionale dell'atto o del dato in ipotesi illegittimo<sup>105</sup>.

---

giurisdizionale su qualsiasi decisione di un'autorità nazionale costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. Ai sensi di tale principio, spetta ai giudici nazionali pronunciarsi sulla legittimità di un atto che arreca pregiudizio e considerare ammissibile il ricorso a tal fine proposto, anche se le norme procedurali interne non prevedono un simile ricorso in un'ipotesi del genere».

<sup>104</sup> Si tratterebbe dunque di un'ipotesi affatto diversa da quella sottesa alla vicenda *Emerald Meats* (Corte giust., sent. 20 gennaio 1993, cause riunite C-106/90, C-317/90 e C-129/91), dal momento che, in quel caso, il rigetto della domanda di annullamento si basava sulla constatazione dell'assenza di un dovere in capo alla Commissione di controllare e, eventualmente, correggere le decisioni errate delle amministrazioni nazionali, sussistendo all'opposto il dovere delle parti di far valere tale illegittimità dinanzi al giudice nazionale.

<sup>105</sup> Lo spunto ci è suggerito dalle considerazioni svolte da B. MARCHETTI, *Le garanzie procedurali e processuali*, cit., p. 42, la quale, seppur in relazione al settore della concorrenza, persuasivamente rileva come «la responsabilità ultima dell'autorità

Per garantire una tutela giurisdizionale piena, che abbia ad oggetto l'intera fattispecie sottoposta al vaglio del giudice, si dovrebbe quindi ritenere che la porzione di attività nazionale sia semplicemente svolta a quel livello, ma che, secondo una prospettiva funzionale, una volta «incorporata» all'interno dell'istruttoria della BCE e sottoposta al controllo di quest'ultima, essa dismetta la propria natura domestica, confluen- do integralmente all'interno dell'atto finale di esclusiva competenza sovranazionale.

Tale conclusione troverebbe ulteriore riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di accesso ai documenti delle istitu- zioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 4 del regolamento UE n. 1049/2001. Nella sentenza *Svezia c. Commissione*<sup>106</sup> la Corte ha invero affermato che rientra nella propria competenza verificare se il diniego all'accesso opposto all'interessato possa legittimamente fondarsi sulle eccezioni previste dal regolamento dell'Unione, e ciò indipendentemente dal fatto che il diniego sia la conseguenza della valutazione effettuata dall'istituzione europea ovvero dallo Stato membro. Tale assunto si basa sulla constatazione per cui il regolamento n. 1049/2001 non ha inteso stabilire una separazione tra due competenze, una nazionale e una sovranazionale, aventi oggetti distinti (come avviene, ad esempio, nella vicenda affrontata dalla sentenza *Carl Kühne*<sup>107</sup>), con la conse-

---

decidente per l'intero procedimento – senza distinzioni per il caso in cui l'attività inve- stigativa e istruttoria sia stata svolta da una diversa autorità – dovrebbe comportare che spetti (anche) ad essa il controllo di legalità degli atti preparatori della propria decisio- ne, pure quando questo significa verificarne la conformità ad un diritto (quello dell'authority di cui si è avvalsa in fase istruttoria) che non è il suo». In questo senso, allora, si potrebbe «riconoscere che la ricezione delle informazioni e l'impiego degli esiti delle attività investigative compiute in nome e per conto dell'autorità (...) determi- nino la diretta ed esclusiva imputabilità di quegli atti all'authority ricevente ai fini del loro controllo giurisdizionale».

<sup>106</sup> Corte giust., sent. 18 dicembre 2007, *Svezia c. Commissione*, C-64/05 P, punti 88 ss.; di analogo tenore, più recentemente, Trib., sent. 13 gennaio 2011, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds*, T-362/08, punti 79 e ss. In argomento, si v. diffusamente F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Rev.*, 2018, p. 101, spec. 122 ss.

<sup>107</sup> Corte giust., sent. 6 dicembre 2001, *Carl Kühne*, C-269/99, in cui – analogamen- te a quanto riscontrato nella vicenda *Oleificio Borelli* – l'istituzione europea non dispo- neva di un potere di controllo e correzione sull'atto nazionale. Diversamente, nelle

guenza che l'autorità sovranazionale deve ritenersi interamente responsabile della decisione finale anche qualora il rifiuto trovi ragione nelle eccezioni sollevate dallo Stato. Detto altrimenti, i motivi opposti dallo Stato, confluendo nella motivazione della decisione dell'istituzione europea, devono ritenersi pienamente sindacabili da parte del giudice europeo, in quanto giudice dell'atto finale.

Se questa appare la soluzione applicabile anche alle decisioni di vigilanza della BCE, occorre tuttavia rilevare come dal prospettato allargamento della cognizione del giudice sovranazionale derivi l'ulteriore conseguenza – su cui avremo modo di tornare più diffusamente oltre – per cui si dovrebbe parimenti ammettere che la Corte di giustizia possa vagliare la validità degli atti istruttori anche alla luce del diritto nazionale e dell'eventuale conformità con le regole procedurali proprie di quell'ordinamento.

#### *4.2. L'impugnabilità delle istruzioni della BCE e il sindacato giurisdizionale sui «poteri nazionali»*

L'esercizio dei poteri di vigilanza da parte delle autorità nazionali sulla base della previa istruzione della BCE configura, come si è detto, una ipotesi latamente riconducibile allo schema dei procedimenti misti o composti. In tali casi, in cui la scansione procedimentale assume natura discendente o *top-down*, particolarmente problematica risulta la questione dell'identificazione del momento di cristallizzazione della lesione e, con essa, dell'atto sostanzialmente decisorio immediatamente contestabile in giudizio.

In relazione alle istruzioni specifiche della BCE abbiamo invero osservato come il provvedimento finale sia adottato dalla amministrazione nazionale e come, a rigore, tale atto risulti a questa giuridicamente imputabile. Al contempo, si è messo in luce come l'atto finale del pro-

---

fattispecie previste dal regolamento n. 1049/2001, il giudice europeo ha riconosciuto che «prima di negare l'accesso a un documento proveniente da uno Stato membro, [la Commissione] deve esaminare se quest'ultimo abbia basato la propria opposizione sulle eccezioni sostanziali di cui all'art. 4, nn. 1-3, del regolamento n. 1049/2001 e se abbia debitamente motivato la sua posizione in proposito» (cfr., in questo senso, la citata sent. 13 gennaio 2011, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds*, punto 79).

cedimento risulti variamente condizionato dall'atto presupposto della BCE, secondo una gradazione di intensità che potremmo considerare direttamente proporzionale al livello di dettaglio dell'istruzione.

Potrebbe darsi, cioè, che l'istruzione della BCE – la quale, si ricorda, ha carattere vincolante nei confronti dell'autorità nazionale – contenga *in nuce* tutti gli elementi essenziali del futuro provvedimento, individuando con precisione il tipo di potere da esercitare e il suo contenuto prescrittivo, di modo che all'autorità destinataria non resterebbe che dare piena esecuzione alla volontà dell'autorità sovranazionale attraverso l'adozione di un provvedimento interamente vincolato alla determinazione assunta a monte dalla BCE.

Qualora, cioè, l'atto intermedio della BCE costituisca in sostanza una decisione in grado di predeterminare irrimediabilmente la lesione dell'interesse del privato, allora bisognerà senz'altro ammetterne la diretta impugnazione dinanzi al giudice europeo. Ciò, evidentemente, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal regolamento SSM e dal fatto che, formalmente, tale atto non abbia efficacia verso l'esterno. In altri termini, sebbene non ne risulti il destinatario, il soggetto vigilato deve nondimeno ritenersi riguardato «direttamente» e «individualmente» dall'istruzione della BCE<sup>108</sup>. In tali ipotesi, anche l'azione risarcitoria si ritiene debba essere proposta dinanzi al giudice sovranazionale<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Cfr., in tal senso, la citata sent. *Lisretal*, C-32/95 P, in cui la Corte ha affermato che, sebbene la decisione comunitaria fosse esclusivamente rivolta alle autorità portoghesi, la Commissione ha tuttavia fatto «espressamente riferimento alle ricorrenti, individuandole in modo specifico, quali dirette beneficiarie del contributo concesso. Il Tribunale ritiene pertanto che le ricorrenti sono direttamente e individualmente interessate dalla decisione di riduzione impugnata nel presente ricorso». Giunge a tale conclusione anche A. WITTE, *The Application of National Banking Supervision Law by the ECB*, cit., p. 102, sulla scorta dell'applicazione analogica della giurisprudenza in materia di recupero degli aiuti di Stato. Così, anche Corte giust., sent. 17 settembre 1980, *Philip Morris c. Commissione*, causa 730/79 e Corte giust., sent. 19 ottobre 2000, *Sardegna Lines c. Commissione*, C-15/98, punti 33 ss., in cui l'impresa beneficiaria effettiva di un aiuto individuale è stata ritenuta direttamente e individualmente interessata dalla decisione della Commissione.

<sup>109</sup> Cfr. in proposito le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia nella sent. 26 febbraio 1986, *Krohn & Co. Import-Export*, C-175/84, relativamente a una vicenda in cui il provvedimento di rifiuto dei titoli d'importazione era stato adottato dall'autorità tedesca per dare esecuzione a un'istruzione vincolante della Commissione. Nella fatti-

Ad analoghe conclusioni sembra doversi pervenire per le ipotesi in cui l'atto sovranazionale imponga all'autorità nazionale un preciso «obbligo di risultato», senza specificare nel dettaglio i modi e le forme di esercizio del potere da parte dell'autorità nazionale. Invero, sebbene l'autorità nazionale mantenga in astratto un limitato margine di manovra in sede di esecuzione dell'istruzione, anche in tal caso sembra emergere un profilo di vincolo tale da richiedere l'immediata impugnazione dell'istruzione sovranazionale, a pena di una sua definitiva stabilizzazione.

Emerge, così, la struttura tripolare dell'esercizio del potere, in cui l'istruzione della BCE, sebbene formalmente rivolta all'autorità dello Stato membro, produce una lesione immediata, diretta e individuale nella sfera giuridica del privato, e giustifica tanto l'attivazione del diritto al contraddittorio alla stregua di quanto precedentemente osservato, quanto l'immediata impugnabilità dell'atto sovranazionale da parte del privato ai sensi dell'art. 263(4) TFUE.

Si rammenta, inoltre, come in casi analoghi la possibilità di ricorrere direttamente contro l'atto sovranazionale si traduca, in pratica, in un onere di immediata impugnazione in capo al soggetto che voglia contestarne la legittimità. Del resto, come stabilito nella nota sentenza *TWD Textilwerke*<sup>110</sup>, qualora il privato non abbia impugnato tempestivamente

---

specie, la Corte ha stabilito che, poiché il diritto dell'Unione «ha attribuito alla Commissione non la mera facoltà di esprimere il proprio parere sulla decisione da emanare nell'ambito di una cooperazione interna con gli organi nazionali incaricati di applicare la normativa comunitaria, ma appunto il potere di imporre a questi stessi organi il rifiuto dei titoli d'importazione richiesti», si deve ritenere che «l'illecito allegato dalla ricorrente a sostegno del suo diritto al risarcimento [sia] imputabile non all'[autorità nazionale], che era tenuto a conformarsi alle istruzioni della Commissione, ma appunto a quest'ultima» (rispettivamente punti 21 e 23). Il punto è più di recente ribadito da Trib., sent. 13 luglio 2018, *Chrysostomides & Co.*, T-680/13, punto 84, nonché da Trib., sent. 11 gennaio 2002, *Biret International*, T-174/00, punto 33. Sulla responsabilità extracontrattuale della BCE e delle autorità nazionali nel quadro del SSM, si v. R. D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, cit., p. 71; P. ATHANASSIOU, *Non-contractual Liability under the Single Supervisory Mechanism: Key Features and Grey Areas*, in *J. Int. Bank. Law Reg.*, 2015, p. 382.

<sup>110</sup> Corte giust., sent. 9 marzo 1994, *TWD Textilwerke*, C-188/92, spec. punti 17 e 18.

un atto dell'Unione immediatamente lesivo della propria posizione giuridica, si deve ritenere che a questi risulti preclusa anche la possibilità di far valere l'invalidità del medesimo atto attraverso la via pregiudiziale. La decorrenza del termine decadenziale previsto per l'esperimento dell'azione diretta dinanzi al giudice europeo preclude altresì la possibilità di attivare la tutela indiretta nell'ambito del giudizio nazionale sull'atto applicativo, stante l'alternatività dei due rimedi e l'intervenuta inoppugnabilità dell'atto sovranazionale<sup>111</sup>.

Sul punto, è bene nondimeno precisare che l'applicazione di tale principio presuppone da parte del privato l'avvenuta conoscenza del contenuto e della motivazione dell'atto sovranazionale<sup>112</sup>, mentre né il regolamento SSM, né il regolamento quadro prevedono che le istruzioni della BCE debbano essere comunicate al soggetto interessato. È allora evidente che, là dove al privato venga notificata la sola decisione finale, e non anche l'istruzione della BCE<sup>113</sup>, si dovrà consentire a questi di impugnare l'atto nazionale conclusivo del procedimento e, successivamente, di chiedere al giudice della controversia così instaurata di sollevare un rinvio pregiudiziale di validità sull'atto sovranazionale presupposto<sup>114</sup>.

D'altra parte, deve ulteriormente riconoscersi come in tali ipotesi la caducazione dell'atto sovranazionale risulti necessaria ai fini

---

<sup>111</sup> Sull'oppugnabilità dei provvedimenti amministrativi europei, si v. G. BERTEZZOLO, *La stabilità del provvedimento: l'esperienza comunitaria*, in G. FALCON, D. DE PRETIS (a cura di), *Stabilità e contendibilità del provvedimento amministrativo nella prospettiva comparata*, Padova, 2011, p. 175.

<sup>112</sup> Sul significato da attribuire alla piena conoscenza dell'atto come presupposto per la decorrenza del *dies a quo*, cfr. recentemente Trib. UE, ord. 19 novembre 2018, *Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, T-494/17, punti 33 e ss.

<sup>113</sup> Sul punto si ritiene, peraltro, che la BCE sia tenuta a comunicare l'istruzione anche al privato interessato; e ciò a prescindere dalla presenza di un obbligo normativo espresso. Tale conclusione, del resto, risulterebbe in linea con quanto in precedenza rilevato circa la necessità di assicurare al privato il diritto di essere sentito dalla BCE prima dell'adozione dell'istruzione.

<sup>114</sup> In questi termini, Corte giust., sent. 27 settembre 1983, *Universität Hamburg*, C-216/82, in cui si afferma che «il fatto che la decisione della Commissione non è espressamente diretta alla ricorrente, cosicché questa può non esserne venuta a conoscenza, osterebbe al riconoscimento di un obbligo, a suo carico, d'impugnare la decisione».



dell'ottenimento di una tutela pienamente soddisfattiva per il ricorrente, dal momento che l'illegittimità dell'istruzione si rifletterebbe sull'atto finale, determinandone l'invalidità in via derivata. Diversamente, in caso di mancato ottenimento di una pronuncia pregiudiziale di validità, il privato potrebbe solamente sperare di conseguire l'eliminazione dell'atto nazionale in ragione di vizi occorsi nella successiva fase d'esecuzione, ma non otterrebbe in ogni caso l'eliminazione dell'atto da cui promana il vincolo a provvedere in quel determinato modo per l'amministrazione nazionale.

Viceversa, nell'ipotesi in cui l'istruzione non sia in grado di pre-determinare il contenuto del futuro provvedimento nazionale e l'amministrazione nazionale conservi un margine di manovra tale da consentirle di valutare autonomamente l'*an* e il *quomodo* dell'esercizio del potere, come pare avvenire nelle ipotesi di cui all'art. 18(5) del regolamento SSM, deve ritenersi che il privato possa contestare utilmente la (sola) misura applicativa dinanzi al giudice nazionale e, in quella sede, eventualmente sollecitare quest'ultimo a sollevare la questione di validità dell'atto sovranazionale dinanzi alla Corte di giustizia<sup>115</sup>. In tali ipotesi, del resto, difetterebbe il carattere direttamente lesivo dell'atto sovranazionale, posto che l'effetto pregiudizievole nei confronti del privato discenderebbe dal solo atto applicativo nazionale.

È evidente, in definitiva, che nei diversi casi qui esaminati, il sistema giurisdizionale dell'Unione offre uno strumento astrattamente idoneo ad assicurare il coordinamento tra le due giurisdizioni. La possibilità – che, si rammenta, si trasforma in obbligo per il giudice che abbia un dubbio sulla legittimità dell'atto europeo<sup>116</sup> – di sollevare il rinvio pregiudiziale di validità consente alle corti nazionali di superare la netta

---

<sup>115</sup> Cfr. in tal senso Corte giust., sent. 8 marzo 2007, *Roquette Frères*, C-441/05. In tema, cfr. altresì l'ampia giurisprudenza in materia di azioni di recupero di fondi illegittimamente concessi (*ex multis*, Corte giust., sent., 7 luglio 1987, *Etoile Commerciale e CNTA c. Commissione*, in cause riunite 89 e 91/86). In tema, diffusamente B. MARCHETTI, *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale*, cit., p. 1108 ss.

<sup>116</sup> In questo senso, si v., *ex multis*, Corte giust., sent. 10 gennaio 2006, *International Air Transport Association*, C-344/04, punto 30; Corte giust., sent. 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami*, C-583/11 P, punto 95.

separazione tra le due sfere giurisdizionali e di provocare un sindacato sull'atto sovranazionale.

Tale soluzione peraltro non va del tutto esente da alcuni rilievi critici. Oltre alle conseguenze pregiudizievoli in termini di dilatazione della durata complessiva del giudizio, deve altresì registrarsi come non sempre agevole risulti per il privato la valutazione circa il carattere immediatamente e direttamente lesivo dell'atto presupposto (ammesso che questo gli venga tempestivamente comunicato), e come questa incertezza possa ridondare in un vuoto di tutela, specie là dove la Corte di giustizia intenda dare applicazione rigorosa al principio di alternatività tra il rimedio diretto e quello indiretto, oppure – al contrario – in una sistematica impugnazione «precauzionale» di entrambi gli atti dinanzi a entrambi i giudici. Si tenga, inoltre, presente che simili problemi rischiano di porsi anche in relazione alla tutela risarcitoria, stante la difficoltà di individuare l'autorità alla quale imputare giuridicamente la condotta anti-giuridica produttiva del danno.

Infine, si deve rilevare come nelle fattispecie in esame si ponga un ulteriore e peculiare profilo critico. Come detto, l'atto della BCE si fonda sull'interpretazione e applicazione delle normative nazionali attributive del potere oggetto di istruzione. Facendo tuttavia applicazione del descritto criterio di riparto della giurisdizione, ne discende che – in modo alquanto paradossale – a statuire sulla conformità dell'istruzione rispetto al parametro nazionale non sarà il giudice nazionale, bensì quello europeo, alla stregua di quanto si dirà nei prossimi paragrafi.

#### *4.3. I procedimenti composti: la sentenza Berlusconi e il nuovo principio dell'unicità del controllo giurisdizionale*

Ai nostri fini, particolarmente interessante risulta l'analisi del coordinamento dei mezzi di tutela giurisdizionale nelle ipotesi in cui il provvedimento amministrativo costituisca l'esito di un procedimento misto o composito connotato da un'articolazione ascendente o *bottom-up*. In tali casi si intersecano infatti due questioni fondamentali: la prima, di natura processuale, attiene all'individuazione della giurisdizione presso cui radicare la controversia; la seconda, di natura sostanziale, richiede di verificare se il giudice competente a decidere sulla questione

possa conoscere degli eventuali vizi dell'atto preparatorio o intermedio nazionale e, eventualmente, della loro incidenza sulla legittimità dell'atto finale dell'istituzione europea.

Come noto, le coordinate interpretative per la soluzione di tali questioni sono state tracciate dalla Corte di giustizia nella sentenza *Oleificio Borelli*. In quella pronuncia, a ragione ritenuta la pietra miliare della successiva giurisprudenza in materia di procedimenti composti<sup>117</sup>, il giudice europeo ha stabilito fondamentalmente due principi.

Il primo, inteso a risolvere la questione processuale, impone di individuare il giudice competente sulla base del criterio della provenienza nazionale o sovranazionale dell'atto che costituisce espressione del potere decisionale sostanziale, con la conseguenza che, qualora tale potere appartenga all'autorità dello Stato membro, risultando la decisione finale dell'autorità europea giuridicamente vincolata al precedente atto nazionale, la relativa controversia deve essere incardinata dinanzi al giudice nazionale, anche qualora le norme processuali interne non lo consentano<sup>118</sup>.

Il secondo, dalla portata sostanziale, consiste nell'affermazione dell'incompetenza del giudice europeo a statuire, nell'ambito di un'azione di annullamento, sulla legittimità di un atto emanato da un'autorità nazionale<sup>119</sup>. Più precisamente, la Corte rilevava come tale conclusione non potesse «essere infirmata dal fatto che l'atto di cui trattasi si inserisce nell'ambito di un iter decisionale comunitario», ulte-

---

<sup>117</sup> I principi stabiliti dalla sentenza *Oleificio Borelli* sono costantemente richiamati dalla giurisprudenza successiva: si v., ad esempio, Corte giust., sent. *Emerald Meats*, cit.; Corte giust., sent. *Carl Kühne*, cit.; Corte giust., sent. 2 luglio 2009, *Bavaria NV*, C-343/07, punto 57.

<sup>118</sup> Corte giust., sent. *Oleificio Borelli*, cit., punti 13 e ss. In questi termini, aprendo all'immediata impugnabilità dell'atto endoprocedimentale, la Corte impone ai giudici nazionali di assicurare una tutela piena ed effettiva dei privati, anche eventualmente disapplicando le regole processuali interne, nei casi in cui si tratti di tutelare una posizione giuridica protetta dal diritto dell'Unione europea. A ben vedere, tale affermazione non pare davvero innovativa per l'ordinamento processuale italiano, dal momento che – come acutamente rileva G. FALCON, *Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa*, cit., p. 294 – il giudice amministrativo nazionale già ammetteva l'impugnabilità dell'atto endoprocedimentale del tipo nulla osta.

