

L'Unione bancaria al vaglio del Tribunale dell'Unione Europea: prime indicazioni sulla ripartizione delle funzioni di vigilanza prudenziale tra BCE ed Autorità nazionali

di Andrea Pierini

Title: The Union banking before the European Court: first indications about the distribution of banking supervision tasks between the ECB and NCA

Keywords: Banking Union; Single Supervision Mechanism; Distribution of tasks.

1. – Con la sentenza in epigrafe, resa in seguito a ricorso di annullamento della decisione della ECB/SSM/15/1 della Banca Centrale Europea, del 5 gennaio 2015, adottata in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 4, e dell'articolo 24, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, il Tribunale dell'Unione Europea affronta per la prima volta la questione nevralgica della ripartizione dei poteri di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi (nonché sulle istituzioni finanziarie ad essi equiparate a tale fine), così come disciplinata nel medesimo Regolamento istitutivo del Meccanismo Unico di Vigilanza (MVU) (di seguito, per brevità, denominato anche: "Regolamento di base") – primo pilastro dell'Unione bancaria europea.

Lo stesso combinato disposto degli artt. 4 e 6 del Regolamento predetto, nel prevedere, infatti, primariamente (art. 4 par. 1), l'attribuzione alla BCE della "competenza esclusiva" su 9 compiti in materia di vigilanza prudenziale nei confronti degli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti e, secondariamente (art. 6), i criteri di ripartizione dell'esercizio dei compiti predetti tra la stessa BCE e le Autorità nazionali competenti – ANC (criteri facenti leva sui parametri di "significatività" degli stessi enti creditizi sottoposti a controllo), pone il fondamentale problema interpretativo ed operativo della delimitazione e del coordinamento delle medesime competenze, al fine di garantire il corretto ed efficiente funzionamento del Meccanismo Unico di Vigilanza.

Trattasi, evidentemente, di questione di notevole complessità, in considerazione dell'ambivalenza caratterizzante la stessa articolazione delle competenze inerenti il MVU, ambivalenza dovuta al fatto che, da una parte, lo stesso Regolamento istitutivo di quest'ultimo, nel realizzare una sostanziale federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza bancaria, mira all'accentramento delle stesse in capo alla BCE, ai fini del perseguimento degli obiettivi del mantenimento di standards più elevati e coerenti nella conduzione della vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e, nello stesso tempo, di contribuire a garantire l'uniforme applicazione del *corpus* unico di norme sui servizi finanziari in corso di introduzione in Europa (in vista sempre della realizzazione della finalità di carattere più generale della creazione di un mercato unico dei servizi finanziari, in cui le banche europee possano operare nell'ambito di un c.d. "campo di gioco livellato" - *level playing field* - che impedisca alle stesse di trarre vantaggio da differenti regimi statali di vigilanza); dall'altra parte, tuttavia, la medesima integrazione delle competenze in materia di

vigilanza bancaria introdotta sempre con il Regolamento base prevede un complesso strumentario di modelli di ripartizione verticale delle funzioni predette, fondati su differenti livelli di partecipazione all'esercizio di queste ultime da parte delle ANC (tanto da utilizzarsi la locuzione di "pluralismo amministrativo", per contrassegnare tale molteplicità di moduli di strutturazione dei rapporti tra autorità coinvolte).

La sentenza in commento interviene proprio per dirimere una prima fondamentale questione postasi nell'applicazione del criterio base di ripartizione delle competenze tra BCE ed ANC, così come disciplinato dal surrichiamato articolo 6, paragrafo 4 del Reg. 1024/2013, in quanto facente leva sull'identificazione delle istituzioni creditizie da considerarsi significative e, come tali, da sottoporre alla vigilanza esclusiva della BCE: ciò, oltre che per i compiti di cui alle lett. a) e c) del precedente art. 4 (competenze, sempre riservate alla BCE, aventi ad oggetto il rilascio e la revoca dell'autorizzazione e la valutazione delle notifiche di acquisizione e cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi), anche per le ulteriori funzioni di cui alle lett. b) e da d) a g) e i) dello stesso dispositivo (tra le quali quelle di vigilanza sul rispetto degli standard prudenziali in termini di requisiti di capitale, di limiti all'assunzione di rischi ed al ricorso alla leva finanziaria, di presenza di solidi dispositivi di governo societario, nonché di effettuazione di valutazioni prudenziali come stress test e di vigilanza consolidata e supplementare sui gruppi bancari e finanziari misti).