<sup>119</sup> Corte giust., sent. *Oleificio Borelli*, cit., punto 9.

riormente aggiungendo che le eventuali irregolarità dell'atto nazionale «non possono in alcun caso incidere sulla validità della decisione [della] Commissione»<sup>120</sup>.

Tali indicazioni – oltre a non fornire soluzioni pienamente convincenti sul piano pratico<sup>121</sup> – lasciavano aperti alcuni interrogativi relativi a quelli che potremmo definire i risvolti «in negativo» della sentenza *Borelli*. Nel caso opposto – là dove, cioè, l'atto nazionale assuma natura meramente preparatoria, restando il potere decisionale effettivo nelle mani dell'autorità europea – ci si chiede innanzitutto a chi spetti la cognizione sulla controversia e, in secondo luogo, se il giudice sovranazionale possa conoscere degli eventuali vizi dell'atto nazionale intermedio e della loro incidenza sulla legittimità dell'atto finale.

Si è detto in precedenza che, in alcune pronunce e, in particolare, nella sentenza *Svezia c. Commissione*, la Corte di giustizia ha tracciato alcune significative distinzioni rispetto alla giurisprudenza *Borelli*, aprendo alla possibile valutazione da parte del giudice sovranazionale delle motivazioni addotte dall'autorità nazionali, così come incorporate nell'atto finale della Commissione<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Corte giust., sent. *Oleificio Borelli*, cit., punto 12. Sulla non configurabilità dell'invalidità derivata dell'atto finale come conseguenza dell'illegittimità dell'atto nazionale presupposto, cfr. le considerazioni critiche di R. CARANTA, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali*, cit.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, cit., p. 114 ss.

<sup>121</sup> Cfr., per tutti, G. FALCON, *Separazione e coordinamento*, cit., p. 501 il quale rileva come il giudizio nazionale potrebbe «alla fine mettere capo al solo annullamento dell'atto nazionale: rifatto legittimamente il quale dovrebbe poi ottenersi, a distanza di anni, la "riapertura" del procedimento europeo, senza peraltro che il relativo atto finale, già assunto, sia stato annullato da alcuno».

<sup>122</sup> Si v. altresì Corte giust., sent. sent. 21 marzo 2000, *Association Greenpeace France*, C-6/99, con nota di R. CARANTA, *Coordinamento e divisione dei compiti tra Corte di giustizia delle comunità europee e giudici nazionali nelle ipotesi di coamministrazione: il caso dei prodotti modificati geneticamente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 1133. In tale vicenda, la Corte di giustizia, pur confermando il principio di netta separazione tra le due giurisdizioni, giunge ad affermare che il giudice nazionale, là dove accerti un vizio del parere nazionale, è tenuto a chiedere, mediante rinvio, alla Corte di giustizia di valutare se tale illegittimità possa incidere sull'atto europeo, rendendolo a sua volta invalido. In tal caso, tuttavia, sembrerebbe che il potere della Corte di giustizia di conoscere dell'incidenza di un vizio dell'atto nazionale sulla decisione

È tuttavia proprio nell'ambito di una controversia insorta a partire dal diniego di autorizzazione all'acquisizione di una partecipazione rilevante da parte della BCE che la Corte di giustizia – con la sentenza *Berlusconi c. Banca d'Italia*<sup>123</sup> – ha avuto modo di spingersi oltre, chiarendo in modo esplicito le coordinate da seguire nel caso, specularmente a quello definito nel caso *Borelli*, in cui il provvedimento europeo non sia vincolato al precedente atto nazionale, sebbene ne risulti in qualche modo condizionato.

In tale sentenza, la cui portata trascende il solo SSM per acquistare valenza sistematica generale<sup>124</sup>, la Corte pare gettare le premesse per avviare una riconsiderazione dei rapporti tra le due giurisdizioni e del principio di doppia esclusività, quanto meno con riferimento al sindacato delle corti europee sui procedimenti amministrativi composti.

Nello specifico, è utile ricordare come la Corte di giustizia si sia pronunciata su due questioni di interpretazione sollevate dal Consiglio di Stato<sup>125</sup> nell'ambito di un giudizio di ottemperanza volto a far accertare la nullità per violazione del giudicato dell'atto con cui la Banca d'Italia, facendo seguito all'intervenuta acquisizione della società Fininvest di una partecipazione qualificata nella Banca Mediolanum, aveva trasmesso alla BCE una proposta di decisione sfavorevole per i candidati acquirenti, successivamente confluita nella decisione di diniego della BCE. Il giudice nazionale si interrogava circa la propria competenza a statuire sulla legittimità di un atto nazionale endoprocedimentale (come, appunto, la proposta di decisione della Banca d'Italia) facente

---

sovrana nazionale sia subordinata al previo accertamento dell'illegittimità dell'atto nazionale da parte del giudice rinviante.

<sup>123</sup> Corte giust., sent. 19 dicembre 2018, *Silvio Berlusconi e Finanziaria d'investimento Fininvest (Fininvest) c. Banca d'Italia*, C-219/17. In commento, cfr. in particolare M.P. CHITI, *I procedimenti amministrativi composti e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 187 ss.; V. SANTORO, *La partecipazione qualificata nelle banche. Profili di competenza autorizzativa e di conseguente competenza giurisdizionale*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2019, 4, p. 393; F. BRITO BASTOS, *Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi*, in *Common Market Law Rev.*, 2019, p. 1355 ss.

<sup>124</sup> Lo evidenzia M.P. CHITI, *I procedimenti amministrativi composti e l'effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 191.

<sup>125</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 1805/2017.

parte integrante di un procedimento amministrativo a più fasi come quello delineato dal regolamento SSM e, in subordine, sulla possibilità di affermare la giurisdizione del giudice dell'Unione anche qualora avverso tale atto fosse stata proposta non già l'azione generale di annullamento, bensì l'azione di nullità per violazione o elusione del giudicato, la quale rappresenta uno strumento di tutela peculiare dell'ordinamento processuale italiano, la cui definizione involge l'interpretazione e l'individuazione dei limiti oggettivi del giudicato alla luce della disciplina processuale nazionale.

Le questioni poste dal giudice remittente vanno dritte al cuore delle problematiche sopra prospettate, e forniscono alla Corte di giustizia l'occasione per aggiungere un nuovo importante tassello all'incrementale processo di costruzione di un sistema effettivamente integrato di tutela giurisdizionale a livello europeo.

Circa il primo quesito, la Corte richiama le considerazioni già svolte nella citata sentenza *Svezia c. Commissione*, confermando che «l'eventuale coinvolgimento delle autorità nazionali nel procedimento che conduce all'adozione di tali atti non può mettere in dubbio la qualificazione dei medesimi come atti dell'Unione, quando gli atti adottati dalle autorità nazionali sono tappa di un procedimento nel quale un'istituzione dell'Unione esercita, da sola, il potere decisionale finale senza essere vincolata agli atti preparatori o alle proposte avanzate dalle autorità nazionali»<sup>126</sup>. Per la Corte, nel caso in cui il diritto dell'Unione non abbia inteso instaurare una ripartizione di competenze, l'una nazionale e l'altra dell'Unione, aventi oggetti distinti, avendo al contrario «consacrato il potere decisionale esclusivo di un'istituzione dell'Unione»<sup>127</sup>, la competenza giurisdizionale non può che spettare al giudice dell'Unione, in virtù della competenza esclusiva al controllo di legittimità sugli atti dell'Unione prevista dall'articolo 263 TFUE.

Ne consegue che, in omaggio al principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, deve ritenersi in radice esclusa la giurisdizione degli organi nazionali a conoscere della legittimità degli atti endoprocedimentali nazionali nelle ipotesi in cui il diritto dell'Unione

---

<sup>126</sup> Corte giust, sent. *Berlusconi*, cit., punto 43.

<sup>127</sup> *Ibidem*, punto 44

preveda «un meccanismo particolare di collaborazione fondato sulla competenza decisionale esclusiva dell'istituzione dell'Unione»<sup>128</sup>. In altri termini, come poi espressamente riconosciuto dal Consiglio di Stato, il giudice europeo ha inteso sancire «un nesso di correlazione necessaria tra la competenza esclusiva della BCE (...) e la competenza esclusiva degli organi giurisdizionali dell'Unione a controllare la validità di una tale decisione»<sup>129</sup>.

Da tale considerazione discende la statuizione che ci pare maggiormente significativa nella prospettiva dell'integrazione (anche) delle tutele giurisdizionali, vale a dire il riconoscimento della necessità di un «*controllo giurisdizionale unico* [enfasi aggiunta], che sia esercitato esclusivamente dagli organi giurisdizionali dell'Unione sulla decisione dell'istituzione dell'Unione che conclude la procedura amministrativa»<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, punto 48.

<sup>129</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 2980/2019, che dichiara inammissibili i ricorsi in ottemperanza sulla base della affermata «competenza giurisdizionale esclusiva del giudice dell'Unione a conoscere di tutti gli atti del procedimento, anche di quelli dell'autorità nazionale competente preordinati al provvedimento finale attribuito alla competenza esclusiva della BCE».

<sup>130</sup> Sent. *Berlusconi*, cit., punto 49. Sul punto è interessante notare come a tale conclusione la Corte giunga secondo un percorso argomentativo parzialmente diverso rispetto a quello proposto dall'Avvocato generale Sánchez-Bordona. La Corte fa leva sulla necessità di evitare il rischio di valutazioni divergenti da parte dei due giudici nell'ambito di uno stesso procedimento. L'Avvocato generale, invece, fa valere il diverso, sebbene altrettanto persuasivo, argomento secondo cui, così come davanti al giudice europeo può essere contestata unicamente la validità degli atti che siano in grado di incidere sugli interessi di chi li impugna, allo stesso modo deve ritenersi preclusa l'impugnazione dinanzi ai giudici nazionali di quegli atti nazionali che non siano idonei a produrre una modificazione rilevante della situazione giuridica dei terzi, dovendo il privato destinatario di quell'atto attendere la decisione finale e impugnare quest'ultima dinanzi al giudice competente per l'atto finale. A ben vedere, mentre il ragionamento della Corte pone l'accento sulla necessità di evitare un conflitto tra giurisdizioni, quello dell'Avvocato generale appare più preoccupato di prevenire un contrasto tra giurisdizione e amministrazione, specie in relazione all'obiettivo di assicurare «il regolare svolgimento del procedimento amministrativo» dinanzi all'organo competente, come affermato testualmente dalla Corte giust., sent. 11 novembre 1981, *IBM c. Commissione*, C-60/81, punto 20.

L'affermazione di un nuovo *principio di unicità del controllo giurisdizionale* si lega, nella prospettiva della garanzia di una tutela piena ed effettiva, al corollario per cui il giudice unico della fattispecie deve ritenersi competente a «valutare, in via incidentale, se la legittimità della decisione della BCE (...) sia inficiata da eventuali vizi degli atti preparatori di tale decisione emanati dalla Banca d'Italia»<sup>131</sup>.

La statuizione ci pare di fondamentale rilievo, in quanto riconosce espressamente un'estensione della giurisdizione del giudice europeo alla cognizione *indiretta* della legittimità degli atti nazionali facenti parte di un procedimento amministrativo composto, fondando così i presupposti per addivenire a un significativo temperamento del principio della netta separazione tra i due plessi giurisdizionali<sup>132</sup>.

La Corte peraltro non si è limitata a prefigurare la propria competenza all'accertamento in via incidentale della legittimità degli atti nazionali, spingendosi a sostenere – in risposta al secondo quesito postole dal giudice remittente – che, «considerato tale *imperativo di unicità del controllo giurisdizionale* [enfasi aggiunta], sono irrilevanti tanto il tipo di strumento di diritto nazionale utilizzato per sottoporre gli atti preparatori adottati dalle autorità nazionali al sindacato di un organo giurisdizionale di uno Stato membro quanto la natura dei capi di conclusione o dei motivi presentati a tal fine»<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Sent. *Berlusconi*, cit., punto 57. Ancora più esplicite sono le conclusioni dell'Avvocato generale, per il quale «si deve attribuire al giudice dell'Unione, e non a quello nazionale, il *controllo giurisdizionale di tutti gli atti adottati nell'ambito del procedimento di autorizzazione* [enfasi aggiunta] all'acquisizione o all'incremento di partecipazioni qualificate in istituti bancari» (punto 110), così che «gli eventuali vizi dell'elaborazione della proposta possono essere fatti valere nell'impugnazione della decisione finale che assume il contenuto della proposta» (punto 109).

<sup>132</sup> In questi termini emerge la differenza fondamentale con la competenza speciale prevista dall'art. 14(2) dello Statuto del SEBC, che – come abbiamo osservato in precedenza (Capitolo III, par. 2.1.) – abilita la Corte di giustizia ad annullare una decisione nazionale allorché questa disponga la sollevazione dall'incarico di un governatore di una banca centrale nazionale (cfr., in proposito, la citata sent. 26 febbraio 2019, *Ilmārs Rimšēvičs e BCE*).

<sup>133</sup> Sent. *Berlusconi*, cit., punto 51. Sull'impatto di tale pronuncia sull'autonomia processuale degli Stati e sul principio di cosa giudicata, cfr. M.P. CHITI, *I procedimenti amministrativi composti e l'effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 192.



Sembrirebbe, cioè, che il sindacato del giudice europeo sull'atto nazionale possa assumere come parametro di legittimità non solo il diritto dell'Unione, bensì anche tutto il diritto nazionale, in ipotesi anche procedimentale o processuale. L'accertamento incidentale del giudice europeo sull'atto endoprocedimentale nazionale dovrebbe così estendersi non solo al diritto nazionale di derivazione sovranazionale, ma anche a tutta la disciplina puramente interna la cui lesione sia lamentata dal privato ricorrente<sup>134</sup>.

Alla medesima conclusione giunge poi lo stesso Consiglio di Stato, là dove, definitivamente pronunciando sul ricorso in ottemperanza, ha riconosciuto al giudice dell'Unione il potere di svolgere il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti amministrativi nazionali «anche rispetto ai parametri normativi stabiliti dal diritto nazionale», ivi compresi, «quelli prospettati *sub specie* di vizi di nullità per asserita violazione o elusione del giudicato nazionale»<sup>135</sup>.

Ebbene, è quest'ultimo snodo interpretativo che ci pare maggiormente problematico. Si deve infatti constatare come tale conclusione rischi di determinare numerosi problemi in sede applicativa, stante la necessità per i giudici europei di conoscere e interpretare discipline normative estremamente diversificate, che potrebbero non avere alcuna copertura in un atto dell'Unione, come avviene – appunto – per la rilevazione del vizio di nullità per violazione ed elusione del giudicato. Si consideri, inoltre, come, nell'ambito del giudizio di annullamento, il giudice europeo (ivi compreso, dunque, il Tribunale) non possa beneficiare della previa ricostruzione della disciplina nazionale presentata dal giudice nazionale ovvero dalla Commissione europea, come avviene – rispettivamente – nell'ambito del rinvio pregiudiziale e nei ricorsi per inadempimento, dovendo basare la propria cognizione fondamentale sulle allegazioni delle parti.

---

<sup>134</sup> Tale indicazione emerge anche nelle conclusioni dell'Avvocato generale, ove si afferma che spetta al giudice europeo verificare «se gli atti preparatori delle autorità nazionali, il cui contenuto sia stato successivamente assunto dalla BCE, siano affetti da vizi di nullità tali da aver irrimediabilmente viziato l'intero procedimento» (punto 112), senza distinguere tra vizi derivanti dalla violazione di un parametro normativo sovranazionale o nazionale.

<sup>135</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 2980/2019.

Inoltre, non può nemmeno escludersi che l'interpretazione del diritto nazionale abbracciata dal giudice europeo diverga o contrasti con quella accolta a livello nazionale, senza che – in tali casi – si possa prefigurare la prevalenza della prima sulla seconda, stante la carenza di una questione di interpretazione o di applicazione che coinvolga direttamente il diritto dell'Unione. In quest'ottica, occorrerà altresì valutare con attenzione l'eventuale «effetto di ritorno» che l'interpretazione delle corti europee potrà produrre sulle singole discipline nazionali.

Non è chiaro, infine, se l'ammissione di un sindacato *incidenter tantum* sull'atto nazionale che assuma a parametro di legittimità anche il diritto nazionale rappresenti la conseguenza della peculiare previsione di cui al citato art. 4(3) del regolamento SSM<sup>136</sup> ovvero se si tratti di un principio dotato di valenza generale, valevole anche per altri procedimenti composti connotati da un'articolazione analoga, a prescindere da una specifica disposizione che imponga all'autorità sovranazionale di dare attuazione anche alle discipline nazionali. Tale profilo rimane sottotraccia nella sentenza della Corte, ed è solo accennato nelle conclusioni dell'Avvocato generale, ma ci pare costituire un passaggio fondamentale, su cui la Corte potrebbe essere chiamata a fornire ulteriori chiarimenti in futuro.

In ogni caso, ci sembra corretto ritenere che la peculiarità del SSM abbia rappresentato solo il fattore propulsivo dell'indicato approdo giurisprudenziale, e non la sua unica giustificazione. È evidente che la previsione di cui all'art. 4(3) del regolamento SSM ha l'effetto di scardinare l'assunto per il quale la Corte di giustizia può accertare l'illegittimità di un atto dell'Unione solo sulla base di un parametro sovranazionale e di determinare, perciò, una maggiore permeabilità del giudice europeo rispetto ai diritti nazionali. Nondimeno, non ci pare che le conclusioni raggiunte dalla Corte nella sentenza *Berlusconi* possano essere circoscritte ai soli procedimenti composti del SSM.

Sul punto, basti considerare che l'art. 4(3) non contiene un rinvio generalizzato a tutto il diritto nazionale, né tantomeno a quello procedimentale o processuale. L'ampliamento della cognizione del giudice europeo non sembra pertanto discendere da tale congegno applicativo,

---

<sup>136</sup> Cfr. *supra*, Capitolo IV, par. 4.

quanto piuttosto dal nuovo imperativo dell'unicità della tutela giurisdizionale e dalla connessa necessità di investire un unico giudice della cognizione di tutte le censure astrattamente proponibili avverso l'atto finale, ivi comprese quelle occorse nella fase endoprocedimentale nazionale là dove esse siano in grado di determinare l'illegittimità derivata della decisione sovranazionale.

Va, d'altronde, precisato che all'accertamento dell'illegittimità dell'atto nazionale non consegue la caducazione *de plano* del provvedimento sovranazionale, spettando volta per volta alle corti europee di verificare se quell'illegittimità si sia trasmessa alle successive fasi procedimentali, viziando immancabilmente anche l'atto conclusivo, ovvero se essa sia stata successivamente emendata dall'intervento dell'autorità competente all'adozione dell'atto finale, la quale potrebbe, in ipotesi, aver integrato eventuali carenze istruttorie o proceduto a una più corretta valutazione dei presupposti di fatto o di diritto sottesi alla fattispecie.

Così, nella vicenda sottesa alla sentenza *Berlusconi*, spetterà al Tribunale dell'Unione, nell'ambito della controversia instaurata per ottenere l'annullamento della decisione della BCE, stabilire se la proposta della Banca d'Italia sia stata assunta in violazione del giudicato maturato su una precedente statuizione del Consiglio di Stato e, eventualmente, se la nullità dell'atto endoprocedimentale possa inficiare la validità del provvedimento finale. Né, d'altronde, come ha riconosciuto il giudice amministrativo nazionale, ciò ridonda in una «sostanziale “cancellazione” di uno specifico rimedio giurisdizionale» previsto dal diritto processuale nazionale, risultando a ben vedere «i vizi dedotti con i ricorsi in ottemperanza deducibili anche dinanzi ai giudici dell'Unione»<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 2980/2019. Il giudice amministrativo ha ritenuto irrilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, l. 2 agosto 2008, n. 130, nella parte in cui impone l'applicazione dell'art. 263 TFUE, così come interpretato dalla Corte di giustizia con la sentenza *Berlusconi*, per contrasto con gli artt. 2, 24, 11 e 117 Cost., con richiamo alla teoria dei controlimiti, ritenendo – al contrario – «la pronuncia della Corte di giustizia non solo non limitativa o compressiva del nucleo essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale, bensì tesa a rafforzarne gli standard di effettività».

Si segnala, infine, come dall'adesione al principio dell'unicità del controllo giurisdizionale, in uno con l'affermazione della competenza esclusiva del giudice europeo a sindacare la legittimità del provvedimento della BCE, sembra discendere l'ulteriore conseguenza per cui anche l'eventuale azione risarcitoria dovrà essere presentata dinanzi al solo giudice dell'atto finale, e ciò a prescindere dal fatto che la lesione ingiusta possa derivare dalla condotta *non iure* attribuibile all'autorità nazionale.

In definitiva, sembrerebbe che da tale pronuncia possa iniziare a riconoscersi una concezione sostanzialmente unitaria del procedimento amministrativo composto anche con riferimento alla tutela giurisdizionale. In questi termini, l'enucleazione di un nuovo principio di unicità del controllo giurisdizionale (*single judicial review*) consente di superare la rigidità del sistema a doppio circuito, realizzando la concentrazione e la pienezza della tutela, anche a fronte dell'esercizio composito e multi-fase dell'attività amministrativa.

D'altro canto, occorre riconoscere come tale conclusione vada di pari passo con una più consapevole elaborazione teorica della nozione di procedimento amministrativo composto (*composite administrative procedure*) da parte dei giudici europei. A quanto ci consta, infatti, la nozione è utilizzata per la prima volta nelle conclusioni di un Avvocato generale al fine di ricostruire in modo sistematico la giurisprudenza sovranazionale. Inoltre, sebbene non richiami espressamente tale locuzione, la Corte fonda il proprio ragionamento sul presupposto giuridico della presenza di un «meccanismo particolare di collaborazione» tra amministrazioni.

In questi termini, la nozione di procedimento composto – sinora ampiamente adoperata in dottrina, sebbene a fini principalmente descrittivi<sup>138</sup> – inizia gradualmente ad assumere una autonoma consistenza normativa, imponendo all'amministrazione ovvero al giudice di fare ricorso a una serie di strumenti e tecniche di tutela (procedimentale e ora anche processuale) che risultano propri di tale peculiare costruzione giuridica del diritto amministrativo europeo.

---

<sup>138</sup> Mettono in luce la valenza meramente descrittiva della nozione, *ex multis*, G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti*, cit., p. 331; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004, p. 312.

#### 4.4. *Il sindacato giurisdizionale sul provvedimento della BCE applicativo del diritto nazionale*

Si è notato in precedenza come l'art. 4(3) del regolamento SSM dia luogo a un inedito movimento ascendente di penetrazione e integrazione dei diritti nazionali all'interno dell'ordinamento sovranazionale, in cui i primi entrano a far parte del diritto sostanziale applicabile da un'istituzione europea. Si è detto inoltre che la BCE è tenuta a interpretare la normativa nazionale conformemente al diritto dell'Unione e a darvi applicazione all'interno dei singoli procedimenti, nel rispetto del principio cardine del primato. Nonostante la peculiarità di tale schema esecutivo, sembra pacifico che, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il provvedimento della BCE che dia attuazione (anche) al diritto nazionale risulti impugnabile dinanzi al giudice europeo, alla stregua di tutte le altre decisioni da essa adottate<sup>139</sup>.

Tale constatazione non manca di sollevare nuovi interrogativi, e di sollecitare un'ulteriore riflessione sui caratteri dell'attuale sistema europeo di tutela giurisdizionale.

In particolare, il tema del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi adottati dalla BCE in applicazione del diritto nazionale può essere esaminato sotto due distinti profili: il primo attiene alle ipotesi in

---

<sup>139</sup> Cfr., in questi termini, Corte giust., sent. 2 ottobre 2019, *Crédit mutuel Arkéa c. BCE*, cit.; Trib., sent. 24 aprile 2018, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence*, cit. In precedenza, si veda la citata sent. *Edwin c. UAMI*, in cui la Corte di giustizia ha affermato che «il Tribunale è competente ad esercitare un pieno controllo di legittimità sulla valutazione compiuta dall'UAMI in merito agli elementi presentati dal richiedente per dimostrare il contenuto della normativa nazionale di cui invoca la tutela» (punto 52), nonché Corte giust., sent. 27 marzo 2014, *UAMI c. National Lottery Commission*, C-530/12 P (spec. punto 44), in cui si afferma che «quanto al controllo giurisdizionale svolto, in un secondo tempo, dal Tribunale, si deve sottolineare che (...) tale controllo deve soddisfare le esigenze poste dal principio di tutela giurisdizionale effettiva. Poiché l'applicazione del diritto nazionale, nel contesto procedimentale di cui trattasi, può privare il titolare di un marchio comunitario del suo diritto, è assolutamente necessario che il Tribunale non sia privato della possibilità concreta di esercitare un controllo efficace, a causa di eventuali lacune nei documenti prodotti come prova del diritto nazionale applicabile. A tal fine, esso deve quindi poter verificare, oltre ai documenti prodotti, il contenuto, i presupposti di applicazione e la portata delle norme giuridiche invocate dal richiedente la dichiarazione di nullità».

cui la decisione della BCE applichi scorrettamente il diritto nazionale che sia, tuttavia, conforme al parametro europeo; il secondo riguarda il caso in cui il provvedimento della BCE dia esecuzione a una disciplina nazionale contrastante con il diritto dell'Unione.

Nella prima ipotesi occorre innanzitutto domandarsi se l'inesatta interpretazione e/o applicazione del diritto nazionale da parte della BCE dia luogo a una qualche forma di invalidità del provvedimento amministrativo europeo e, eventualmente, se questa possa essere invocata dal privato dinanzi al Tribunale per ottenerne l'annullamento. Si è osservato, in proposito, come l'articolo 4(3) operi un rinvio mobile alle norme nazionali poste in funzione comunitaria e come, nello svolgimento delle funzioni di vigilanza, sulla BCE incomba un obbligo giuridico di dare applicazione a tale *corpus* normativo composito.

L'eventuale inosservanza di tale obbligo dovrebbe pertanto configurare una violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione ai sensi dell'art. 263 TFUE, visto che, in definitiva, la decisione della BCE si porrebbe in contrasto con l'art. 4(3), là dove questo impone di dare applicazione al diritto nazionale. A tale stregua, la norma di diritto nazionale viene ad assumere rilievo nel sindacato di legittimità sul provvedimento della BCE alla stregua di un parametro interposto di legittimità<sup>140</sup>.

Siffatta conclusione, per quanto singolare, non sembra destare particolari preoccupazioni sul piano dei rapporti tra gli ordinamenti, dal momento che, come si è detto, il diritto europeo non pone limiti di carattere generale alla possibilità che le sue istituzioni conoscano ed applichino altresì il diritto nazionale. Inoltre, nell'ipotesi in esame, il richiamo a norme di diritto nazionale ai fini della valutazione della legittimità di atti emananti dalle istituzioni dell'Unione non pare porsi in contrasto con il principio di autonomia del diritto dell'Unione<sup>141</sup>, giac-

---

<sup>140</sup> In questa prospettiva, si può dire che la Corte debba verificare la corretta applicazione del diritto nazionale da parte della BCE in quanto ciò risulta, a sua volta, funzionale ad «assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», ai sensi dell'art. 19 TUE.

<sup>141</sup> Come noto, il principio affonda le sue origini nella sentenza *Van Gend & Loos*, ma trova poi una particolare declinazione nella sent. 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, in cui la Corte ha stabilito che «il richiamo a norme o

ché è proprio quest'ultimo ad ammettere, in via eccezionale, l'integrazione del parametro normativo sovranazionale da parte delle discipline nazionali.

Più complesso appare, invece, il secondo caso sopra prospettato. A tal fine, sembra opportuno verificare separatamente le ipotesi in cui il contrasto lamentato dal ricorrente assuma, o meno, come parametro una norma dell'Unione direttamente applicabile.

Nel capitolo precedente si è suggerito di estendere alla BCE il potere/dovere di disapplicare la norma nazionale allorché questa si ponga in conflitto con una norma dell'Unione direttamente applicabile o dotata di effetto diretto. Occorre ora chiedersi cosa potrà fare la Corte di giustizia dinanzi a un ricorso presentato dal destinatario della decisione della BCE che lamenti la mancata disapplicazione della norma nazionale da parte dell'autorità sovranazionale.

In tal caso sembra pacifico riconoscere l'illegittimità del provvedimento alla stregua del diritto europeo direttamente applicabile. Il fatto che l'invalidità del provvedimento derivi dall'applicazione di una norma nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione non sembra mettere in discussione la prospettata soluzione dell'illegittimità-annullabilità, dal momento che questa è la posizione abbracciata dalla Corte di giustizia anche in riferimento al regime giuridico dell'atto amministrativo nazionale applicativo di una norma nazionale contrastante con il diritto dell'Unione<sup>142</sup>.

---

nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emananti dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità».

<sup>142</sup> Come emerge, in particolare, da Corte giust., sent. 13 gennaio 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, con commento di D. DE PRETIS, «*Illegittimità comunitaria*» dell'atto amministrativo definitivo, certezza del diritto e potere di riesame, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 725, e da Corte giust., sent. 19 settembre, *Arcor*, C-392/04 e C-422/04. Sul regime di invalidità/annullabilità del provvedimento nazionale contrastante con il diritto dell'Unione, si v. per tutti G. GRECO, *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi italiani*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. II, p. 936 ss. In tema, cfr. diffusamente M. MAC-

A ben vedere poi anche in tale ipotesi la BCE verrebbe meno a un obbligo impostole dal diritto dell'Unione e, in particolare, dal regolamento istitutivo del SSM, là dove prescrive alla BCE di applicare il diritto nazionale in conformità del diritto dell'Unione e nel rispetto del principio del primato. In definitiva, la decisione così assunta è da considerarsi illegittima e, per l'effetto, annullabile *ex art.* 263 TFUE per violazione di una regola di diritto dell'Unione, senza che in tal caso il diritto nazionale giochi il ruolo di parametro interposto.

Con ciò, tuttavia, non si intende affermare che il giudice europeo non debba affatto conoscere la normativa nazionale. Invero, per accertare la sussistenza del potere/dovere dell'amministrazione di disapplicare la norma nazionale, la Corte si troverà giocoforza a giudicarne incidentalmente la conformità al parametro sovranazionale. Ciò che, tuttavia, la Corte non potrà in ogni caso fare è statuire direttamente sulla legittimità o meno della disciplina nazionale, conformemente al più volte richiamato principio di separazione delle giurisdizioni.

Con riguardo, infine, all'ulteriore ipotesi sopra enunciata, occorre chiedersi di quali poteri disponga la Corte di giustizia a fronte di un atto della BCE che il ricorrente assuma applicare una disciplina nazionale contrastante con il diritto dell'Unione, ma non suscettibile di disapplicazione. Si pensi, ad esempio, a una disciplina nazionale in punto di requisiti di onorabilità degli esponenti aziendali che introduca requisiti ulteriori e incompatibili con quelli genericamente posti dalla direttiva 2013/36/UE.

Sul punto si è in precedenza riscontrato come, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'effetto diretto, la BCE dovrebbe applicare comunque la norma nazionale, non diversamente da quanto avviene nel nostro ordinamento nelle ipotesi in cui l'amministrazione debba dare attuazione a una legge di cui sospetti l'incostituzionalità<sup>143</sup>.

---

CHIA, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Milano, 2012, con ampiezza di riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

<sup>143</sup> Come noto, a livello nazionale, tali fattispecie possono trovare soluzione solo a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, giacché la fonte nazionale contrastante con la normativa comunitaria non *self executing* «serberebbe intatto il suo valore e soggiacerebbe al controllo di costituzionalità» (così, ad esempio, Corte cost., sent. n. 170 del 1984; sent. n. 317 del 1996; ord. n. 267 del 1999 e sent. n. 284 del 2007), non



D'altronde, la Corte di giustizia non ha giurisdizione diretta sugli atti nazionali, non potendo procedere al loro annullamento nemmeno quando essi diano applicazione al diritto dell'Unione<sup>144</sup>, né dispone di strumenti di coordinamento che, sulla falsariga del rinvio pregiudiziale, le consentano di sollevare la questione dinanzi alle competenti corti nazionali<sup>145</sup>. Ne discenderebbe la paradossale conseguenza per cui, in siffatte ipotesi, il giudice europeo non potrebbe annullare la decisione della BCE, avendo quest'ultima correttamente applicato il diritto nazionale (non disapplicabile) di cui si faccia valere l'illegittimità<sup>146</sup>.

È evidente, nondimeno, come una tale soluzione risulti difficilmente accettabile per il soggetto istituzionalmente preposto ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, giacché, aderendo a tale impostazione, la Corte finirebbe per far prevalere il diritto nazionale sul diritto dell'Unione non direttamente applicabile.

Dinanzi a tale *impasse*, l'unica soluzione in grado di conciliare le esigenze di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva del ricorrente con i principi fondamentali che presidiano il rapporto tra l'ordinamento sovranazionale e gli ordinamenti nazionali ci pare essere quella, già in

potendo essere direttamente disapplicata in giudizio. In questo senso, cfr. G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2014, p. 507; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 389.

<sup>144</sup> Cfr., *ex multis*, Corte giust., sent. 16 dicembre 1960, *Humblet c. Belgio*, C-6/60, ove si stabilisce che «la Corte, per converso, non è competente per annullare atti legislativi od amministrativi d'uno degli Stati membri; il Trattato C.E.C.A. s'informa infatti al principio di una rigorosa separazione fra i poteri delle Istituzioni comunitarie e quelli degli organi degli Stati membri; né il diritto comunitario prevede che le Istituzioni della Comunità possano annullare atti legislativi od amministrativi di uno Stato membro». Il principio è costantemente ribadito anche nella giurisprudenza successiva (v., ad esempio, Corte giust., ord. 11 marzo 1981, *Benvenuto*, C-46/81, punto 4).

<sup>145</sup> In questa prospettiva, si veda la proposta, avanzata da H.C.H. HOFMANN, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, cit., p. 159, di introdurre un meccanismo di rinvio pregiudiziale «all'inverso», dal giudice europeo alle corti nazionali.

<sup>146</sup> Così opinando, la Corte di giustizia, non disponendo di adeguati strumenti di tutela, si troverebbe a dover rigettare il ricorso o nel merito, non potendo rilevare alcun vizio di legittimità del provvedimento impugnato, ovvero in rito, per difetto di giurisdizione, spettando solamente al giudice nazionale statuire sulla legittimità degli atti nazionali.

precedenza prospettata, di far discendere dal principio del primato tanto la tradizionale *invocabilité de substitution*, quanto una *invocabilité d'exclusion*<sup>147</sup>, vale a dire la possibilità per il privato di invocare la sola non-applicazione della norma nazionale incompatibile con il preminente diritto sovranazionale, così consentendo alla Corte di giustizia di accertare incidentalmente la non conformità della norma nazionale e di procedere alla sua disapplicazione anche qualora la direttiva non sia *self executing*<sup>148</sup>.

Seguendo tale impostazione si porrebbe, così, alla conclusione per cui l'atto amministrativo europeo emanato nel rispetto delle regole nazionali, ma in contrasto con il diritto dell'Unione, sarebbe da considerarsi in ogni caso illegittimo, anche là dove il parametro sovranazionale non sia direttamente e immediatamente applicabile. D'altronde, si è già rilevato come non sembrano sussistere preclusioni di carattere generale circa la possibilità per il giudice europeo di conoscere della legittimità di un atto nazionale e di rilevarne l'illegittimità, sebbene esclusivamente *incidenter tantum*<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Tale prospettiva interpretativa è avanzata in particolar modo dalla dottrina francese. Cfr., *ex multis*, G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, 1994; D. SIMON, *La directive européenne*, cit., p. 4 ss.; P. MANIN, *L'invocabilité des directives, quelques interrogations*, in *Rev. trim. droit européen*, 1990, p. 690 ss., il quale configura tale rimedio alla stregua di una «*exception d'illegalité*». In tal senso, si vedano altresì le conclusioni dell'Avvocato generale Léger, nella causa *Linster*, C-287/98, punto 57.

<sup>148</sup> Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Saggio, presentate il 16 dicembre 1999 in relazione alla causa *Océano Grupo editorial*, C-240/98, ove si evidenzia come «una corretta applicazione del principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno così come l'esigenza di garantire una uniforme applicazione delle norme comunitarie comportano che le direttive non recepite, una volta scaduto il termine per la loro attuazione nel diritto interno, possano produrre l'effetto di *escludere l'applicazione della regola nazionale difforme*, anche qualora, per mancanza di precisione ovvero perché non direttamente efficaci nei rapporti "orizzontali", non attribuiscono ai singoli diritti invocabili in giudizio».

<sup>149</sup> Più precisamente, non pare potersi revocare in dubbio il fatto che l'assenza di una giurisdizione *diretta* delle corti sovranazionali sugli atti nazionali derivi direttamente dai trattati e, in particolare dall'art. 263 TFUE, nella parte in cui l'azione di annullamento è espressamente limitata agli atti delle istituzioni, degli organi o organismi dell'Unione. Nondimeno, non ci pare che dall'art. 263 TFUE, né da altre disposizioni dei trattati possa trarsi un'analoga conclusione circa l'assenza di una

In conclusione, in tali casi, il congegno delineato dall'art. 4(3) rischia di creare una zona d'ombra, in cui la normativa nazionale anticomunitaria non disapplicabile, alla luce dell'orientamento maggioritario della Corte di giustizia, risulterebbe «schermata» tanto nel momento applicativo, data l'impossibilità per la BCE di procedere a una sua sterilizzazione, quanto in fase di controllo giurisdizionale, per l'assenza di strumenti in grado di garantire un sindacato pieno sull'atto amministrativo applicativo di tale normativa.

La peculiarità del dispositivo delineato dall'art. 4(3) del regolamento SSM impone, allora, di riflettere circa l'adeguatezza degli strumenti elaborati dalla Corte di giustizia per razionalizzare i rapporti tra il diritto nazionale e il diritto dell'Unione e di superare in via interpretativa alcuni postulati teorici consolidati in punto di effetto diretto.

Problemi analoghi sembrano, del resto, porsi in tutti quei casi in cui – come abbiamo sin qui osservato – l'atto della BCE costituisce l'esito di procedimenti ibridi, in cui si intrecciano in vario modo elementi di diritto nazionale e di diritto sovranazionale e in cui spetta in definitiva al giudice sovranazionale valutarne la legittimità alla stregua di un parametro normativo che diviene, esso stesso, composito ed eterogeneo.

In questa prospettiva, si ritiene allora utile riprendere il discorso avviato da parte della dottrina e da alcuni avvocati generali in tema di graduazione degli effetti del diritto dell'Unione sul diritto nazionale, e ritenere che, in virtù del principio ordinatore del primato, il diritto europeo sia in grado di produrre una pluralità di conseguenze giuridiche che spaziano dal mero obbligo di interpretazione conforme sino all'effetto di sostituzione della norma nazionale a fronte di una disposizione direttamente applicabile o dotata di effetto diretto.

Nel mezzo, troverebbero spazio tanto il consolidato principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo – che, come noto, prescinde dalla configurabilità dell'effetto diretto – quanto il sopra descritto «effetto di mera esclusione» della normativa nazionale

---

giurisdizione *indiretta* sugli atti nazionali, intendendosi con questa la mera possibilità di rilevare, attraverso un accertamento in via incidentale, l'illegittimità dell'atto nazionale, nella prospettiva della possibile incidenza della legittimità dell'atto nazionale sulla validità dell'atto sovranazionale. In questi termini, cfr. G. FALCON, *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali*, cit., p. 490.

anticomunitaria, nei casi in cui il diritto dell'Unione non sia direttamente applicabile o sia privo di effetto diretto, in tal modo assicurando non solo la corretta e uniforme applicazione del diritto europeo, ma anche una tutela giurisdizionale piena ed effettiva delle posizioni giuridiche dei privati amministrati.

# CONCLUSIONI

## LA VIGILANZA BANCARIA NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. *La ricomposizione del quadro a partire dagli interessi.* 2. *Il volto pubblicistico del nuovo ordinamento europeo del credito e la stabilità finanziaria tra tutela del risparmio e massimizzazione dell'interesse sovranazionale.* 3. *L'integrazione amministrativa tra unificazione della funzione e governo delle differenze: la vigilanza unica come espressione di un nuovo «sincretismo amministrativo».* 4. *Le spinte federative e l'integrazione asimmetrica: criticità e prospettive.*

### *1. La ricomposizione del quadro a partire dagli interessi*

Solo in termini impropri possiamo avanzare delle conclusioni in relazione a un tema che, come si è avuto modo di considerare nelle pagine che precedono, si presenta allo stato fluido e in continua evoluzione. A distanza di alcuni anni dal regolamento UE n. 1024/2013, il Meccanismo unico di vigilanza – e il progetto di Unione bancaria europea nel suo complesso – appare tuttora come una costruzione giuridica in divenire, alla ricerca di una sistemazione definitiva e di un difficile punto di equilibrio tra diverse spinte e interessi divergenti.

La prassi applicativa della BCE e, soprattutto, le numerose pronunce del giudice europeo hanno offerto – e continueranno a fornire in futuro – un importante contributo alla messa a punto del sistema, alla stabilizzazione delle forme e dei modi di esercizio della funzione, e alla conformazione strutturale della sua intelaiatura istituzionale<sup>1</sup>. Per come emersa in un periodo di tempo che ci pare sufficientemente ampio per

---

<sup>1</sup> Sul ruolo delle corti europee nella costruzione giuridica dell'Unione bancaria, per tutti, M.P. CHITI, *The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, cit., spec. p. 105 ss.

poter effettuare alcune considerazioni di sintesi, tale prassi ha avuto un ruolo fondamentale nello strutturare il sistema dei rapporti tra centro e periferia, nel definire i limiti e i confini dell'azione della BCE, e nel mettere in luce alcune disfunzioni e criticità.

Se, per un verso, l'estrema dinamicità e l'attualità della materia possono invero apparire un limite inevitabile della ricerca, per altro verso ci sembra invece che ciò testimoni l'elevato interesse di un settore che, specie di recente, è divenuto un vero e proprio «laboratorio» di soluzioni e risposte ordinamentali, capace di riflettere in modo paradigmatico alcuni sviluppi del processo di integrazione europea e di fornire alcune utili indicazioni circa le traiettorie evolutive del suo diritto amministrativo.

Vero è che il sistema analizzato può considerarsi, nei suoi tratti essenziali, una costruzione giuridica peculiare, non interamente replicabile ed esportabile in altri settori, proprio in quanto – come si è visto – essa appare legata a doppio filo con la cornice istituzionale dell'Unione economica e monetaria e con il particolare assetto degli interessi sotteso alla regolazione finanziaria europea. Nondimeno, ci sembra che alcuni elementi in precedenza considerati ben rispecchino alcune tendenze di carattere generale che stanno maturando in sede europea, sollevando alcuni interrogativi che attengono agli stessi postulati su cui è andata via via costruendosi l'integrazione amministrativa europea.

La ricerca, come anticipato in apertura, ha preso le mosse da un duplice ordine di considerazioni. La prima è che il settore del credito rappresenta tradizionalmente un campo di indagine particolarmente fecondo per l'analisi dei modi e degli strumenti di intervento dei pubblici poteri sui mercati e sugli operatori economici privati in essi operanti. La seconda è che, se portata sul piano sovranazionale, tale dinamica non può conservarsi immutata, finendo inevitabilmente per complicarsi ulteriormente e per riflettere sul piano strutturale e funzionale la dimensione multipolare della dialettica degli interessi che tipicamente connota il diritto amministrativo dell'Unione europea<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> B.G. MATTARELLA, *Il rapporto autorità-libertà*, cit., p. 922, ove si mette in luce come nel diritto europeo «lo schema *command and control*, proprio del diritto amministrativo tradizionale, si diluisce in rapporti molto più articolati. A ciò si aggiunge la pluralità di ordinamenti e, quindi, di amministrazioni e di giudici».

L'indagine svolta ha, dunque, tentato di ricomporre il complesso quadro normativo della vigilanza bancaria europea assumendo come logica razionalizzante quella dell'indagine della dimensione e della consistenza degli interessi sottesi alla regolazione sovranazionale del credito<sup>3</sup>. Ciò ha consentito di ricostruire, in chiave dinamica, l'architettura istituzionale del Meccanismo unico di vigilanza, il perimetro dei poteri conferiti alla BCE e le relazioni che quest'ultima instaura con le autorità nazionali<sup>4</sup>, i modi di esercizio del potere e di governo delle differenze nazionali attraverso l'attività procedimentalizzata<sup>5</sup> e, infine, i riflessi di tali costruzioni sul piano delle tutele procedimentali, giustiziali e giurisdizionali<sup>6</sup>.