Gli stessi parametri per l'individuazione degli enti creditizi significativi sono, quindi, costituiti, sempre ai sensi dell'art. 6 paragrafo 4, dalle dimensioni di questi ultimi (laddove il primo criterio dimensionale è quello ricorrente nel caso che ci occupa, della disponibilità di attivi per almeno 30 miliardi di euro), dalla valutazione dell'importanza significativa con riguardo all'economia nazionale dell'ente creditizio ed, infine, dalla rilevanza delle attività o passività transfrontaliere della stessa Banca.

Le altre banche che non raggiungano o perdano i requisiti di significatività indicati nella stessa normativa, restano, invece, assoggettate, sempre per quanto riguarda i compiti oggetto di decentramento sopra indicati, alla vigilanza diretta delle autorità nazionali, secondo gli orientamenti, i regolamenti e le istruzioni generali definiti sempre dalla BCE, con possibilità per quest'ultima di esercitare, in qualsiasi momento, la diretta supervisione al fine di assicurare una coerente applicazione degli standard di vigilanza (art. 6. par. 6).

Una tale rigida applicazione del criterio della dimensione degli enti creditizi viene, tuttavia, ad essere attenuata dall'ulteriore previsione di carattere derogatorio (diretta, quindi, a garantire una certa flessibilità al sistema, introducendosi un'eccezione alla regola) per cui gli stessi enti creditizi contemplati dalla normativa ed integranti i parametri dimensionali in essa indicati, non possono essere considerati meno significativi, a meno che una tale classificazione non sia giustificata da "particolari circostanze da specificare nella metodologia".

Evidente è, allora, come la formulazione generica di tale eccezione alla regola che impone la classificazione di un ente creditizio come significativo, sulla base del raggiungimento di determinate soglie dimensionali, imponesse l'ulteriore specificazione normativa dei presupposti per farsi luogo all'applicazione della medesima deroga: una specificazione che è stata, pertanto, prevista nell'ambito del successivo Reg. (UE) n. 468/2014 (Regolamento quadro sul MVU, di seguito, per brevità, denominato anche: "Regolamento quadro"), approvato dal Consiglio Direttivo della BCE, che ha disciplinato, nell'ambito dello stesso MVU, la cooperazione tra la BCE e le Autorità nazionali di vigilanza.

Nel titolo 9 dello stesso Regolamento quadro, si procede, infatti, a precisare (art. 70 c. 1) che le stesse circostanze particolari in grado di giustificare la classificazione di un soggetto vigilato come meno significativo (nonostante i criteri per la classificazione come significativo siano soddisfatti), ricorrono quando "sussistono circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento sull'MVU e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati" (completandosi la previsione con l'ulteriore precisazione della necessaria interpretazione restrittiva della medesima categoria di "circostanze particolari").

La sentenza in commento, dunque, oltre ad integrare il primo caso in cui la giurisdizione comunitaria si è pronunciata sull'interpretazione ed applicazione del

Regolamento istitutivo dell'MVU e del relativo Regolamento quadro, costituisce, nello stesso tempo, il primo importante tentativo della giurisprudenza comunitaria di operare la corretta delimitazione del riparto di competenze in materia di vigilanza bancaria tra la BCE e le ANC, sulla base della declinazione, operata sempre in via interpretativa, del rapporto tra il principale criterio generale enunciato dallo stesso art. 6 c. 4 del Regolamento base (dimensione degli enti creditizi) e le eccezioni e/o deroghe introdotte nei confronti dell'applicazione dello stesso criterio, così come disciplinate dal combinato disposto delle norme da ultimo richiamate (attraverso il riferimento al concetto di "particolari circostanze", contenuto sempre nell'art. 6 c. 4 del Regolamento base e delle ulteriori specificazioni del contenuto e della portata del concetto predetto, così come contenute negli artt. 70-71. del Regolamento quadro).