Non ritenendo tuttavia opportuno, in questa sede, presentare una mera ripetizione in forma riassuntiva di quanto già analizzato in precedenza, si proporranno qui di seguito alcuni spunti di riflessione che, per la loro specificità, possono essere assunti come momento di sintesi e di verifica finale dei risultati cui si è pervenuti al termine del presente lavoro.

## *2. Il volto pubblicistico del nuovo ordinamento europeo del credito e la stabilità finanziaria tra tutela del risparmio e massimizzazione dell'interesse sovranazionale*

L'attrazione della funzione regolatoria nell'orbita del diritto dell'Unione non è priva di conseguenze sul piano delle regole sostanziali che informano l'attività e gli assetti organizzativi degli intermediari bancari, né – tantomeno – su quello funzionale degli obiettivi e degli interessi rimessi alla cura delle istituzioni preposte alla vigilanza creditizia. Come abbiamo constatato, il diritto emerso dalla crisi economico-finanziaria riflette, in larga misura, una mutata considerazione del fenomeno bancario e, con essa, del ruolo e dello statuto giuridico degli intermediari creditizi.

---

<sup>3</sup> Capitolo I e Capitolo II, par. 4.

<sup>4</sup> Capitolo III.

<sup>5</sup> Capitolo IV.

<sup>6</sup> Capitolo V.

La crisi, unitamente alla crescente sfiducia verso i mercati, ha invero alimentato «una espansione inarrestabile dello spazio regolato ed un progressivo riempimento dell'ambito di libertà nei rapporti economici»<sup>7</sup>. Nello spazio giuridico europeo, insomma, l'esercizio del credito è venuto a caratterizzarsi sempre più come un'attività economica organizzata in forma d'impresa che, tuttavia, per il suo rivolgersi a bisogni collettivi primari e meritevoli di particolare tutela, necessita di un intervento etero-regolatorio dei pubblici poteri<sup>8</sup>.

Si è visto, peraltro, come nell'ordinamento sovranazionale la ri-espansione della sfera pubblica consegua a due principali fattori: la constatata incapacità autoregolativa del mercato e l'emersione di una stretta interdipendenza tra attività bancaria, mercato unico, politiche fiscali degli Stati e meccanismi di trasmissione della politica monetaria<sup>9</sup>. In quest'ottica, abbiamo altresì constatato come l'obiettivo di interesse generale alla stabilità finanziaria e alla sicurezza e solidità degli enti creditizi sia venuto a costituire la «chiave di volta» del nuovo sistema di regolazione settoriale.

La cura in concreto di tale interesse, peraltro, per come si è venuta a declinare nella prassi applicativa delle istituzioni sovranazionali e nella giurisprudenza della Corte, sembra aver ingenerato una più marcata funzionalizzazione dell'intervento regolativo rispetto a interessi di spessore pubblicistico, anche eventualmente con prevalenza sui diritti e sulle libertà dei privati regolati<sup>10</sup>. Da questo punto di vista, abbiamo rilevato come l'obiettivo della «messa in sicurezza» del sistema creditizio divenga, a sua volta, funzionale ad assicurare il corretto funziona-

---

<sup>7</sup> M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, cit., p. 5, il quale ulteriormente rileva come «Emergenza e crisi, se non alterano la natura dell'impresa bancaria e la sua struttura ontologicamente complessa, fanno emergere la prevalenza degli interessi collettivi rispetto ai caratteri ordinari dell'attività economica, proprio perché il mercato non è di per sé in grado di soddisfarli adeguatamente». In termini analoghi, cfr. F. SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della «sana e prudente gestione»*, cit., p. 137.

<sup>8</sup> Sulle analogie tra attività bancaria e attività di servizio pubblico, si v. M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, cit., p. 8.

<sup>9</sup> Cfr. Capitolo I, par. 1 e Capitolo II, par. 3.

<sup>10</sup> Si v., in particolare, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., spec. p. 54. Cfr., da ultimo, Corte giust., sent. 20 luglio 2020, *OC e a.*, C-686/18, punti 91 e ss.



mento dei mercati, la libera circolazione dei servizi e dei capitali finanziari, nonché la salvaguardia delle finanze pubbliche e l'integrità della politica monetaria. La stabilità finanziaria dei mercati costituisce, nell'evidenziata prospettiva, la preconditione giuridico-fattuale necessaria alla realizzazione della «funzione sociale» dei servizi e delle attività prestate dal sistema bancario<sup>11</sup>.

Non diversamente da quanto si riscontra nella nostra Costituzione<sup>12</sup>, anche nell'ordinamento sovranazionale pare gradualmente emergere una dimensione (anche) sociale del risparmio, la cui tutela viene a declinarsi come interesse di natura oggettivo-pubblicistica, prima ancora che soggettivo-privatistica<sup>13</sup>. Sebbene manchi nel diritto primario dell'Unione un richiamo espresso alla tutela del risparmio nella sua dimensione oggettiva, ci sembra tuttavia che la consacrazione dell'interesse alla stabilità finanziaria e, con essa, l'introduzione di un nuovo quadro di regole sostanziali in materia di prevenzione e gestione delle crisi bancarie siano sintomatici di un mutamento di approccio dell'ordinamento sovranazionale rispetto al fenomeno del credito e alla sua regolazione.

L'intervento regolatorio sul credito non risulta più finalizzato esclusivamente alla definizione di un quadro giuridico idoneo a supportare la realizzazione del mercato unico dei servizi finanziari e la garanzia delle libertà fondamentali degli operatori economici ivi operanti, ma viene a saldarsi con altri obiettivi e valori fondanti della «costituzione economica europea», nella prospettiva della tutela e della promozione simul-

---

<sup>11</sup> Nel senso indicato da F. BELLI, *Legislazione bancaria italiana*, cit., p. 37 ss., come fenomeno che interessa «l'intera organizzazione dell'economia, la sua capacità di funzionamento, di riproduzione e di sviluppo».

<sup>12</sup> L'idea di una necessaria continuità tra tutela del risparmio, stabilità della moneta e stabilità dei prezzi è espressa, con riferimento all'art. 47 Cost., da F. MERUSI, *Art. 47*, cit.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1962; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979.

<sup>13</sup> Come rileva F. SCUTO, *La tutela costituzionale del risparmio negli anni della crisi economica*, cit., p. 171 ss., sembra emergere anche a livello sovranazionale una qualificazione del risparmio in senso oggettivo «inteso, cioè, in riferimento all'oggetto del bene risparmio e non al soggetto-persona portatore di titoli che rappresentano l'aggregato finanziario ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento costituzionale».

tanea del mercato interno, dell'economia sociale di mercato e della stabilità dei prezzi, così come indicato dall'art. 3 TUE<sup>14</sup>.

Ai nostri fini, tali considerazioni ci sembrano assumere specifico rilievo in una triplice prospettiva.

In primo luogo, ci pare che l'imputazione della funzione di vigilanza bancaria alla BCE venga a realizzare, questa volta a livello sovranazionale, quel legame indissolubile tra moneta, credito e risparmio che, nel nostro ordinamento, attenta dottrina riconosceva come «principio cardine della Costituzione economica»<sup>15</sup>. La ricongiunzione delle due funzioni in seno a un'unica istituzione finisce, in questi termini, per impattare non solo sul ruolo e sulla posizione istituzionale della BCE, ma anche sulla configurazione della costituzione economica europea e, con essa, sugli stessi tratti costitutivi del progetto di integrazione europea.

In secondo luogo, la mutata concezione delle finalità dell'intervento pubblico sul credito si riverbera sulla tipologia di compiti e poteri attribuiti alle autorità settoriali, sui modi in cui esse esercitano la funzione di vigilanza e sul sistema di relazioni che si instaurano tra poteri pubblici e soggetti privati. L'ampliamento dei poteri autoritativi delle autorità di vigilanza, l'aumentata discrezionalità delle valutazioni rimesse a queste ultime e la più marcata finalizzazione degli interventi a interessi di spessore pubblicistico rispecchiano una torsione del modello pruden-

---

<sup>14</sup> Sulla complementarità degli obiettivi microeconomici del mercato interno e del diritto della concorrenza con quelli macroeconomici delle misure di politica economica, fiscale e monetaria all'interno della costituzione economica europea, cfr. di recente G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 16/2018, p. 2. In tema, cfr. altresì G. DI PLINIO, *Il risparmio nella costituzione economica europea*, cit., p. 1221 ss., ove si afferma che la costituzione economica europea costituisce la risultante dell'interazione reciproca tra la Costituzione del mercato unico, la Costituzione monetaria e, infine, quella finanziaria.

<sup>15</sup> F. MERUSI, *op. ult. cit.*, p. 153. In questi termini, cfr. altresì F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 2, e C. BUZZACCHI, *op. cit.*, p. 87, secondo la quale la (ri-)congiunzione della competenza di vigilanza a quella monetaria consente di ritenere oggi «“credito” e “moneta” oggetti di disciplina nuovamente riunificati in seno ad un'unica istituzione secondo un progetto che la dottrina ha giudicato coerente con il carattere unitario del fenomeno “moneta-credito”, da ricondurre sempre alla dimensione della liquidità monetaria».

ziale di vigilanza, almeno nei tratti conosciuti negli ultimi tre decenni nel nostro ordinamento. Ciò, peraltro, non deve affatto stupire giacché è noto che, una volta attratte a livello sovranazionale, le stesse funzioni amministrative subiscono processi di ibridazione e di ridefinizione complessiva, finendo inevitabilmente per incorporare al proprio interno nuovi contenuti e obiettivi<sup>16</sup>.

Infine, quanto sopra rilevato in relazione agli interessi che muovono il nuovo impianto regolatorio ci sembra recare con sé una nuova esigenza di assicurare l'unitarietà della funzione su scala europea. Le diverse tecniche di coordinamento esaminate rispecchiano, cioè, l'obiettivo di assicurare la massimizzazione dell'interesse sovranazionale all'interno delle strutture organizzative e dei procedimenti decisionali del SSM. Se, dunque, in passato, la realizzazione delle libertà fondamentali nel mercato unico dei servizi e prodotti finanziari trovava un adeguato strumentario nei principi di equivalenza e del mutuo riconoscimento e, dunque, in tecniche di armonizzazione delle differenze nazionali all'interno di uno «*euro-compatible pluralism*»<sup>17</sup>, oggi, il nuovo obiettivo di unificazione della funzione a livello sovranazionale necessita, evidentemente, di un apparato giuridico-concettuale nuovo, costituito da strumenti capaci di realizzare una graduale (e, perciò, maggiormente accettabile) *reductio ad unitatem* delle diverse discipline, prassi e culture di vigilanza rinvenibili negli Stati membri.

---

<sup>16</sup> In questi termini, S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, cit., p. 471. Sull'ibridazione dei concetti giuridici e degli istituti a seguito della loro attrazione in sede sovranazionale, si v. soprattutto A. SANDULLI, *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, cit., p. 281; A. MASSE-RA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., p. 707 ss.; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, p. 845 ss.

<sup>17</sup> L'espressione è di M.P. CHITI, *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, cit., p. 4. Sul punto, diffusamente L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, cit., p. 119; L. DE LUCIA, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, cit., *passim*; F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., spec. p. 28.

3. *L'integrazione amministrativa tra unificazione della funzione e governo delle differenze: la vigilanza unica come espressione di un nuovo «sincretismo amministrativo»*

Alla stregua di quanto sopra, possiamo allora affermare che la particolare forma di integrazione realizzata dal Meccanismo unico di vigilanza costituisce il portato della dinamica degli interessi che ha informato – e continua, in vari modi, a condizionare – la realizzazione dell'obiettivo della stabilità finanziaria europea nel settore del credito e, con esso, l'unificazione della funzione di vigilanza a livello sovranazionale.

L'aspirazione unitaria che sorregge la struttura e il funzionamento del SSM si esprime principalmente attraverso tecniche di «integrazione per accentramento»<sup>18</sup>, per mezzo – cioè – della devoluzione di competenze di esecuzione dirette ed esclusive alla BCE, dell'attribuzione a quest'ultima del ruolo di responsabile ultimo del funzionamento efficace e coerente del Meccanismo, della concentrazione in capo all'autorità sovranazionale di poteri di controllo, di indirizzo, di sostituzione e di avocazione rispetto alle autorità nazionali inserite nel sistema comune<sup>19</sup>. Si è osservato invero che, per assicurare l'esercizio unitario e coerente della funzione, il regolamento istitutivo del SSM ha assegnato alla BCE una posizione peculiare all'interno del sistema amministrativo comune. L'autorità sovranazionale instaura, cioè, con le amministra-

---

<sup>18</sup> L. TORCHIA, *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, cit., p. 55.

<sup>19</sup> Cfr., in questi termini, M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., p. 13, ove si afferma che il SSM dà vita a «un sistema unico a trazione sovranazionale» dotato di caratteri peculiari e originali. D'altro canto – come osserva E. SCHMIDT ASSMAN, *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, cit., p. 6 – generalmente, «*terms like Weisung (instruction), Fachaufsicht (supervision of a given sector), or Selbsteintrittsrecht (the right of a superordinate authority to step into/take over the execution process carried out by the subordinate authority) do not fit into the existing European administrative structures*». Per M. CLARICH, *I poteri di vigilanza*, cit., p. 1004, «il meccanismo, per quanto composto da elementi strutturali separati, è concepito per operare in modo unitario attraverso “leve” azionate dal centro che lasciano pochi spazi di libertà ai singoli elementi».

zioni domestiche un tipo di rapporto che non pare riconducibile allo schema della «preminenza funzionale», come avviene tipicamente all'interno delle figure di composizione<sup>20</sup>. Al contrario, abbiamo constatato come, tanto sul piano delle relazioni organizzative, quanto a livello procedimentale, la BCE venga dotata di alcuni poteri e strumenti che costituiscono espressione di un vero e proprio *federal command*<sup>21</sup>.

La BCE, invero, definisce a livello strategico gli obiettivi da perseguire e le priorità della vigilanza; controlla l'attività delle autorità nazionali, indirizzandone l'azione e conformandone le metodologie; può richiedere assistenza e supporto tecnico-operativo alle autorità domestiche; può impartire loro istruzioni vincolanti, sollecitando l'adozione di provvedimenti specifici o l'utilizzo di determinati poteri; dispone del potere esclusivo di definire le sfere di competenze e di avocare a sé l'esercizio di tutti i poteri spettanti alle autorità nazionali; assume un ruolo di decisore di ultima istanza all'interno dei procedimenti amministrativi di vigilanza. Le relazioni che si instaurano tra l'autorità centrale e quelle periferiche assumono, così, volta per volta, i tratti di un rapporto di direzione, di indirizzo, di vigilanza, di un rapporto ordinatorio ovvero, ancora, di un rapporto gerarchico in senso lato che si viene a instaurare tra soggetti titolari di competenze diverse, poste all'interno della medesima attribuzione.

La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, come abbiamo rilevato criticamente, ha ampiamente contribuito a rafforzare la posizione istituzionale della BCE, riconoscendole una posizione di vertice all'interno del sistema e qualificando, invece, il ruolo e l'attività delle

---

<sup>20</sup> Per S. CASSESE, *La signoria comunitaria*, cit., p. 99-100, nel diritto amministrativo europeo la preminenza dell'ufficio sovranazionale non è, in genere, «organica o stabile, bensì funzionale, perché legata a una certa particolare attività», limitata cioè «al verificarsi di taluni presupposti o a particolari oggetti, o alla cura di certi specifici fini». Tale posizione di preminenza funzionale, che si distingue dalla supremazia *tout court*, presuppone dunque «la equiordinazione organizzativa degli uffici, comunitari e nazionali, che si spartiscono le funzioni». Mettono bene in luce le differenze con il modello di integrazione per composizione, L. TORCHIA, *La nuova governance economica*, cit., p. 55; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., spec. p. 13.

<sup>21</sup> R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: "Executive federalism" in the (new) European Union*, cit., p. 1391, per il quale «*the federal power to "command" State administrations subordinates and integrates the latter into the federal administration*».

amministrazioni nazionali come meramente ancillare e strumentale all'esercizio della funzione da parte dell'autorità sovranazionale.

La primazia dell'autorità sovranazionale sembra porsi, allora, non solo sul piano funzionale, ma acquista altresì una dimensione strutturale, risultando – a ben vedere – manifestazione tipica di una funzione organizzatrice attribuita all'organo posto in posizione di supremazia<sup>22</sup>.

Non potendosi tuttavia realizzare un integrale trasferimento della cura della funzione alla competenza unica ed esclusiva della BCE, l'unificazione delle vigilanze nazionali in seno a un meccanismo complesso che ambisce a definirsi *unico* avviene attraverso tecniche di integrazione amministrativa in grado di realizzare, non senza alcune criticità, una peculiare combinazione di unità e pluralismo.

Ci riferiamo, in primo luogo, alla coesistenza in seno al SSM di molteplici schemi di esercizio della funzione e, in secondo luogo, all'impiego di un'originale tecnica di incorporazione delle differenze nazionali all'interno di modalità esecutive accentrate o, comunque, centralmente coordinate.

Abbiamo rilevato, infatti, che uno dei profili di maggiore originalità del SSM risiede nel fatto che l'accentramento della funzione di vigilanza si costruisce all'interno di un quadro normativo non integralmente uniformato, in cui convivono discipline normative eterogenee e prassi di vigilanza difformi. In questi termini, possiamo ritenere che il pluralismo amministrativo<sup>23</sup> costituisca un elemento strutturale (e, allo stato, ineliminabile) del Meccanismo unico di vigilanza proprio in quanto, nell'esercizio della propria funzione, la BCE non può basarsi su un *corpus* normativo uniforme, completo e autosufficiente, ma necessita, per così dire, di appoggiarsi non solo sulle amministrazioni degli Stati membri, sulle rispettive competenze e conoscenze degli enti vigilati, bensì anche sui diritti nazionali e sui poteri che tali discipline attribuiscono alle relative autorità di vigilanza.

---

<sup>22</sup> In tal senso, M. CLARICH, *I poteri di vigilanza*, cit., p. 996. Sulla connotazione lamentamente gerarchica del rapporto che la BCE instaura con i terminali esecutivi nazionali, cfr. diffusamente M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, cit., *passim*.

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. M. AVBELJ, *Constitutional and Administrative Pluralism in the EU System of Banking Supervision*, cit., p. 779.

Abbiamo così identificato una particolare tecnica di integrazione che fa leva su quella che possiamo definire come una nuova forma di «sincretismo amministrativo». In base a essa, le differenze nazionali non sono né promosse, né neutralizzate, né radicalmente cancellate, quanto semmai «assimilate» dall'amministrazione sovranazionale e da quest'ultima utilizzate ai fini dell'esercizio di una propria competenza esecutiva accentrata. Da un punto di vista funzionale, abbiamo così messo in evidenza come tale tecnica di applicazione accentrata di discipline normative eterogenee sottenda l'obiettivo di favorirne il progressivo livellamento, secondo una peculiare dinamica di armonizzazione rafforzata in via amministrativa volta a sostenere, in ultima analisi, l'esercizio coerente e quanto più possibile unitario della funzione di vigilanza a livello sovranazionale.

#### *4. Le spinte federative e l'integrazione asimmetrica: criticità e prospettive*

L'avvio della vigilanza unica europea si inserisce all'interno di un movimento di complessivo avanzamento e crescita del sistema amministrativo europeo. La tendenza al rafforzamento dell'esecutivo sovranazionale e il ricorso a moduli congiunti o coordinati di esercizio del potere non contraddistingue il solo ambito bancario-finanziario, ma riguarda anche altri settori di intervento amministrativo dell'Unione<sup>24</sup>.

Al contempo, abbiamo constatato come, rispetto ad altre esperienze settoriali, l'integrazione amministrativa realizzata dal Meccanismo uni-

---

<sup>24</sup> Si pensi, ad esempio, al settore della concorrenza, in cui la Direttiva 1/2019/UE ha introdotto nuove rilevanti limitazioni all'autonomia procedurale delle autorità nazionali (su cui cfr., per tutti, F. GHEZZI, B. MARCHETTI, *La proposta di direttiva in materia di Rete europea della concorrenza*, cit., p. 1015) o alla riforma del sistema dei controlli sul settore agroalimentare di cui al Regolamento UE n. 625/2017 (su cui, cfr. D. BEVILACQUA, *Il nuovo regolamento sui controlli alimentari e l'"accentramento decentrato" della governance europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 378) ovvero, ancora, al rafforzamento del ruolo e dell'indipendenza dell'Agenzia europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, di cui al Regolamento UE n. 2019/942. Sulla recente espansione dell'esecuzione amministrativa europea cfr., in particolare, M. SCHOLTEN, *Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'*, cit., p. 135.

co di vigilanza presenti alcuni elementi di originalità che contribuiscono a definire «un cambiamento qualitativo nel quadro amministrativo consolidato»<sup>25</sup>. Possiamo dire, cioè, che il SSM realizzi un esempio di congiunzione stabile tra il momento nazionale e il momento sovranazionale dell'esecuzione tale da far sostanzialmente sfumare la stessa distinzione tra la sfera giuridica dell'Unione e quella degli ordinamenti degli Stati membri.

La compenetrazione dell'elemento nazionale con quello sovranazionale si riflette sul piano delle strutture e delle relazioni organizzative, sugli intrecci procedimentali, sui poteri esercitabili dalle autorità di vigilanza e sul diritto applicabile, finendo immancabilmente per riverberarsi sul piano delle tutele procedimentali e giurisdizionali, e provocando un (ancora limitato, ma assai significativo) allentamento della rigidità del principio di netta separazione tra le giurisdizioni nazionali e quella europea. In questi termini, si è osservato come appaiano *in nuce* alcuni elementi rivelatori di un possibile superamento del principio di doppia esclusività e di una estensione della cognizione del giudice europeo all'accertamento in via incidentale della legittimità degli atti nazionali facenti parte di procedimenti amministrativi compositi ovvero alla conformità di un atto sovranazionale rispetto a un parametro normativo nazionale<sup>26</sup>.

Emergono, in definitiva, tanto sul piano dell'amministrazione, quanto su quello della giurisdizione<sup>27</sup>, alcuni elementi e alcune problematiche tipici dei processi «federativi»<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> E. CHITI, *L'evoluzione del sistema amministrativo europeo*, cit., p. 681.

<sup>26</sup> Cfr. *amplius* Capitolo V, par. 4.3 e 4.4.

<sup>27</sup> Per un raffronto tra l'esperienza federativa statunitense e quella europea, cfr. più di recente G. FALCON, *La controversia tra i Fairfax e gli Hunter e il consolidamento della Corte Suprema al vertice del sistema giudiziario degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, 3 giugno 2020, spec. p. 16; ma cfr. altresì ID., *La giustizia amministrativa e gli altri federalismi*, cit., p. 557.

<sup>28</sup> Sull'uso della formula del *federalizing process* all'Unione europea, come nozione in grado di superare la questione classificatoria della forma di Stato dell'Unione europea, per tutti, P. CARROZZA, *I rapporti fra centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, 763. Sul tema, cfr. altresì B. CARAVITA, *Trasformazioni del federalizing process europeo*, Napoli, 2012, spec. 137 ss.; P. RIDOLA, *Federa-*



Se questo è senz'altro vero, occorre tuttavia considerare come tale movimento accentratore, di stampo federale, generi parallelamente nuove «asimmetrie», e sollevi alcune conseguenze problematiche di non poco conto sul piano degli equilibri istituzionali dell'ordinamento giuridico europeo.

Sembra anzitutto confermata la tendenza dell'Unione europea a sperimentare, sul piano del diritto derivato, nuove e diverse soluzioni in risposta ai problemi che volta per volta si pongono in specifici ambiti settoriali. Ciò riflette, per un verso, il tradizionale approccio funzionalista e settoriale che informa il processo di integrazione europea<sup>29</sup> e, per altro, la necessità di adattare le risposte istituzionali ai vincoli, spesso particolarmente asfittici, su cui è stato in particolare costruito l'edificio dell'Unione economica e monetaria. Si realizza, cioè, un tipo di integrazione che si trova inevitabilmente a procedere per blocchi autonomi e a sé stanti, e che finisce per dare vita a nuove fratture e differenziazioni all'interno dello spazio giuridico europeo.

Ne risulta una integrazione amministrativa asimmetrica<sup>30</sup> tanto rispetto ad altri settori di intervento dell'Unione, quanto rispetto ai diversi paesi che compongono l'Unione. Oltre alla crescente differenziazione tra il nucleo dei paesi aderenti alla moneta unica e i restanti Stati membri, si è altresì osservato come la peculiare forma di accentramento realizzata dal SSM abbia avuto l'effetto di disarticolare l'originaria unità dell'architettura finanziaria europea, alterando definitivamente lo schema simmetrico che aveva ispirato l'integrazione amministrativa nei tre comparti finanziari. All'interno del medesimo settore creditizio si è

---

*lismo europeo e modelli federali*, cit., spec. p. 417 ss. Per la configurabilità di una forma di stato dell'Unione, per tutti, F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005.

<sup>29</sup> Così, G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, p. 681 ss. Sull'approccio *sector by sector*, cfr. S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, cit., p. 292 ss., nonché M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, Padova, 2003.

<sup>30</sup> Segnalano la tendenza a realizzare forme di integrazione asimmetriche foriere di spinte e tensioni disintegratrici, in particolare, B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea*, cit., p. 533; E. CHITI, *In the aftermath of the crisis. The EU Administrative system between impediments and momentum*, in *Cambridge Yearbook of Eur. Legal Studies*, 2015, p. 311.

ulteriormente riscontrata una problematica «scomposizione» della funzione regolatoria in diverse forme e tipologie, ciascuna delle quali risulta ora soggetta a un regime giuridico differenziato e attribuita a una diversa autorità sovranazionale posta al vertice di altrettanti sistemi amministrativi composti. Si è osservato invero come, nell'attuale quadro regolatorio, si separi funzionalmente e strutturalmente la vigilanza micro e macroprudenziale da quella regolamentare, si disgiunga la funzione di vigilanza da quella di risoluzione, si scinda la vigilanza prudenziale dall'attività di tutela dei consumatori, e di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio.

La frammentazione che ne deriva dipende, come si è rilevato, in larga misura dalla debolezza delle basi giuridiche impiegate. In questi termini, può dirsi allora che l'attuale cornice istituzionale dei trattati sostenga con una certa fatica la recente evoluzione della c.d. *governance* finanziaria europea. Ciò non tanto perché le funzioni concretamente conferite alle autorità europee debbano ritenersi sconfinare i limiti delle competenze di attribuzione, quanto piuttosto per il fatto che l'esercizio di tali competenze risulta eccessivamente compresso dai numerosi limiti e condizionamenti posti dai trattati<sup>31</sup>.

Il che, d'altra parte, produce due importanti conseguenze, solo apparentemente di segno contrario. D'un lato, determina un'eccessiva fragilità e instabilità delle costruzioni giuridiche europee e un'incerta perimetrazione delle competenze attribuite alle autorità sovranazionali<sup>32</sup>; dall'altro, alimenta una altrettanto problematica *vis expansiva* delle clausole attributive delle competenze, in uno con la tendenza delle isti-

---

<sup>31</sup> Ciò vale, come si è visto nei Capitoli I e II, per il Meccanismo unico di vigilanza, ma anche e soprattutto per le agenzie europee di vigilanza finanziaria e per il Comitato unico di risoluzione, in relazione ai quali la sentenza *ESMA-short selling* della Corte di giustizia non pare aver fornito indicazioni chiare e totalmente soddisfacenti.

<sup>32</sup> Lo abbiamo constatato, in particolare, con riferimento alla questione del riparto delle competenze tra BCE e autorità nazionali esaminata nel Capitolo III; ma un discorso analogo vale per l'esercizio della funzione monetaria da parte della BCE, la quale, pur ricadendo nell'alveo delle competenze esclusive della BCE, presenta inevitabili profili di interconnessione con la politica fiscale. Sul punto, si v. in particolare la questione sollevata dal *BverfG* in relazione al caso *Weiss*, su cui cfr. Capitolo II, par. 4.3.

tuzioni sovranazionali a interpretare in modo ampio ed evolutivo la propria sfera di attribuzioni<sup>33</sup>.

Entrambe le tendenze trovano poi un comune punto di appoggio ed espansione nell'opera interpretativa della Corte di giustizia, la quale ha mostrato di privilegiare una lettura funzionalista e teleologica del diritto dell'Unione, con l'obiettivo di sostenere e rafforzare la legittimazione delle autorità sovranazionali e il processo di integrazione<sup>34</sup>.

Tali tendenze nascondono, peraltro, una crescente contraddizione e, insieme, una ulteriore asimmetria tra «agire legale» e «agire efficiente»<sup>35</sup> delle costruzioni giuridiche europee, ossia – più precisamente – tra la necessità di contenere l'azione dell'Unione all'interno del perimetro delle competenze di attribuzione fissate dai trattati e dal diritto derivato, d'un lato, e l'esigenza di dotare le amministrazioni sovranazionali degli strumenti e dei poteri necessari ad assicurare l'efficienza e l'efficacia della propria azione in vista del perseguimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> La tendenza è ben esemplificata dall'esercizio di poteri sostanzialmente normativi e regolamentari da parte della BCE, come dimostra la vicenda delle Linee guida sui NPL, su cui si v. Capitolo II, par. 5.2, ovvero, ancora, dall'interpretazione abbracciata dalla BCE dell'art. 9, regolamento SSM sull'esercizio dei c.d. *national powers*, su cui cfr. *amplius*, Capitolo IV, par. 3.2.

<sup>34</sup> L'interpretazione particolarmente «generosa» della Corte di giustizia è criticata, ad esempio, da D. SARMIENTO, J.H.H. WEILER, *The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *iconnectblog.com*, Maggio 2020, per i quali «*despite its fundamental and indispensable contribution to European integration, the European Court of Justice has shown itself over the years to have one blind spot. It has not proved to be a strict guarantor in policing the limits of EU competences and jurisdiction. The very limited number of cases where it has flagged a breach of competence has been the exception that proves a very general rule of broad EU competence*». Nel caso del Meccanismo unico di vigilanza, si rinvia alle considerazioni critiche espresse nel Capitolo III, par. 4 in relazione alla sentenza *Landeskreditbank*.

<sup>35</sup> Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Napoli, 2001, p. 823. In tema, cfr., *ex multis*, M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016.

<sup>36</sup> Sulla valorizzazione della c.d. *output legitimation*, basata cioè sul raggiungimento degli obiettivi di *policy* da parte delle istituzioni dell'Unione, cfr. M.P. CHITI, *La le-*

Infine, si è osservato come i processi di riforma qui esaminati facciano ampiamente ricorso alle tecniche e agli strumenti tipici del diritto amministrativo<sup>37</sup>. La dimensione amministrativa dell'integrazione prevale e, per certi versi, si sostituisce a quella costituzionale: ne *bypassa* i processi e le logiche. L'integrazione realizzata dall'Unione bancaria si realizza, cioè, sul piano della conformazione degli apparati amministrativi preposti alla cura della funzione, della amministrativizzazione e proceduralizzazione della funzione, dell'ampio utilizzo di strumenti amministrativi di coordinamento<sup>38</sup> e di gestione dei conflitti tra le diverse autorità, e tra queste e i privati destinatari dell'azione amministrativa.

La stessa integrazione avviene *mediante* il diritto e, in particolare, attraverso il diritto amministrativo. Il diritto amministrativo, con i suoi strumenti e le sue logiche, sta senz'altro facendo da «battistrada» a una maggiore integrazione sovranazionale, ma questo processo – se non sostenuto da una dimensione genuinamente costituzionale dell'integrazione – rischia paradossalmente di indebolire il progetto europeo e di dare ulteriore fiato alle contropinte nazionali(-stiche), così ben esemplificate dalla presa di posizione del giudice costituzionale tedesco nell'affare *Weiss*<sup>39</sup>.

---

*gittimazione per risultati dell'Unione europea quale "comunità di diritto amministrativo", cit., p. 397. Sulle forme di legittimazione dell'Unione, cfr. J.H.H. WEILER, In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy, cit., p. 825.*

<sup>37</sup> Lo rileva, in particolare, E. CHITI, *In the Aftermath of the Crisis*, cit. Sul ruolo del diritto e della scienza amministrativa nella costruzione dell'integrazione europea, cfr. ampiamente A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., spec. p. 121 ss.

<sup>38</sup> Come osserva F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., p. 119, il coordinamento amministrativo nell'Unione ha «una funzione organizzatrice che porta l'Unione e gli Stati a immaginare articolazioni procedurali complesse, di volta in volta eterogenee, o corpi strumentali a composizione mista, dalla natura ibrida».

<sup>39</sup> La vicenda ci pare, del resto, ben esemplificare quella che è stata definita come la terza ondata del *judicial review*, ossia quel movimento di resistenza delle corti nazionali rispetto all'affermazione e allo sviluppo della *higher law* sovranazionale e internazionale, di recente colto da D. LUSTIG, J.H.H. WEILER, *Judicial review in the contemporary world. Retrospective and prospective*, in *Int. Journal of Const. Law*, 2018, 2, pp. 315–372.

A ciò deve aggiungersi il fatto che, nel settore in esame, l'espansione delle competenze dell'Unione è avvenuto attraverso l'attribuzione di funzioni esecutive a figure organizzative indipendenti, sottratte funzionalmente e strutturalmente all'influenza delle istituzioni democratico-rappresentative<sup>40</sup>. Si intensifica, cioè, la tendenza dell'Unione a realizzare un decentramento dell'attività amministrativa verso soggetti diversi dalla Commissione europea, e appartenenti alla amministrazione «satellitare» europea<sup>41</sup>. Rispetto ai processi di devoluzione di compiti esecutivi alle agenzie europee, peraltro, nel nostro caso la BCE viene ad assumere su di sé una pluralità di funzioni che, come abbiamo osservato, implicano non solo valutazioni tecniche connotate da elevata complessità e opinabilità, ma anche scelte discrezionali, implicanti una delicata attività ponderativa di interessi eterogenei<sup>42</sup>.

Ne emerge, in definitiva, una asimmetria crescente tra integrazione amministrativa e integrazione politico-costituzionale<sup>43</sup>. Si conferma, cioè, un certo ritardo del «momento costituzionale», inteso come momento di sintesi e composizione dei conflitti e delle diverse spinte provenienti dai singoli attori sociali e istituzionali<sup>44</sup>, rispetto al livello di maturazione ed espansione del «momento amministrativo» dell'integrazione europea.

---

<sup>40</sup> Sui problemi legati all'espansione dei poteri indipendenti nell'ambito della regolazione dei mercati cfr., più di recente, E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, cit., *passim*.

<sup>41</sup> D. CURTIN, *Executive power of the European Union*, cit., p. 135.

<sup>42</sup> La dimensione tecnica e, insieme, politico-discrezionale dell'attività di vigilanza è evidenziata, in particolare, da M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., spec. p. 277; W. GIULIETTI, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, cit., p. 368. Cfr. *amplius* Capitolo II, par. 4.5 e Capitolo IV, par. 2.

<sup>43</sup> Mette in luce tale asimmetria già L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, cit., p. 18.

<sup>44</sup> Il riferimento è, in particolare, a G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, 2012. Rileva la «involuzione» dei profili costituzionali dell'ordinamento europeo e la necessità di far avanzare simultaneamente l'integrazione amministrativa e quella costituzionale A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 121. Sul ruolo del conflitto nel processo di integrazione europea, cfr. ampiamente M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., *passim*.

In questi termini, ci pare allora che – alla stregua di quanto sin qui osservato – si imponga con urgenza una modifica dei trattati e, per quanto qui più interessa, della clausola attributiva delle competenze di vigilanza alla BCE.

Ciò consentirebbe, in particolare, di definire più chiaramente il ruolo della BCE e del suo Consiglio di vigilanza, come autorità di vigilanza espressamente riconosciuta dal diritto primario<sup>45</sup>; di gettare le premesse per la creazione di un apparato istituzionale «di lunga durata»<sup>46</sup>; di favorire l'apertura dell'architettura istituzionale della vigilanza alla partecipazione degli Stati membri non aderenti alla moneta unica<sup>47</sup>; di specificare meglio la natura e la portata dei compiti trasferibili alla BCE, anche nella prospettiva di fondare su più solide basi costituzionali la natura esclusiva della competenza della BCE e l'ampiezza del suo mandato<sup>48</sup>; di costituzionalizzare formalmente l'obiettivo della stabilità finanziaria come interesse primario dell'attività di vigilanza della BCE e obiettivo di sistema dell'Unione; di dotare la BCE di un mandato più preciso e, in definitiva, più forte e stabile, come istituzione plurifunzionale garante della stabilità finanziaria e, insieme, monetaria nell'Eurozona<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Anche nell'ottica della semplificazione del procedimento decisionale previsto dal regolamento SSM e della possibilità di integrare a pieno titolo, all'interno di tale organo, i rappresentanti delle autorità degli Stati membri in cooperazione stretta. Sul punto, cfr. le criticità evidenziate nel Capitolo II, par. 4.4 e 5.1.

<sup>46</sup> Riprendendo la felice espressione coniata da S. CASSESE, *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta*, cit., p. 42.

<sup>47</sup> Superando il problema, messo in luce nel Capitolo II, par. 5.1, delle modalità di realizzazione della cooperazione stretta con i paesi non aderenti alla moneta unica.

<sup>48</sup> Sul punto, cfr. quanto considerato criticamente nel Capitolo III, par. 4, in riferimento all'interpretazione abbracciata dal giudice europeo nella sentenza *Landeskreditbank* e alla diversa lettura operata dal giudice costituzionale tedesco nella sentenza del 30 luglio 2019 sull'Unione bancaria.

<sup>49</sup> Sulle inevitabili intersezioni tra funzione monetaria e funzione di vigilanza, nonché tra funzione monetaria e politica economica, cfr. in particolare Capitolo II, par. 4. La tensione tra le diverse dimensioni funzionali è ben dimostrata, d'un lato, dal dibattito relativo alla necessità di separare politica monetaria e funzione di vigilanza e, dall'altro, dalla ben nota questione della riconducibilità di alcune misure non convenzionali della BCE all'ambito competenziale delle politiche economiche e fiscali.

Al di là delle singole criticità rilevate nel corso dell'indagine, infatti, una volta accertata l'adeguatezza della base giuridica di cui all'art. 127 TFUE<sup>50</sup>, ci pare in definitiva che ciò che complessivamente difetta nella costruzione giuridica dell'architettura istituzionale dell'Unione bancaria – e che la rende, dunque, per certi versi ancora fragile e instabile – sia proprio la sua mancata consacrazione attraverso «un aggregante momento costituzionale»<sup>51</sup>, inteso come un percorso fondativo di un nuovo potere pubblico – già «materialmente»<sup>52</sup> emerso sul piano del diritto derivato e del diritto giurisprudenziale – all'interno della comunità sovranazionale.

---

<sup>50</sup> Cfr. Capitolo II, par. 2.

<sup>51</sup> A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 15.

<sup>52</sup> Il riferimento corre, evidentemente, a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940. In questa prospettiva cfr. recentemente, nella dottrina europea, B. DE WITTE, *EMU as Constitutional Law*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (ed.), *EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 290 ss.





## BIBLIOGRAFIA

- ADALID S., *Les transformations de la gouvernance de la BCE*, in F. MARTUCCI (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016
- ADALID S., *La Banque centrale européenne et l'Eurosystème. Recherches sur le renouvellement d'une méthode d'intégration*, Bruxelles, 2015
- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014
- ADAMSKI D., *Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler preliminary ruling*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, p. 1451
- ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018
- ALEXANDER K., *The ECB's macroprudential tasks and the home-host supervision in the SSM: tasks, powers and gaps*, in G. LO SCHIAVO (ed.), *The European Banking Union and the Role of Law*, Cheltenham-Northampton, 2019
- ALEXANDER K., *European Banking Union: a legal and institutional analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, in *Eur. Law Rev.*, 2015, p. 154
- ALONSO DE LEÓN S., *Composite administrative procedures in the European Union*, Madrid, 2017
- AMMANNATI L., *La governance dell'economia. Variazioni sul modello della rete*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2018, p. 45
- AMMANNATI L., *Governance e regolazione attraverso reti*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura), *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008
- AMOROSINO S., *La regolazione pubblica delle banche*, Padova, 2016
- AMOROSINO S., *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato "chiuso" alla regulation unica europea*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2016, 4, p. 391
- AMOROSINO S., *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 723
- AMOROSINO S., *Gli ordinamenti sezionali: itinerari di una categoria logica. L'archetipo del settore creditizio*, in *Dir. econom.*, 1995, p. 363
- AMORTH A., *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936
- AMTENBRINK F., *The application of national law by the European Central Bank: challenging European legal doctrine?*, in AA.VV., *Building bridges:*

- central banking law in an interconnected world* - ECB Legal Conference 2019
- AMTENBRINK F., *The Democratic Accountability of Central Banks. A Comparative Study of the European Central Bank*, Oxford, 1999
- ANDENAS M., CHIU I.H.Y., *The Foundations and Future of Financial Regulation: Governance for Responsibility*, Abingdon, 2014
- ANDENAS M., DEIPENBROCK G. (eds.), *Regulating and Supervising European Financial Markets*, Berlin, 2016
- ANGELONI I., *Another look at Proportionality in Banking Supervision*, Remarks at the 13th Asia-Pacific Meeting on «Banking Supervision», Singapore, 2018
- ANGELONI I., *The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field*, Speech at the Conference «Start of European Banking Union: Perspectives and Challenges», London, LSE, November 2014
- ANNUNZIATA F., *L'applicazione del diritto degli Stati membri da parte della Banca Centrale Europea*, in *Giur. comm.*, 2019, p. 707
- ANNUNZIATA F., *Chi ha paura della Banca Centrale Europea? Riflessioni a margine del caso Landeskreditbank c. BCE*, in *Giur. comm.*, 2017, p. 1118
- ANTONIAZZI S., *Il Meccanismo di vigilanza prudenziale. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- ANTONIAZZI S., *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013
- ANTONIOLI M., *Vigilanza e vigilanze tra funzione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 673
- ANTONUCCI A., *I poteri di removal degli esponenti aziendali nell'ambito del Single Supervisory Mechanism*, in *Banca impresa società*, 2016, p. 39
- ANTONUCCI A., *Il diritto delle banche*, Milano, 2012
- ANTONUCCI A., *La vigilanza bancaria nell'Unione europea: fra cooperazione e metodo Lamfalussy*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, t. V, Milano 2004
- ARCIDIACONO L., *La vigilanza nel diritto pubblico*, Padova, 1984
- ARNULL A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 2006
- ARNULL A., *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenging Facing the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 1999, p. 516
- ATHANASSIOU P., *Non-contractual Liability under the Single Supervisory Mechanism: Key Features and Grey Areas*, in *J. Int. Bank. Law Reg.*, 2015, p. 382

BIBLIOGRAFIA

- ATHANASSIOU P., *Bank Supervisors' Liability: a European Perspective*, in *Y. Eur. Law*, 2011, p. 213
- AUGENSTEIN D. (ed.), *'Integration through Law' Revisited. The Making of the European Polity*, London, 2012
- AVBELJ M., *Constitutional and Administrative Pluralism in the EU System of Banking Supervision*, in *German Law Journal*, 2016, p. 779
- AVERARDI A., *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, 2018
- AZOULAI L., *Le principe de légalité*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2007
- BABIS V., *Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished?*, in *Eur. Bus. Law Rev.*, 2015, p. 779
- BACHELET V., *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965
- BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957
- BACHOF O., *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwatsaufgaben der Vewaltung*, in *VVDSt*, 30, Berlin-New York, 1982
- BALDWIN R., WYPLOSZ C., *Economics of European Integration*, London, 2019
- BARATTA R., *Il telos dell'interpretazione conforme all'acquis dell'Unione*, in *Riv. dir. internaz.*, 2015, p. 28
- BARONCELLI S., *The independence of the ECB after the economic crisis*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014
- BARONCELLI S., *Art. 47*, in R. BIFULCO R., A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006
- BARTOLE S., *Le Regioni e il mercato unico nel settore bancario*, in *Le Regioni*, 1995, p. 545
- BARUFFI M.C., *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001
- BATTINI S., *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 947
- BATTINI S. (a cura di), *La regolazione globale dei mercati finanziari*, Milano, 2007
- BATTINI S., VESPERINI G., *L'indipendenza del regolatore nazionale imposta dal diritto europeo e globale*, in M. D'ALBERTI, A. PAJNO, (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010
- BECK T., GROS D., *Monetary Policy and Banking Supervision: Coordination Instead of Separation*, 286 CEPS Policy Brief 6, 2012