Prima di procedere all'analisi dei principi affermati nella decisione, sembra, tuttavia, opportuno accennare brevemente ai fatti che hanno originato lo stesso contenzioso, sfociato innanzi alla giurisdizione comunitaria una volta esaurita la fase amministrativa di riesame innanzi alla BCE.

2. – La domanda di annullamento della decisione della BCE era stata presentata da una delle principali banche regionali tedesche quale la Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank (ossia la banca di investimento e per lo sviluppo del Land del Baden-Württemberg, costituente una persona di diritto pubblico controllata interamente dal Land) contro la decisione, adottata il 5.1.2015, con la quale la BCE aveva definitivamente ritenuto di classificare come Ente significativo la stessa istituzione creditizia, in forza dell'applicazione del primo dei parametri dimensionali previsto dall'art. 6 c. 4 del Regolamento base (titolarità di *asset* superiori a 30 miliardi di Euro).

Nella fase di partecipazione al procedimento amministrativo di formazione della decisione predetta, la Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank aveva contestato la qualificazione operata dalla BCE, adducendo, in particolare, proprio l'esistenza di quelle «circostanze particolari» che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento di base e degli articoli 70 e 71 del regolamento quadro, avrebbero legittimato la classificazione della stessa Banca regionale tedesca tra gli enti meno significativi, come tali sottoposti alla vigilanza primaria delle ANC.

A dire sempre dell'Istituto bancario tedesco, infatti, nella fattispecie in esame, le stesse "circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo", così come previste dalla normativa da ultimo richiamata, sarebbero state integrate dal fatto che il controllo esercitato sul medesimo Istituto di credito da parte delle Autorità di vigilanza nazionali e del Länder avrebbero dato origine ad una vigilanza prudenziale egualmente sufficiente ed "appropriata" nei confronti dell'ente (atteso, tra l'altro, il basso profilo di rischio di quest'ultimo), tanto da non rendere in alcun modo necessario il passaggio sotto il controllo diretto della BCE.

Per contro, l'Autorità europea ribadiva la piena legittimità della qualificazione della Banca predetta come soggetto significativo, per non essere stato minimamente dimostrato che la stessa classificazione fosse in contrasto con gli obiettivi del regolamento di base ed avesse, per l'effetto, carattere "inappropriato" ai sensi dell'articolo 70, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU (contestando, altresì, sempre la BCE, la surrichiamata interpretazione data dall'Ente creditizio *de quo* alla norma da ultimo citata).

Sottolineava, in particolare, la Commissione amministrativa del riesame delle decisioni di vigilanza della stessa BCE (adita sempre dalla Banca tedesca, ai sensi dell'art. 24 paragrafi 1,5,6 del Regolamento di base), che l'applicazione dei criteri relativi alla significatività elaborati dall'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento di base avrebbero potuto essere derogati sulla base delle «circostanze particolari» richiamate dalla stessa norma, soltanto qualora queste ultime avessero implicato che gli obiettivi del regolamento di base e, in particolare, la necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, sarebbero stati meglio garantiti dalla vigilanza diretta delle autorità nazionali competenti (il che non sarebbe stato dimostrato dalla stessa Landeskreditbank).

Esaurito, dunque, con la decisione impugnata (nel senso della ribadita significatività della Banca tedesca *de qua*), il medesimo procedimento amministrativo di riesame dell'originaria conforme decisione dell'1.9.2014, alla Landeskreditbank Baden-Württemberg non rimaneva che presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'annullamento della decisione.

A fondamento del gravame, la ricorrente ha dedotto vari motivi, vertenti, in sostanza, il primo, sulla violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento di base e dell'articolo 70 del regolamento quadro sull'MVU nella scelta dei criteri applicati dalla BCE, gli altri sull'esistenza di carenze istruttorie, errori manifesti di valutazione dei fatti, difetto di motivazione, sviamento di potere dovuto al mancato esercizio del potere discrezionale della BCE.