- BELLAMY R., *An Ever-Closer Union Among the Peoples of Europe': Republican Intergovernmentalism and Democratic Representation within the EU*, in *Journal of Eur. Integration*, 2013, p. 499
- BELLI F., *Pubblico e privato nell'attività bancaria*, in *Dir. banca e mercato finanz.* 2010, p. 506
- BELLI F., *Legislazione bancaria italiana (1861-2003)*, Torino, 2004
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118; ora anche in ID., *Scritti giuridici*, II, p. 1117
- BERGSTRÖM C.F., *Comitology: delegation of powers in the European Union and the committee system*, Oxford, 2005
- BERTEZZOLO G., *La stabilità del provvedimento: l'esperienza comunitaria*, in G. FALCON, D. DE PRETIS (a cura di), *Stabilità e contendibilità del provvedimento amministrativo nella prospettiva comparata*, Padova, 2011
- BERTI G., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, 1986
- BERTRAND B., *Le juge de l'Union européenne, juge administratif*, Bruxelles, 2015
- BEUKERS T., *The New ECB and its relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention*, in *Common Market Law Rev.*, 2013, p. 1579
- BEVILACQUA D., *Il nuovo regolamento sui controlli alimentari e l'"accentramento decentrato" della governance europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 378
- BIFULCO R., *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2011, p. 3
- BIFULCO R., *Art. 41*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001
- BIGNAMI F., *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004
- BINDER J.-H., SINGH D., *Bank Resolution: The European Regime*, Oxford, 2016
- BOMBARDELLI M., *Le relazioni tra istituzioni pubbliche e mercati*, in ID. (a cura di), *L'intervento amministrativo sul mercato*, Torino, 2019
- BOMBARDELLI M., *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016
- BONINI M., *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la Ue" e "costituzionalismi intrecciati"*, in C. BUZZACCHI

- (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017
- BRESCIA MORRA C., *Il diritto delle banche*, Bologna, 2016
- BRESCIA MORRA C., *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*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 81, 2016
- BRESCIA MORRA C., *Le forme della vigilanza*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015
- BRESCIA MORRA C., *Le forme della vigilanza*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005
- BRESCIA MORRA C., SMITS R., MAGLIARI A., *The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, p. 582
- BRITO BASTOS F., *Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: Berlusconi*, in *Common Market Law Rev.*, 2019, p. 1355
- BRITO BASTOS F., *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Rev.*, 2018, p. 101
- BROZZETTI A., *"Ending of too big to fail" tra soft law e ordinamento bancario europeo. Dieci anni di riforme*, Bari, 2018
- BROZZETTI A., SANTORO V. (a cura di), *Le direttive comunitarie in materia bancaria e l'ordinamento italiano*, Milano, 1990
- BRUTI LIBERATI E., *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Torino, 2019
- BUSCH D., FERRARINI G. (eds.), *European Banking Union*, Oxford, 2015
- BUSUIOC M., *Rulemaking by the European Financial Supervisory Authorities: walking a tight rope*, in *Eur. Law Journal*, 2013, p. 111
- BUZZACCHI C., *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in EAD. (a cura di), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017
- CAFAGNO M., MANGANARO F., *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016
- CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001

BIBLIOGRAFIA

- CAMILLI E.L., *The Governance of EU Regulatory Powers in the Banking Sector*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015
- CAMILLI E.L., CLARICH M., *La vigilanza in Europa alla prova della crisi*, Luiss-Ceradi, Roma, 2008
- CAPANTINI M., PONTELLO T., *Banche*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. spec., t. II, Milano, 2007
- CAPOLINO O., *The Single Resolution Mechanism: Authorities and Proceedings*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, London, 2019
- CAPPELLETTI M., SECCOMBE M., WEILER J.H.H., (eds.), *Integration Through Law: Europe and the American federal experience*, vol. 1, Berlin, 1986
- CAPPIELLO S., *The EBA and the Banking Union*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2015, p. 421
- CAPRIGLIONE F., *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del diritto dell'economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 2, p. 537
- CAPRIGLIONE F., *Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Milano, 2013
- CAPRIGLIONE F., *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994
- CAPPELLETTI M., *Is the European Court of Justice «running wild»?*, in *Eur. Law Rev.*, 1987, p. 3
- CAPPELLETTI M., *Giudici legislatori?*, Milano, 1984
- CARANTA R., *On Discretion*, in S. PRECHAL, B. VAN ROERMUND (eds.), *The Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008
- CARANTA R., *Diritto comunitario e tutela giuridica di fronte al giudice amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 96
- CARANTA R., *Coordinamento e divisione dei compiti tra Corte di giustizia delle comunità europee e giudici nazionali nelle ipotesi di coamministrazione: il caso dei prodotti modificati geneticamente*”, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 1133
- CARANTA R., *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1996, *ad vocem*
- CARANTA R., *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, p. 752
- CARANTA R., *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992

- CARANTA R., *Sull'obbligo dell'amministrazione di disapplicare gli atti di diritto interno in contrasto con disposizioni comunitarie*, in *Il Foro amm.*, 1990, p. 1372
- CARAVITA B., *Trasformazioni del federalizing process europeo*, Napoli, 2012
- CARBONE A., *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016
- CARLETTI E., DELL'ARICCIA G., MARQUEZ R., *Supervisory Incentives in a Banking Union*, IMF WP, 16/180, 2016
- CARROZZA P., *I rapporti fra centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009
- CARTABIA M., "Taking Dialogue Seriously". *The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the time of the Constitutional Activism in the European Union*, in Jean Monnet WP n. 12/2007
- CASINI L., CHITI E., *L'organizzazione*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007
- CASSATELLA A., *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, 2013
- CASSATELLA A., *Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, p. 835
- CASSATELLA A., *L'annullamento d'ufficio. Modelli in comparazione (seconda parte)*, in *Dir. formazione*, 2004, p. 235
- CASSESE S., *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile, vol. I - Studi introduttivi (Muovendo dalle Opere di Fabio Roversi Monaco)*, Bologna, 2018
- CASSESE S., *A European Administrative Justice?*, in AA.VV., *Judicial review in the Banking Union and in the EU financial architecture*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 84, 2018
- CASSESE S., *A new framework of administrative arrangements for the protection of individual rights*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1329
- CASSESE S., *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 779
- CASSESE S., *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 79
- CASSESE S., *New Paths for Administrative Law: A manifesto*, in *Int. J. of Constit. Law*, 2012, p. 603
- CASSESE S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1003

- CASSESE S., *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, Milano, 2007
- CASSESE S., *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004
- CASSESE S., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale in materia di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1129
- CASSESE S., *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 35
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003
- CASSESE S., *Le basi costituzionali*, in ID., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, t. I, Milano, II ed., 2003
- CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, p. 292
- CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza regole*, 2002, p. 265
- CASSESE S., *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 471
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601
- CASSESE S., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Bari, 1995
- CASSESE S., *Lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 3
- CASSESE S., *La lunga durata delle istituzioni finanziarie degli anni Trenta*, in ID., *È ancora attuale la legge bancaria del 1936?*, Roma, 1987
- CASSESE S., *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982
- CASSESE S., *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna, 1971
- CASSESE S., DELLA CANANEA G., *L'esecuzione nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 901
- CASSESE S., FRANCHINI C. (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, 1996
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, 2019



BIBLIOGRAFIA

- CERULLI IRELLI V., *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012
- CERULLI IRELLI V., *Decentramento amministrativo*, in *Diz. dir. pubb.*, III, Milano, 2006
- CERULLI IRELLI V., *La vigilanza regolamentare*, in *Mondo bancario*, 1994, 6, p. 33
- CHAMON M., *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 Tfeu: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (short-selling) and the proposed single resolution mechanism*, in *Eur. Law Rev.*, 2014, p. 380
- CHESSA O., *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016
- CHIRULLI P., *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- CHIRULLI P., DE LUCIA L., *Rimedi amministrativi ed esecuzione diretta del diritto europeo*, Torino, 2018
- CHITI E., *L'evoluzione del sistema amministrativo europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 682
- CHITI E., *In the aftermath of the crisis. The EU Administrative system between impediments and momentum*, in *Cambridge Yearbook of Eur. Legal Studies*, 2015, p. 311
- CHITI E., *Adelante, con juicio: la prospettiva di una codificazione del procedimento europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 678
- CHITI E., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *Eur. Law Journal*, 2013, p. 93
- CHITI E., *Il Meccanismo di vigilanza unico: un passo avanti e tre problemi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 1025
- CHITI E., *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, p. 29
- CHITI E., *Le trasformazioni delle Agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 57
- CHITI E., *The administrative implementation of European Union law: a taxonomy and its implications*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009

BIBLIOGRAFIA

- CHITI E., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009
- CHITI E., *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in L. TORCHIA, E. CHITI, R. PEREZ, A. SANDULLI (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, 2008
- CHITI E., *Beyond Meroni: The Community legitimacy of the provisions establishing the European agencies*, in G. DELLA CANANEA (ed.), *Regulatory agencies in Europe*, Paris, 2005
- CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002
- CHITI E., *The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies*, in *Common Market Law Rev.*, 2000, 37, p. 331
- CHITI E., FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003
- CHITI E., RECINE F., *The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position*, in *Eur. Public Law*, 2018, p. 101
- CHITI E., TEIXEIRA P.G., *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Rev.*, 2013, p. 692
- CHITI E., VESPERINI G. (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015
- CHITI M.P., *I procedimenti amministrativi composti e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 187
- CHITI M.P., *The European Banking Union in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, London, 2019
- CHITI M.P., *La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale "comunità di diritto amministrativo"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 397
- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2013, p. 1
- CHITI M.P., *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 1
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011
- CHITI M.P., *Am deutschen Volke*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1008

- CHITI M.P., *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, Milano, 2007
- CHITI M.P., *Le forme di azione dell'amministrazione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004
- CHITI M.P., *Lo spazio giuridico europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, p. 979
- CHITI M.P., *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2003
- CHITI M.P., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Quaderni del Consiglio di Stato, Torino, 1997
- CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 504
- CHITI M.P., *I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 800
- CHITI M.P., MACCHIA M., MAGLIARI A., *The Principle of Proportionality and the European Central Bank*, in *Eur. Public Law*, 2020, in corso di pubblicazione
- CHITI M.P., SANTORO V. (eds.), *The Palgrave Handbook on the European Banking Law*, London, 2019
- CHITI M.P., SANTORO V. (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- CINTIOLI F., *Regolazione e regolatori nazionali nei settori del credito e dei mercati finanziari*, in *Giustamm.it.*, n. 1/2016
- CIOCCA P., *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, 2000
- CIOCCA P. (a cura di), *La moneta e l'economia. Il ruolo delle Banche centrali*, Bologna, 1984
- CIRAOLO F., *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amm. in cammino*, 2014, p. 28
- CLARICH M., *La disciplina del settore bancario in Italia. Dalla Legge bancaria del 1936 all'Unione Europea*, in *Giur. comm.*, 2019, p. 32
- CLARICH M., *Il riesame amministrativo delle decisioni di vigilanza della Banca centrale europea*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- CLARICH M., *Le sanzioni amministrative bancarie nel Meccanismo di vigilanza unico*, in *Banca impresa società*, 2014, p. 333

- CLARICH M., *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 993
- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005
- CLARICH M., *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Banca impresa società*, 2003, p. 39
- CLARICH M., CAMILLI E.L., *L'evoluzione del controllo sui rischi finanziari: le competenze della Banca d'Italia e della Consob*, in *Banca impresa società*, 2009, p. 61
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Organizzazione amministrativa*, in *Treccani - Diritto online, ad vocem*
- COCCONI M., *Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, p. 1127
- COLAERT V., *European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, p. 1579
- COMBA M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia. Il "judicial federalism" negli Stati Uniti*, Napoli, 1996
- COMPORI G.D., *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996
- CONTICELLI M., *Dentro e oltre la composizione: un'analisi della giurisprudenza in materia di partecipazione*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017
- CONTICELLI M., DE BELLIS M., DELLA CANANEA G. (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, 2019
- CORLETTI D., *I ricorsi amministrativi "tradizionali": difetti e possibili correttivi*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015
- CORSO G., *Mutuo riconoscimento e norma applicabile*, in A. PLAIA (a cura di), *La competizione tra ordinamenti giuridici*, Milano, 2007
- CORTESE F., *L'insostenibile delicatezza dell'amministrazione per legge. Spunti di riflessione a margine delle vicende che hanno condotto all'approvazione della nuova disciplina sul risanamento e sulla risoluzione degli enti creditizi*, in *Riv. dir. banc., dirittobancario.it*, 7, 2016
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012

- CORTESE F., *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012
- COSTI R., *L'ordinamento bancario*, Bologna, 2007
- CRAIG P., *EU Administrative Law*, Oxford, 2018
- CRAIG P., *A general law on administrative procedure, legislative competence and judicial competence*, in *Eur. Public Law*, 2013, p. 503
- CRAIG P., *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 35
- CRAIG P., MARKAKIS M., *Gauweiler and the Legality of Outright Monetary Transactions*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 4
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 776
- CURTIN D., *'Accountable Independence' of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency*, in *Eur. Law J.*, 2017, p. 28
- CURTIN D., *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009
- CURTIN D., *The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Rev.*, 1993, p. 17
- D'ALBERTI M., *La rete europea di concorrenza e la costruzione del diritto antitrust*, in E.A. RAFFAELLI (a cura di), *Antitrust tra diritto nazionale e diritto comunitario*, Milano, 2005
- D'ALBERTI M., PAJNO A., (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010
- D'ALTERIO E., *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 801
- D'AMBROSIO R., *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione dell'Unione su mercati finanziari, Sevif e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1469
- D'AMBROSIO R., *Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Enc. dir.*, *Annali*, IX, 2016, *ad vocem*
- D'AMBROSIO R., *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 78, 2015
- D'AMBROSIO R., *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 74, 2013

- D'AMBROSIO R., LAMANDINI M., *La «prima volta» del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Giur. comm.*, 2017, p. 594
- D'ANGELO F., *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1185
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2014
- DAVID A., *Inspections as an instrument of control of implementation in the European composite administration*, in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, Antwerp, 2011
- DEAKIN S., *Two types of regulatory competition: Competitive Federalism versus Reflexive Harmonisation. A Law and Economics Perspective on Centros*, in *Yearbook of Eur. Legal Studies*, 1999, p. 231
- DE BELLIS M., *Le ispezioni nei procedimenti europei e la tutela del privato: problemi e prospettive*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017
- DE BELLIS M., *Unione bancaria europea e assicurazione dei depositi*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016
- DE BELLIS M., *European Financial Supervision after the Crisis: Multi-Speed Models within a Two-Track Framework*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015
- DE BELLIS M., *Unificazione, differenziazione e tecnificazione nella regolazione europea dei mercati finanziari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, p. 1553
- DE BELLIS M., *La regolazione dei mercati finanziari*, Milano, 2012
- DE HAAN J. (ed.), *The History of the Bundesbank: Lessons for the European Central Bank*, London, 2000
- DEHOUSSE R., *The European Court of Justice. The Politics of Judicial Integration*, London, 1998
- DEHOUSSE R., *Regulation by Networks in the European Community: The Role of the European agencies*, in *Journal of Eur. public policy*, 1997, p. 246
- DEL GATTO S., *Il bilanciamento tra intervento pubblico e libertà di impresa nella regolazione delle banche*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2019, p. 101
- DEL GATTO S., *Il Single resolution mechanism. Quadro d'insieme*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016

- DEL GATTO S., *Il problema dei rapporti tra la Banca centrale europea e l'Autorità bancaria europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1221
- DEL GATTO S., *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012
- DE LHONEUX E., *Decentralisation and specialisation in the Eurosystem*, in *Euredia*, 2009
- DE LHONEUX E., *The Eurosystem*, in AaVv. *Legal aspects of the European System of Central Banks – Liber Amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, Francoforte, 2005
- DELLA CANANEA G., *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*, Oxford, 2016
- DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, Milano, 2007
- DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004
- DELLA CANANEA G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003
- DELLA CANANEA G., *L'amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Bologna, 1994
- DELLA CANANEA G., FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017
- DELLA CANANEA G., D.-U. GALETTA (a cura di), *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016
- DELLA CANANEA G., GNES M. (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Torino, 2004
- DELL'ATTI S., *La vigilanza creditizia in Italia dopo Maastricht: adozione del modello tedesco o rivisitazione dell'attuale rapporto autoritativo di vertice?*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 1998, p. 770
- DE LUCIA L., *Rimedi amministrativi e rapporto con la tutela giurisdizionale nell'Unione europea*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, 2015
- DE LUCIA L., *Strumenti di cooperazione per l'esecuzione del diritto europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- DE LUCIA L., *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 323

- DE LUCIA L., *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2012, p. 24
- DE LUCIA L., *Cooperazione e conflitto dell'unione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 13
- DE LUCIA L., *Amministrazione transnazionale e ordinamento europeo*, Torino, 2009
- DE LUCIA L., MARCHETTI B. (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- DE PRETIS D., *I principi nel diritto amministrativo dell'Unione europea*, in M. MALO, B. MARCHETTI, D. DE PRETIS (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon*, Napoli, 2015
- DE PRETIS D., *I principi del diritto amministrativo europeo*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012
- DE PRETIS D., *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008
- DE PRETIS D., *«Illegittimità comunitaria» dell'atto amministrativo definitivo, certezza del diritto e potere di riesame*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 725
- DE PRETIS D., *La tutela giurisdizionale amministrativa europea e i principi del processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 684
- DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995
- DE SIMONE E., *Moneta e banche attraverso i secoli*, Milano, 2012
- DETTORI S., ZITO A., *Risparmio (tutela del)*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. spec., t. III, Milano, 2007
- DE VALLES A., *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931
- DE VERGOTTINI G., *Note sugli atti normativi ed amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 887
- DE WITTE B., *EMU as Constitutional Law*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (ed.), *EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020
- DE WITTE B., *Direct effect, primacy, and the nature of the legal order*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The evolution of EU Law*, Oxford, 2011
- DI BUCCI V., *Quelques questions concernant le contrôle juridictionnel sur le mécanisme de surveillance unique*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018



BIBLIOGRAFIA

- DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011
- DI LASCIO F., *Decentramento amministrativo (art. 5 Cost.)*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Roma, 2008,
- DI MARCO A., *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 549
- DI NOIA C., DI GIORGIO G., *Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks Be Given to Different Agencies?*, in *International Finance*, 1999, p. 361
- DI PLINIO G., *Il risparmio nella costituzione economica europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 1236
- DOUGAN M., *When worlds collide! Competing visions of the relationship between direct effect and supremacy*, in *Common Market Law. Rev.*, 2007, p. 931
- DRAGOMIR L., *European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension*, Abingdon-New York, 2010
- DRAGOS D.C., NEAMTU B. (eds.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Berlin, 2014
- DUBEY B., *Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe*, in *Cahiers droit eur.*, 2003, p. 87
- DUGATO M., *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca impresa società*, 2018, p. 10
- DUPUY P.M., *International Law and Domestic (Municipal) Law*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. V, Oxford, 2012
- ECKES C., MENDES J., *The Right to Be Heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection?*, in *Eur. Law Rev.*, 2011, p. 651
- EISENMANN C., *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948
- ELIANTONIO M., *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of Composite Procedures*, in *Rev. Eur. Admin. Law*, 2014, p. 77
- ENDERLEIN H., JOERGES C. (eds.), *Beyond the Crisis. The Governance of Europe's Economic, Political, and Legal Transformation*, Oxford, 2015
- ENRIA A., *Establishing the Banking Union and repairing the Single Market*, in F. ALLEN, E. CARLETTI, J. GRAY (eds.), *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?*, FIC Press Wharton, 2013

BIBLIOGRAFIA

- FALCON G., *La controversia tra i Fairfax e gli Hunter e il consolidamento della Corte Suprema al vertice del sistema giudiziario degli Stati Uniti*, in *Federalismi.it*, 3 giugno 2020
- FALCON G., *Qualche sottolineatura in tema di principi generali del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 363
- FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, 2016
- FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2014
- FALCON G., *La giustizia amministrativa e gli altri federalismi*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 557
- FALCON G., *La giurisdizione "amministrativa" nel contesto delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, Padova, 2007
- FALCON G., *Separazione e coordinamento tra giurisdizioni europee e giurisdizioni nazionali nella tutela avverso gli atti lesivi di situazioni giuridiche soggettive europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 1153
- FALCON G., *La tutela giurisdizionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. II, Milano, 2007
- FALCON G., *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi dell'Unione*, in ID., (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005
- FALCON G., *La giurisdizione "amministrativa" nel contesto delle funzioni giurisdizionali della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. IV, Padova, 2007
- FALCON G., *Giustizia comunitaria e giustizia amministrativa*, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, D. DONATI (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, 1994
- FALCON G., *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1291
- FALCON G., *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, p. 353
- FERRAN E., *European Banking Union and the EU single financial market: more differentiated integration, or disintegration?*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2017
- FERRAN E., *The Existential Search of the European Banking Authority*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2016, p. 285
- FERRAN E., *Understanding the New Institutional Architecture of EU Financial Market Supervision*, in G. FERRARINI, K.J. HOPT, E. WYMEERSCH (eds.), *Financial Regulation and Supervision. A post-crisis analysis*, Oxford, 2012

BIBLIOGRAFIA

- FERRAN E., BABIS V., *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2013, p. 255
- FERRARESE M.R., *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, 2017
- FERRARESE M.R., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010
- FERRARINI G., *Single Supervision and the Governance of Banking Markets: Will the SSM Deliver the Expected Benefits?*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2015, p. 527
- FERRARINI G., RECINE F., *The Single Rulebook and the Single Supervisory Mechanism: should the ECB have more say in prudential rule-making?*, in D. BUSCH, G. FERRARINI (eds.), *European Banking Union*, Oxford, 2015
- FIGLIOLIA C., *The Orderly Resolution of Failing Banks: Administrative Guarantees in the Proceedings before the Single Resolution Board*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, 2019
- FIGLIOLIA C., *I rapporti con le banche centrali nazionali*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- FIGUEROA REGUEIRO P.V., *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet WP n. 7/2002
- FLOGAITIS S., *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, 1979
- FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, 2004
- FRANCHINI C., *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 375
- FRANCHINI C., *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 87
- FRANCHINI C., *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2007
- FRANCHINI C., *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 651
- FRANCHINI C., *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.* 2000, p. 86
- FRANCHINI C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993
- FREGO LUPPI S., *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1999

- FROMAGE D., DERMINE P., NICOLAIDES PK. TUORI K., *ECB independence and accountability today: Towards a (necessary) redefinition?*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2019, p. 3
- GALERA RODRIGO S., *La aplicacion administrativa del derecho comunitario. Administracion mixta: tercera via de aplicacion*, Madrid, 1998
- GALETTA D.-U., *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in A. CONTIERI, F. FRANCIARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010
- GALETTA D.-U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, Torino, 2009
- GALETTA D.-U., *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 819
- GALETTA D.-U., HOFMANN H.C.H., MIR PUIGPELAT O., ZILLER J., *The context and legal elements of a proposal for a regulation on the administrative procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*, Brussels: European Parliament, 2015
- GALETTA D.-U., HOFMANN H.C.H., SCHNEIDER J.-P., *Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction*, in *Eur. Public Law*, 2014, p. 65
- GALLI L., *Efficienza e legittimazione delle istituzioni pubbliche: il caso del SRB*, in *Riv. dir. banc., dirittobancario.it*, 5, 2016
- GARCÍA DE ENTERRIA E., *La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario: Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE*, in *Rev. esp. der. admin.*, 1993, p. 317
- GARDELLA A., *L'EBA e i rapporti con la BCE e con le altre autorità di supervisione e di regolamentazione*, in M.P. CHITI, V. SANTORO, (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- GERBER D.J., CASSINIS P., *The "Modernisation" of European Community Competition Law: Achieving Consistency in Enforcement – Part I and Part II*, in *Eur. Comp. Law Rev.*, 2006, p. 10
- GHEZZI F., MARCHETTI B., *La proposta di direttiva in materia di Rete europea della Concorrenza e la necessità di un giusto equilibrio tra efficienza e garanzie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1015
- GIANI L., *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002

BIBLIOGRAFIA

- GIANNINI M.S., *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee*, con presentazione di S. BATTINI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, p. 985
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economica*, Bologna, 1993
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civile*, 1959, 24, p. 11, ora in ID., *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004
- GIANNINI M.S. *Organi di mera erogazione ed organizzazione impropria*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1959, pp. 3 ss., ora in ID., *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950
- GIANNINI M.S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, p. 105
- GIANNINI M.S., *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, II, p. 707
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939
- GIGLIONI F., *Riflessioni intorno alla crisi dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2018, 3, p. 342
- GIGLIONI F., *European Banking Union as a new Model of Administrative Integration?*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015
- GIGLIONI F., *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012
- GIULIETTI W., *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative "composte"*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 368
- GNES M., *Il meccanismo di vigilanza prudenziale. Le procedure di vigilanza*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- GNES M., *La scelta del diritto: concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, 2004
- GODANO G., *Il progetto di riforma dell'architettura finanziaria in Europa*, in *Dir. Un. Eur.*, 2004, p. 213
- GODANO G., *La legislazione comunitaria in materia bancaria*, Bologna, 1996
- GOLDMANN M., *United in Diversity? The Relationship between Monetary Policy and Prudential Supervision in the Banking Union*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2018, p. 283

- GOLDMANN M., STEININGER S. (eds.), *Democracy and Financial order: Legal Perspectives*, Heidelberg, 2018
- GOODHART C.A.E., SCHOENMAKER D., *Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?*, in *Oxford Economic Papers*, 1995, p. 539
- GORTSOS C.V., *The Single Supervisory Mechanism (SSM)*, Athens, 2015
- GRECO G., *Il potere amministrativo nella (più recente) giurisprudenza del Giudice comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 819
- GRECO G., *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi italiani*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. II, Milano, 2007
- GREN J., *The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints*, ECB Legal WP, No. 17, 2018
- GROSSI P., *Unità giuridica europea: un Medioevo prossimo futuro?*, in *Quad. fiorentini*, 2002, 31, p. 39
- GUALANDRI E., *Single Supervisory Mechanism e politiche macroprudenziali nell'Unione europea*, in *Banca impresa società*, 2015, p. 91
- GUALANDRI E., NOERA M., *Rischi sistemici e regolamentazione macroprudenziale*, in C. BISONI, E. GUALANDRI, A. LANDI, G. LUSIGNANI (a cura di), *Scritti in onore di Marco Onado*, Bologna, 2014
- GUARINO G., *L'armonizzazione della legislazione bancaria: la revisione dell'ordinamento bancario del 1936*, in V. MEZZACAPO (a cura di), *Studi sulla nuova legge bancaria*, Roma, 1994
- GUARRACINO F., *Il Meccanismo unico di vigilanza sugli enti creditizi tra diritto primario e riforma dei trattati*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2013, p. 187
- GUARRACINO F., *Supervisione bancaria europea: sistema delle fonti e modelli teorici*, Padova, 2012
- HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Roma-Bari, 2012
- HARLOW C., RAWLINGS R., *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford, 2014
- HARLOW C., RAWLINGS R., *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach*, in *Eur. Law Journal*, 2007, p. 542
- HEAD B.W., *Wicked Problems in Public Policy*, in *Public Policy*, 2008, p. 101
- HERDEGEN M., *Europäische Bankenunion: Wege zu einer einheitlichen Bankenaufsicht*, in *Zeitschrift für Wirtschafts und Bankrecht*, 2012, p. 1891
- HERDEGEN M., *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 9

- HINAREJOS A., *The Court of Justice annuls a national measure directly to protect ECB independence: Rimšēvičs*, in *Common Market Law Rev.*, 2019, p. 1649
- HINAREJOS A., *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2015, p. 563
- HOFMANN H.C.H., *Composite decision making procedures in EU administrative law*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009
- HOFMANN H.C.H., TIDGHI M., *Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks*, in *Eur. Public Law*, 2014, p. 152
- HOWELL E., *The evolution of ESMA and direct supervision: are there implications for EU supervisory governance?*, in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 1027
- HUBER P.M., *The ECB under the scrutiny of the Bundesverfassungsgericht*, in AA.VV., *Building bridges: central banking law in an interconnected world - ECB Legal Conference 2019*
- HUPKES E., *Special Bank Resolution and shareholders' rights: balancing competing interests*, in *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 2009, p. 277
- IBRIDO R., *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017
- IMMORDINO M., POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998
- ISAAC G., *Droit communautaire général*, Paris, 1994
- ITZCOVICH G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006
- JANSSENS C., *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2012
- JOERGES C., GLINSKI C. (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford-Portland, 2014
- JOERGES C., MÉNY Y., WEILER J.H.H. (eds.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet WP, n.6/2001
- KAKOURIS C.N., *La relation de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques des Etats membres (Quelques réflexions parfois peu conformistes)*, in F. CAPOTORTI, C.-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R.

BIBLIOGRAFIA

- JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987
- KORNEZOV A., *The application of national law by the ECB – a maze of (un)answered questions*, in *ESCB Legal Conference 2016*, p. 272
- KRÁL R., *National normative implementation of EC regulations: An exceptional or rather common matter?*, in *Eur. Law Rev.*, 2008, p. 243
- LACKHOFF K., *Single Supervisory Mechanism. European Banking Supervision by the SSM: a Practitioner's Guide*, Oxford, 2017
- LAMANDINI M., *La vigilanza diretta dell'ESMA. Un modello per il futuro?*, in *Giur. comm.*, 2016, p. 448
- LAMANDINI M., *Il diritto bancario dell'Unione*, in AA.VV., *Scritti sull'unione bancaria*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 81, 2016
- LAMANDINI M., RAMOS MUÑOZ D., SOLANA ÁLVAREZ J., *Depicting the limits to the SSM's supervisory powers: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights' Protection*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 79, 2015
- LASAGNI G., *Banking Supervision and Criminal Investigation. Comparing the EU and US Experiences*, Torino-Berlino, 2019
- LASTRA R.M., *Banking Union and Single market: conflict or companionship?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 1213
- LASTRA R.M., *The Independence of the European System of Central Banks*, in *Harvard Int. Law Journal*, 1992, p. 475
- LASTRA R.M., LOUIS J.-V., *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, in *Yearbook of Eur. Law*, 2013, p. 83
- LAVRIJSSEN S., OTTOW A., *Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, p. 419
- LENAERTS K., *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2007, p. 1625
- LENAERTS K., *Some reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Rev.*, 1991, p. 11
- LENAERTS K., MASELIS I., GUTMAN K., *EU Procedural Law*, Oxford, 2014
- LENAERTS K., VANHAMME J., *Procedural rights of parties in the Community administrative process*, in *Common Market Law Rev.*, 1997, p. 541
- LENAERTS K., VERHOEVEN A., *Towards a Legal Framework for Executive Rule – Making in the EU? The contribution of the new comitology decision*, in *Common Market Law Rev.*, 2000, p. 645
- LENZ M., SIF TYNES D., YOUNG L., *Horizontal What? Back to Basics*, in *Eur. Law Rev.*, 2000, p. 509



BIBLIOGRAFIA

- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000
- LAZZARA P., *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 337
- LEVI-FAUR D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012
- LIBERATI M., *La crisi del settore bancario tra aiuti di Stato e meccanismi di risanamento e risoluzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, p. 1339
- LIBERTINI M., *La disapplicazione delle norme contrastanti con il principio comunitario di tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1135
- LINDBLOM C., *The Science of muddling through*, in *Public Administration Rev.*, 1959, p. 79
- LINDSETH P.L., *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and The Nation-State*, Oxford, 2010
- LONGOBARDI N., *Le autorità di regolazione dei mercati nel “tempo della crisi”*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, p. 41
- LONGOBARDI N., *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto globale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 887
- LO SCHIAVO G. (ed.), *The European Banking Union and the Role of Law*, Cheltenham-Northampton, 2019
- LO SCHIAVO G., *The ECB and its applications of national law in the SSM*, in ID., *The European Banking Union and the Role of Law*, Cheltenham-Northampton, 2019
- LO SCHIAVO G., *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, The Hague, 2017
- LO SCHIAVO G., *Conditions and obligations in ECB Supervisory Decisions as Ancillary Provisions under SSM Law*, in *Eur. Company Fin. Law Rev.*, 2017, 14, p. 94
- LO SCHIAVO G., *From national banking supervision to a centralized model of prudential supervision in Europe? The Stability function of the Single Supervisory Mechanism*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 120
- LOTTINI M., *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2017
- LOUIS J.-V., *Conclusions*, in F. MARTUCCI (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016
- LOUIS J.-V., *Coopération rapprochée, un nouveau mode de coopération renforcée?*, in AA.VV., *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 216
- LOUIS J.-V., *La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques*, in *Cahiers droit europ.*, 2014, p. 7

- LOUIS J.-V., *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 33
- LOUIS J.V., *L'Union économique et monétaire*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE*, 2ème ed., Vol. 6, Bruxelles, 1995
- LOUIS J.-V., *Vers un système européen de banques centrales: Projet de dispositions organiques*, Bruxelles, *Etudes européennes*, 1989
- LUCCHINI S., ZOPPINI A., *Vigilare le banche in Europa. Chi controlla il controllore?*, Firenze, 2019
- LUCIFREDI R., *Decentramento amministrativo*, in *Noviss. Dig. It.*, II, Torino, 1960, *ad vocem*
- LUHMANN N., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, trad. it., Milano, 1995
- LUSTIG D., WEILER J.H.H., *Judicial review in the contemporary world. Retrospective and prospective*, in *Int. Journal of Const. Law*, 2018, 2, pp. 315–372
- MACCARONE S., *I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentare europeo*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- MACCHIA M., *L'indipendenza delle banche centrali presa sul serio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 774
- MACCHIA M., *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018
- MACCHIA M., *I procedimenti di adjudication nell'unione bancaria e le model rules ReNEUAL*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017
- MACCHIA M., *Meccanismo di vigilanza unico: il riparto di competenze tra BCE e autorità nazionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 779
- MACCHIA M., *Le misure di risoluzione delle banche in crisi: profili di diritto amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 158
- MACCHIA M., *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 372
- MACCHIA M., *Il Single Resolution Board*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- MACCHIA M., *L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, p. 1579
- MACCHIA M., *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, Milano, 2012
- MACCHIA M., *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo*

- europeo. *Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012
- MACKENZIE STUART A.J., *The European Communities and the Rule of Law*, London, 1977
- MAESO SECO L.F., *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica dell'impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in G. DELLA CANANEA, M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Torino, 2004
- MAGLIARI A., *Sindacato sulla discrezionalità e decisioni di vigilanza della BCE*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 82
- MAGLIARI A., *La proposta di riforma delle autorità europee di vigilanza finanziaria. Verso un ulteriore accentramento delle funzioni di vigilanza a livello sovranazionale: prospettive e problemi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2018, p. 391
- MAGLIARI A., *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, p. 1331
- MAGLIARI A., *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., dirittobancario.it*, 2015
- MAJONE G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge, 2014
- MANCINI M., *La Banking Union: il riparto delle funzioni di regolazione e di vigilanza*, in M. MANCINI, A. PACIELLO, V. SANTORO, P. VALENSISE (a cura di), *Regole e mercato*, Torino, 2016
- MANCINI M., *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 73, 2013
- MANIN P., *L'invocabilità des directives, quelques interrogations*, in *Rev. trim. droit européen*, 1990, p. 690
- MANNUCCI G., *Il regime dei vizi formali-sostanziali alla prova del diritto europeo*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 259
- MANZELLA A., PINELLI C., GIANNITI L., *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 3, 2016
- MARCHETTI B., *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 509
- MARCHETTI B. (ed.), *Administrative Remedies in the European Union. The Emergence of a Quasi-Judicial Administration*, Torino, 2017
- MARCHETTI B., *Qualche nota di riflessione sulle prospettive della tutela giurisdizionale amministrativa in Germania e in Italia*, in V. CERULLI IRELLI (a

- cura di), *La giustizia amministrativa in Italia e in Germania. Contributi per un confronto*, Milano, 2017
- MARCHETTI B., *Il sistema integrato di tutela*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- MARCHETTI B., *Le garanzie procedurali e processuali delle imprese nella rete europea della concorrenza*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2014, p. 29
- MARCHETTI B., *Fondi strutturali e tutela giurisdizionale: variazione degli schemi regolatori e conseguenze sull'architettura giudiziaria dell'UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, p. 1105
- MARCHETTI B., *Pubblica amministrazione e corti negli Stati Uniti. Il judicial review sulle amministrative agencies*, Padova, 2006
- MARKAKIS M., *Accountability in the Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020
- MARONGIU G., *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, *ad vocem*
- MARONGIU G., *La direzione nella teoria giuridica dell'organizzazione amministrativa*, Milano, 1965
- MARTINICO G., POLLICINO O., *The Interaction between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Cheltenham-Northampton, 2012
- MARTUCCI F., *Union bancaire, la méthode du « cadre » : du discours à la réalité*, in ID. (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016
- MARTUCCI F. (sous la direction de), *L'Union bancaire*, Bruxelles, 2016
- MASCIANDARO D., QUINTYN M., *Regulating the regulators: The changing face of financial supervision architectures before and after the financial crisis*, in *Eur. Company Law*, 2009, p. 187
- MASSERA A., *Il diritto del procedimento amministrativo tra vocazione alla protezione della libertà e pressioni verso la democraticità delle decisioni*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008
- MASSERA A., *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 707
- MASTRODONATO G., *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, 2008
- MATTARELLA B.G., *Law and Discretion. A Public Law Perspective on the EU*, in J. MENDES (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford, 2019

- MATTARELLA B.G., *Procedimenti e atti amministrativi*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018
- MATTARELLA B.G., *Il rapporto autorità-libertà e il diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 909
- MATTARELLA B.G., *L'Attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, t. I, Milano, 2003
- MATTARELLA B.G., *Il potere normativo della Banca d'Italia*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, 1996
- MATTARELLA B.G., CHITI E. (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law – Relationships, Legal issues and Comparison*, Berlin-Heidelberg, 2011
- MAYNTZ R., *La teoria della «governance»: sfide e prospettive*, in *Riv. it. scienc. pol.*, 1999, p. 3
- MENDES J., *Participation in EU Rule-making. A Rights-Based Approach*, Oxford, 2011
- MENDES J., *Participation and participation rights in EU law and governance*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009
- MENGOZZI P., *La rule of law e il diritto comunitario di formazione giurisprudenziale*, in *Riv. dir. eur.* 1992, p. 511
- MÉNY Y., *«It's Politics, Stupid!»: The hollowing out of Politics in Europe – and its Return, with a Vengeance*, in *Stato e mercato*, 2015, p. 3
- MERUSI F., *Il sogno di Diocleziano: il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013
- MERUSI F., *I rimedi dell'Unione europea. Il "Meccanismo unico di vigilanza bancaria"*, in ID., *Il sogno di Diocleziano: il diritto nelle crisi economiche*, Torino, 2013
- MERUSI F., *La crisi e il diritto amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, p. 483
- MERUSI F., *Sul cosiddetto passaporto europeo delle banche comunitarie*, in ID., *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002
- MERUSI F., *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001
- MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000
- MERUSI F., *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa*, in *Dir. Un. eur.*, 1997, p. 89

- MERUSI F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 23
- MERUSI F., *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1980
- MERUSI F., *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1964
- MESSINA G., *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012
- MICOSSI S., *L'Unione bancaria in costruzione*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, 2013
- MIELE G., *Delega (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, *ad vocem*
- MITNICK B., *The political economy of regulation*, New York, 1980
- MOLONEY N., *EU Securities and Financial Markets Regulation*, Oxford, 2014
- MOLONEY N., *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Rule-making, Part (1) e Rules in Action, Part (2)*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2011, p. 41 e p. 177
- MORELLI G., *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1957, p. 3
- MOROSINI F., *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea (BCE)*, Pisa, 2014
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940
- MORTELMANS K., *The Common Market, the Internal Market, the Single market: What's in a Market?*, in *Common Market Law Rev.*, 1998, p. 101
- NAPOLETANO G., *Legal aspects of macroprudential policy in the United States and in the European Union*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 76, 2014
- NAPOLETANO G., *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2012, p. 765
- NAPOLITANO G., *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012
- NAPOLITANO G., *La scala ottimale della regolazione*, in F. BRESCIA, L. TORCHIA, A. ZOPPINI (a cura di), *Metamorfosi del diritto delle società?*, *Seminario di studi per gli ottant'anni di Guido Rossi*, Napoli, 2012
- NAPOLITANO G., *The Role of the State in (and after) the Financial crisis: New Challenges for Administrative Law*, in P. LINDSETH, S. ROSE-ACKERMAN (eds.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, 2010

- NAPOLITANO G., *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 429
- NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto*, Bologna, 2009
- NASCIMBENE B., *Il giudice nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 1675
- NEHL H.P., *Good Administration as procedural right and/or general principle?*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009
- NEHL H.P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999
- NIGRO A., *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, 2018, p. 181
- NIGRO M., *L'azione dei poteri pubblici. Lineamenti generali*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994
- NIGRO M., *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1972
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966
- OGUS A.I., *Economic and the design of regulatory law*, in S.F. COPP (ed.), *The Legal Foundations of Free Markets*, London, 2008, p. 104
- ONADO M., *Economia e regolamentazione del mercato finanziario*, Bologna, 2008
- ONADO M., *Il mutuo riconoscimento e l'integrazione comunitaria dei mercati dei servizi finanziari*, in *Banca impresa società*, 2006, p. 185
- ORTINO M., *L'Unione bancaria nel sistema del diritto bancario europeo*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- ORTINO M., *Il mutuo riconoscimento e l'integrazione comunitaria dei mercati dei servizi finanziari*, in *Banca impresa società*, n. 2/2006, p. 185
- ORTINO S., *La cooperazione internazionale e transfrontaliera in materia di vigilanza bancaria. Il ruolo della Banca centrale europea*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato, democrazia*, Torino, 2002
- ORTINO S., *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979
- PACE L.F., *Diritto europeo della concorrenza*, Padova 2007
- PACE L.F., *La politica di decentramento del diritto antitrust CE come principio organizzatore del regolamento 1/2003: luci ed ombre del nuovo regolamento di applicazione degli artt. 81 e 82 TCE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 147

BIBLIOGRAFIA

- PACINI M., *The Way to the Banking Union and Beyond: Past, Present and Future Role of Coordination in Financial Supervision*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015
- PACINI M., *La «vigilanza prudenziale» tra banche centrali nazionali e banca centrale europea*, in *Banca impresa società*, 2003
- PADOA-SCHIOPPA T., *Regulating Finance*, Oxford, 2004
- PADOA-SCHIOPPA T., *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004
- PADOA-SCHIOPPA T., *EMU and Banking Supervision*, in C.A.E. GOODHART (ed.), *Which Lender of Last Resort for Europe?*, Londra, 2000
- PADOA-SCHIOPPA T., *L'Europa verso l'Unione Monetaria*, Torino, 1992
- PAGOTTO C., *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008
- PALERMO F., *La forma di Stato dell'Unione europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005
- PASSALACQUA M., *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Padova, 2012
- PATRONI GRIFFI A., *Riflessioni sulla seconda direttiva bancaria*, in *Banca impresa società*, 1991, p. 419
- PATRONO M., *Europa. Il tempo delle scelte*, Padova, 2018
- PATRONO M., *Il governo della prima Europa*, Padova, 2003
- PELLEGRINI M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012
- PELLEGRINI M., *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. econom.*, 2012, 2, p. 52
- PELLIZZARI S., *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata*, Napoli, 2017
- PERASSI M., *Verso una vigilanza europea. La supervisione sulle agenzie di rating*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2012, p. 407
- PEREZ R., *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 669
- PEREZ R., *Il Meccanismo europeo di vigilanza finanziaria e la ripartizione delle competenze*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 589
- PESCATORE P., *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, Bruxelles, 2006
- PICOZZA E., *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 2004
- PICOZZA E., *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1994, p. 321



- PIERINI A., *L'Unione Europea verso l'unione bancaria: indicazioni e dilemmi derivanti dal confronto con il modello di vigilanza sui mercati creditizi degli Stati Uniti d'America*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, p. 173
- PIERSON P., *The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective*, in *Comp. Political Studies*, 1996, p. 123
- PIRIS J.C., *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, Cambridge, 2012
- PITRUZZELLA G., *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 16/2018
- PIZZANELLI G., *L'unione bancaria europea: paradigma del nuovo Diritto amministrativo europeo*, in EAD. (a cura di), *Passato e presente del diritto amministrativo. Liber Amicorum in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017
- PLATONE, *Politico*, trad. it, Roma-Bari,., 2010
- POCAR F., *Diritti della difesa e principio del contraddittorio nel diritto comunitario*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, 1998,
- POCAR F., *Libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi bancari ed armonizzazione dei controlli bancari nella CEE*, in *Studi per Lorenzo Campaigna*, vol. II, Milano, 1981
- POIARES MADURO L.M., *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020
- POIARES MADURO L.M., *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, 1998
- POIARES MADURO L.M., DE WITTE B., KUMM M., *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS Policy Paper No. 2012/08
- POLICE A., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007
- PORZIO M., *La sana e prudente gestione*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2008, p. 385
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, 1964
- PRECHAL S., *Directives in EC Law*, Oxford, 2005
- PREDIERI A., *Non di solo Euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, p. 17
- PREDIERI A., *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, 1992
- PREK M., *Mutual judicial deference? The delineation of the (interpretative) competence of European and national courts in the judicial review of ECB*

BIBLIOGRAFIA

- acts based on national law*, in AA.VV., *Building bridges: central banking law in an interconnected world* - ECB Legal Conference 2019
- PREK M., LEFÈVRE S., *The EU Courts as 'national' courts: National law in the EU judicial process*, in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 369
- QUAGLIA L., *The Regulatory Response of the European Union to the Global Financial Crisis*, in R. MAYNTZ (ed.), *Crisis and Control. Institutional Change in Financial Market Regulation*, Frankfurt-New York, 2012
- RADICATI DI BROZOLO L.G., *Il mercato unico dei servizi bancari e finanziari*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008
- RADICATI DI BROZOLO L.G., *L'ambito di applicazione della legge del paese di origine nella libera prestazione dei servizi bancari nella CEE*, in *Foro it.*, 1990, IV, p. 457
- RAGANELLI B., *Architettura finanziaria e corti europee*, Napoli, 2018
- RAGANELLI B., *Crisi bancarie e giustizia europea*, in *Analisi giur. econ.*, 2016, p. 439
- RAITI G., *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003
- RAMAJOLI M., *Self Regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 2/2016, p. 53
- RAMAJOLI M., *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 347
- REGOURD S., *De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie*, in *Revue du droit public*, 1990, p. 962
- RICCIUTO V., *Nuove prospettive del diritto privato dell'economia*, in E. PICOZZA, V. RICCIUTO (a cura di), *Diritto dell'economia*, Torino, 2013
- RICHTER R., *Stabilitätskultur als Problem der Institutionen-Ökonomik*, in H. HESSE, I. ISSING (eds.), *Geld und Moral*, Munich 1994
- RIDOLA P., *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010
- RISPOLI FARINA M. (a cura di), *Prime riflessioni sul testo unico in materia bancaria e creditizia*, Napoli, 1995
- ROMANO S., *Glissez, mortels, n'appuyez pas*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, rist. ed. 1947, p. 117
- ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. it.*, IV, Milano, 1911, *ad vocem*
- ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, Milano, 1897

BIBLIOGRAFIA

- ROMANO TASSONE A., *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. II, Napoli, 2001
- ROSA A., *L'accesso all'attività bancaria in Italia: una lettura sistematica tra diritto dell'Unione, disciplina nazionale e vigilanza unica*, in *Giur. comm.*, 2018, p. 850
- ROSSANO D., *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, Torino, 2017
- ROSELLI O., *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*, Torino, 1998
- ROWE G.C., *Administrative supervision of administrative action in the European Union*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009
- ROVERSI MONACO F.A., *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970
- ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970
- RUFFERT M., *Recognition of Foreign Legislative and Administrative Acts*, in WOLFRUM R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012
- RULLI E., *Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria*, Torino, 2017
- SABBATELLI I., *La supervisione sulle banche. Profili evolutivi*, Padova, 2009
- SABEL C.F., ZEITLIN J., *Experimentalist governance*, in D. LEVI-FAUR (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012
- SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, vol. I, Milano, 1965
- SALTARI L., *Le amministrazioni europee. I piani d'azione e il regime dell'attività*, L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- SALTARI L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007
- SALTARI L., *I procedimenti comunitari composti: il caso delle telecomunicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 435
- SALTARI L., SALVATO A., *Frammentazione dei procedimenti amministrativi europei di settore*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2017
- SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018

- SANDULLI A., *Il ruolo della scienza giuridica nella costruzione del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- SANDULLI A., *Costruire lo Stato*, Milano, 2009
- SANDULLI A., *La Concordia discors ed il processo di integrazione europea*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005
- SANDULLI A., *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2005, p. 859
- SANDULLI A., *L'accesso ai documenti dell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 448
- SANTORO V., *La partecipazione qualificata nelle banche. Profili di competenza autorizzativa e di conseguente competenza giurisdizionale*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2019, 4, p. 393
- SARCINELLI M., *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, 2013
- SARMIENTO D., WEILER J.H.H., *The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice*, in *iconnectblog.com*, Maggio 2020
- SARTORI F., *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della «sana e prudente gestione»*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2017, p. 137
- SAVINO M., *L'organizzazione amministrativa dell'Unione*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- SAVINO M., *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- SAVINO M., *I comitati dell'Unione Europea: la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005
- SCANDAMIS N., *Le paradigme de la gouvernance européenne – Entre souveraineté et marché*, Bruxelles, 2009
- SCHAMMO P., *The European Central Bank's duty of care for the integrity of the single market*, in *Eur. Law Rev.*, 2017, p. 3
- SCHAMMO P., *The European Securities and Markets Authority: Lifting the veil on the allocation of powers*, in *Common Market Law Rev.*, 2011, p. 1885
- SCHMIDT ASSMAN E., *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, in O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, Antwerp, 2011

BIBLIOGRAFIA

- SCHMIDT ASSMAN E., *Forme di cooperazione amministrativa europea*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 473
- SCHMITT C., *Le categorie del "politico"*, trad. it., Bologna, 2013
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione* (1931), trad. it., Milano, 1981
- SCHNEIDER J.-P., *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, in *Eur. Public Law*, 2014, p. 89
- SCHNEIDER U.H., *Inconsistencies and unsolved Problems in the European Banking Union*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2013, 12, p. 453
- SCHOENMAKER D., *Governance of international banking: the financial trilemma*, Oxford, 2013
- SCHOLTEN M., *Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'*, in *Journal of Eur. Public Policy*, 2017, p. 1350
- SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon: "Executive federalism" in the (new) European Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2010, p. 1385
- SCHWARZE J., *European Administrative Law*, London, 2006
- SCHWARZE J., *Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe*, in *Eur. Law Rev.*, 1991, p. 16
- SCIASCIA G., *La vigilanza europea su base consolidata: stabilità e neutralità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, p. 77
- SCIASCIA G., *Procedural Accountability through Formal and Informal Dialogue: the Case of the Single Supervisory Mechanism (SSM)*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA (eds.), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, 2019
- SCIASCIA G., *Completare l'unione bancaria, approfondire l'unione economica e monetaria: sentieri e paradigmi europei verso la stabilità finanziaria*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2019, p. 1421
- SCIASCIA G., *La Corte costituzionale sulla riforma delle "popolari"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 597
- SCIASCIA G., *Il Meccanismo di vigilanza unico al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 19/2018
- SCIASCIA G., *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, p. 413
- SCIASCIA G., *Recovery and Resolution in the EU: Devising a European Framework*, in E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015

- SCOCA F.G., *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2005
- SCOCA F.G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1045
- SCUTO F., *La tutela costituzionale del risparmio negli anni della crisi economica. Spunti per un rilancio della dimensione oggettiva e sociale dell'art. 47 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019
- SEGHEZZA E., *L'attribuzione della vigilanza bancaria alla BCE: un approccio di political economy*, in *Econ. e dir. terziario*, 2013, p. 432
- SICLARI D., *La regolazione bancaria e dei mercati finanziari: dalla 'neutralizzazione' dell'indirizzo politico sul mercato all'unificazione europea*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016
- SICLARI D., *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, p. 45
- SICLARI D., *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007
- SIMON D., *La directive européenne*, Paris, 1997
- SIMONATI A., *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato nell'analisi giurisprudenziale*, Padova, 2009
- SIMONCINI M., *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine*, Oxford, 2018
- SMITS R., *The European Central Bank's pandemic bazooka: mandate fulfilment in extraordinary times*, May 2020, in [www.eulawlive.com](http://www.eulawlive.com)
- SMITS R., *Interplay of administrative review and judicial protection in European prudential supervision. Some issues and concerns*, in AA.VV., *Judicial review in the Banking Union and in the EU financial architecture*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia*, n. 84, 2018
- SMITS R., *The European Central Bank. Institutional aspects*, The Hague, 2007
- SMITS R., *The Role of the ESCB in banking supervision*, in *Legal aspects of the European System of Central Banks. Liber amicorum Paolo Zamboni Garavelli*, Frankfurt am Main, 2005
- SNELL J., *The internal market and the philosophies of market integration*, in C. BARNARD, S. PEERS (eds.), *European Union Law*, Oxford, 2014
- SORACE D., *I "pilastri" dell'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- SORACE D., *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo*

- europeo. *Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2012
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto*, Genova, 2002
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1962
- SPUNTARELLI S., *Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla CGUE nella giurisdizione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 985
- STICCHI DAMIANI E., *Banca e diritto d'impresa: premesse per uno studio sull'evoluzione del sistema*, in AAVV., *Scritti in onore di Giannini M.S.*, III, Milano, 1989
- STICCHI DAMIANI S., *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2006
- STONE SWEET A., *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004
- STROZZI G., *Il sistema normativo*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, Milano, 2007
- TESAURO G., D'ALBERTI M. (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000
- TEIXEIRA P.G., *The Legal History of the Banking Union*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, p. 535
- TEIXEIRA P.G., *Europeanising prudential banking supervision. Legal foundations and implications for European integration*, in J.E. FOSSUM, A.J. MENDENDEZ (eds.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, Arena Report, n. 2/2014
- TER KUILE G., WISSINK L., BOVENSCHEN W., *Tailor-made accountability within the Single Supervisory Mechanism*, in *Common Market Law Rev.*, 2015, p. 155
- TEUBNER G., *Nuovi conflitti costituzionali. Norme fondamentali dei regimi transnazionali*, Milano, 2012
- TISON M., *Do not Attack the Watchdog! Banking Supervisor's Liability after Peter Paul*, in *Common Market Law Rev.*, 2005, p. 641
- TIZZANO A., *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 459
- TIZZANO A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 59
- TONOLETTI B., *Il mercato come oggetto della regolazione*, in *Riv. regolazione dei mercati*, n. 1/2014, p. 5
- TORCHIA L., *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 26
- TORCHIA L., *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016

- TORCHIA L., *La nuova governance economica dell'Unione europea e l'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016
- TORCHIA L., *I poteri di regolazione e di controllo delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella nuova disciplina europea*, Relazione al convegno "Regole del mercato e mercato delle regole: Il diritto societario e il ruolo del legislatore", Venezia, 13-14 novembre 2015
- TORCHIA L., *L'Unione bancaria europea: un approccio continentale?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 11
- TORCHIA L., *Moneta, banca e finanza fra unificazione europea e crisi economica*, Relazione al convegno "1865-2015. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana", Firenze, 15-16 ottobre 2015
- TORCHIA L., *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012
- TORCHIA L., *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006
- TORCHIA L., *Concorrenza tra ordinamenti e diritto amministrativo nell'ordinamento europeo*, in A. ZOPPINI (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Roma-Bari, 2004
- TORCHIA L., *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, p. 845
- TORCHIA L., *Gli interessi affidati alla cura delle Autorità indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Bologna, 1996
- TORCHIA L., *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992
- TORRICELLI S., *L'europeizzazione del diritto amministrativo*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015
- TOSATO G.L., *The legal basis of the Banking Union*, in E. BARUCCI, M. MESSORI (eds.), *Towards the European Banking Union*, Firenze, 2014
- TOSATO G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. internaz.*, 2012, p. 681
- TOSATO G.L., BASSO R., *L'unione economica e monetaria*, Torino, 2007
- TRAVI A., *Valutazioni dell'amministrazione e valutazioni del giudice*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008



- TRIDIMAS T., *General report*, in G. BÁNDI ET AL. (eds.), *European Banking Union - Congress Proceedings*, The XXVII FIDE Congress, vol. 1, Budapest, 2016
- TRIDIMAS T., *EU Financial Regulation: Federalization, Crisis Management and Law Reform*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011
- TRIDIMAS T., *General principles of EU Law*, Oxford, 2007
- TRIDIMAS T., *Black, white and shades of grey: horizontality of directives revisited*, in *Yearbook of Eur. Law*, 2001, p. 327
- TRIDIMAS, T., XANTHOULIS N., *A Legal Analysis of the Gauweiler Case*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2016, 23, p. 31
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., t. I, Milano, 2007
- TROIANO V., *L'architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012,
- TRÖGER T.H., *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, SAFE Working Paper No. 27, 2014
- TUOMINEN K., *The European Banking Union: a shift in the internal market paradigm?* in *Common Market Law Rev.*, 2017, p. 1359
- TUORI K., TUORI K., *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014
- TÜRK A.H., *Judicial review of integrated administration in the EU*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Cheltenham-Northampton, 2009
- TÜRK A.H., *Modernisation of EC Antitrust enforcement*, in H.C.H. HOFMANN, A.H. TÜRK (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham-Northampton, 2006
- UBERTAZZI L.C., *Banche e concorrenza. Scritti*, Milano, 2007
- URSI R., *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016
- VALAGUZZA S., *Dove va l'europeizzazione del diritto delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 257
- VALAGUZZA S., *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, 2008
- VALENTINI S., *Vigilanza*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, *ad vocem*
- VAN CLEYNENBREUGEL P., *Market Supervision in the European Union. Integrated administration in constitutional context*, Leiden, 2015

- VAN CLEYNENBREUGEL P., *Meroni Circumvented? Article 114 Tfeu and EU Regulatory Agencies*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 75
- VANDELLI L., *Crisi economica e ruolo del diritto amministrativo*, in AAVV., *Crisi economica y crisis del Estado del bienestar. El papel del Derecho administrativo*, Madrid, 2013
- VELLA F., *Banca centrale europea, Banche centrali nazionali e vigilanza bancaria: verso un nuovo assetto dei controlli nell'area dell'euro?*, in *Banca, borsa, titoli di cred.*, 2002, p. 150
- VELLA F., *L'esercizio del credito*, Milano, 1990
- VENIT J.S., *Brave new world: The modernization and decentralization of enforcement under Articles 81 and 82 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Rev.*, 2003, p. 545
- VESPERINI G., *La crisi e le nuove amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 697
- VESPERINI G., *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi*, Milano, 2011
- VIGNOCCHI G., *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, Giuffrè, 1968
- VITERBO A., *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the aftermath of the crisis*, Torino, 2017
- VON BOGDANDY A., HUBER P., CASSESE S. (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*, vol. I, Oxford, 2017
- VON BOGDANDY A., *Constitutional Principles*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2006
- VOS E., *European Agencies and the Composite EU Executive*, in M. EVERSON, C. MONDA, E. VOS (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States*, The Hague, 2014
- WEBER A., *Il primato del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento giuridico tedesco*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, p. 579
- WEBER A., *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, p. 393
- WEILER J.H.H., *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of Eur. Integration*, 2012, p. 825
- WEILER J.H.H., *Le trasformazioni dell'Europa*, in ID., *La Costituzione dell'Europa*, trad. it., Bologna, 2003, p. 33
- WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe. 'Do the New Clothes have an Emperor?' and other essays on European Integration*, Cambridge, 1999

- WEISSMAN P., *The ECB's Supervisory Board Under the Single Supervisory Mechanism (SSM): A Comparison with European Agencies*, in *Eur. Public Law*, 2018, p. 311
- WEISSMANN P., *The Single Supervisory Mechanism (SSM): The Commission Proposal on reforming EU Banking Supervision*, in *Journal Int. Banking Law Regulation*, 2013, p. 329
- WETTNER F., *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, O. JANSEN, B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (eds.), *The European Composite Administration*, Antwerp, 2011
- WISSINK L., *Challenges to an Efficient European Centralised Banking Supervision (SSM): Single Rulebook, Joint Supervisory Teams and Split Supervisory Tasks*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2017, p. 436
- WITTE A., *The application of national banking supervision law by the ECB: three parallel modes of executing EU law?*, in *M. J. Eur. and Comp. Law*, 2014, p. 89
- WOLFERS B., VOLAND T., *Level the playing field. The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Rev.*, 2014, p. 1478
- WOLLENSCHLÄGER F., *Constitutionalisation and deconstitutionalisation of administrative law in view of Europeanisation and emancipation*, in *Rev. Eur. Adm. Law*, 2017, p. 7
- WYMEERSCH E., *The Single Supervisory Mechanism: Institutional Aspects*, in D. BUSCH, G. FERRARINI (eds.), *European Banking Union*, Oxford, 2015
- WYMEERSCH E., *The Single Supervisory Mechanism or «SSM», Part One of the Banking Union*, in Financial Law Institute, WP Series, n. 1/2014
- WYMEERSCH E., *The European Financial Supervisory Authorities or ESAs* in G. FERRARINI, K.J. HOPT, E. WYMEERSCH (eds.), *Financial Regulation and Supervision. A post-crisis analysis*, Oxford, 2012
- WYMEERSCH E., *The structure of financial supervision in Europe: About single, twin peaks and multiple financial supervisors*, in *Eur. Bus. Org. Law Rev.*, 2007, p. 239
- ZILIOLI C., *Proportionality as the organising principle of European banking regulation*, in T. BAUMS, H. REMSPERGER ET AL. (eds.), *Zentralbanken, Währungsunion und stabiles Finanzsystem*, Berlin, 2019
- ZILIOLI C., *Justiciability of central banks' decisions and the imperative to respect fundamental rights*, in *ECB Legal Conference 2017: Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities*, Frankfurt am Main, 4-5 September 2017

#### BIBLIOGRAFIA

- ZILIOI C., *The Independence of the European Central Bank and its New Banking Supervisory Competences*, in D. RITLENG (ed.), *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*, Oxford, 2016
- ZILIOI C., SELMAYR M., *La Banca centrale europea*, Milano, 2007
- ZILLER J., *L'insopportabile pesantezza della Corte costituzionale tedesca*, in [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu), maggio 2020
- ZILLER J., *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, p. 699
- ZILLER J., *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, p. 973
- ZILLER J., *La tutela del risparmio tra obiettivi e competenze dell'Unione europea*, in *Il Dir. dell'economia*, n. 1/2008
- ZILLER J., *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2007
- ZITO A., *Mercato (Regolazione dei)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, 2010, *ad vocem*
- ZITO A., *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, p. 425
- ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973

## COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

### UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)
2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)
3. *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* - MATTEO FERRARI (2015)
4. *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita* - SIMONE PENASA (2015)
5. *Diritto e teologia alle soglie dell'età moderna. Il problema della potentia Dei absoluta in Giordano Bruno. Prefazione di Diego Quaglioni* - MASSIMILIANO TRAVERSINO (2015)
6. *La successione a titolo particolare nel diritto controverso* - PAOLA WIDMANN (2015)
7. *Contributo allo studio del filtro in appello* - SILVANA DALLA BONTÀ (2015)
8. *«BONUS IUDEX». Saggi sulla tutela della giustizia tra Medioevo e prima età moderna* - CECILIA NATALINI (2016)
9. *BANNITI NOSTRI TEMPORIS. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune* - CHRISTIAN ZENDRI (2016)

10. *L'elemento normativo nella fattispecie penale. Questioni sistematiche e costituzionali* - SERGIO BONINI (2016)
11. *L'omicidio stradale. Scelte di politica criminale e frammentazione del sistema* - ANTONIA MENGHINI (2016)
12. *L'abbandono mero degli immobili* - CARLO BONA (2017)
13. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale* - MATTEO COSULICH (2017)
14. *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale* - ELENA MATTEVI (2017)
15. *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive* - EMANUELE CORN (2017)
16. *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata* - SILVIA PELLIZZARI (2017)
17. *Contrasto al lavoro infantile e decent work* - MATTEO BORZAGA (2018)
18. *Retroattività e diritti reali* - CARLO BONA (2018)
19. *Fallimento e arbitrato rituale. Profili di interrelazione e autonomia tra i due procedimenti* - LAURA BACCAGLINI (2018)
20. *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico* - SERGIO BONINI (2018)
21. *La «giustizia» del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato* - UMBERTO IZZO (2018)
22. *Genetica e Costituzione. Esercizi di eguaglianza, solidarietà e responsabilità* - MARTA TOMASI (2019)

23. *L'analisi economica del diritto penale dalla teoria alla pratica. Il livello di efficienza delle opzioni normative in tema di tossicodipendenza e criminalità correlata* - FRANCESCA PESCE (2019)

24. *Interdetti 'de locis publicis' ed emersione della categoria delle res in usu pubblico* - ALVISE SCHIAVON (2019)

25. *Vestire a modo altrui. Dal sumptus medioevale al luxus d'età moderna tra diritto e morale* - CECILIA NATALINI (2020)

26. *La transazione amministrativa* - ANTONIO CASSATELLA (2020)

27. *Il sistema penale della navigazione. Contributo allo studio del diritto penale marittimo* - STEFANIA ROSSI (2020)

28. *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata* - DAVIDE STRAZZARI (2020)

29. *Prudenza, dovere di conoscenza e colpa penale. Proposta per un metodo di giudizio* - ANDREA PERIN (2020)

30. *Il giudizio di querela di falso: natura ed oggetto* - PAOLA WIDMANN (2020)

31. *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo* - ANDREA MAGLIARI (2020)