3. – Venendo, dunque, all'analisi dei contenuti della decisione, si evidenzia come il relativo *iter* argomentativo prenda le mosse proprio dalla fondamentale questione interpretativa, *ut supra* delineata, dell'esegesi del contenuto dell'art. 70, paragrafo 1 del Regolamento quadro, con conseguente delimitazione della portata delle ipotesi di deroga rispetto alla classificazione di un soggetto vigilato come significativo, così come disciplinate dalla stessa norma, in attuazione della previsione di carattere generale contenuta nell'art. 6 paragrafo 4 del Regolamento di base.

Sul punto, infatti, a fronte della divergenza di interpretazioni del disposto della norma predetta, così come operate dall'Istituto di credito ricorrente e dalla convenuta BCE (posizione, quest'ultima, condivisa dall'interveniente Commissione europea), centrale appariva la soluzione della questione, affrontata per l'appunto dal Tribunale adito con dovizia di argomentazioni, della corretta delimitazione della nozione di «circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo, tenuto conto degli obiettivi e dei principi del regolamento [di base] e, in particolare, della necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati» (cfr. art. 70 Par. 1 Regolamento quadro).

746

Al riguardo, da un lato, l'Istituto di credito ricorrente ribadiva la tesi, posta a base della precedente richiesta di riesame della prima decisione della BCE, per cui il ricorso a clausole di carattere generale ed a contenuto indeterminato come quella sopra indicata, in quanto facente leva sulla valutazione del carattere della non appropriatezza della classificazione come ente significativo, postulerebbe la necessaria interpretazione ed applicazione di quest'ultima alla stregua dei principi generali del diritto comunitario di proporzionalità (di cui all'art. 5 par. 4 TUE) e sussidiarietà (di cui al par. 3 della stessa norma di diritto comunitario originario).

Di qui, la conclusione, tratta sempre in via interpretativa dalla ricorrente, per cui l'assoggettamento degli enti creditizi a vigilanza diretta della BCE (a fronte chiaramente della sussistenza dei parametri di significatività previsti dal Regolamento di base) sarebbe da escludersi “qualora un controllo da parte dell'autorità competente nazionale sotto la vigilanza macroprudenziale della BCE sarebbe sufficiente a realizzare gli obiettivi del regolamento di base”, essendo a questo punto sufficiente ed appropriata la vigilanza delle ANC e non necessaria, quindi, secondo appunto il principio di proporzionalità, quella diretta della BCE.

Interessante era poi la ricostruzione dei rapporti tra la BCE e le ANC, così come operata sempre dalla ricorrente sulla base della dedotta applicazione del principio di sussidiarietà, laddove la stessa assumeva che il trasferimento di competenze in materia di vigilanza prudenziale alla BCE operato dal Regolamento istitutivo dell'MVU fosse limitato a quelle nei confronti degli enti creditizi significativi, restando la competenza diretta nei confronti di quelli meno significativi di competenza delle ANC, sulla base appunto del principio surrichiamato.

A fronte, dunque, di un tale contrasto interpretativo (derivante dal fatto che la BCE ribadiva la correttezza della decisione impugnata, anche in punto di interpretazione delle norme applicabili), per la prima volta sottoposto a vaglio giurisdizionale, il Tribunale adito,

nella decisione con la quale ha respinto la domanda di annullamento proposta dalla Landeskreditbank Baden-Württemberg, ha operato un'esegesi delle disposizioni predette del tutto difforme dalle prospettazioni della stessa ricorrente, validando contestualmente, per l'effetto, le opposte tesi della BCE, così come poste a fondamento della decisione impugnata.

Ne è derivato un primo importante precedente in materia, suscettibile di incidere sulla successiva interpretazione ed applicazione delle medesime norme.

L'operazione ermeneutica compiuta dal Tribunale fa, infatti, leva sull'applicazione dei principali canoni interpretativi del diritto comunitario, così come elaborati dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, con particolare riferimento, da un lato, al criterio dell'esegesi testuale (per il cui necessario collegamento con quella teleologica e sistematica, si v. sentenza del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, 14 ottobre 1999 causa C-223/98, Adidas) e, dall'altro lato, a quello dell'interpretazione conforme (con richiamo dei precedenti del 4 ottobre 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05; del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 e del 25 novembre 2009, Germania/Commissione, T-376/07).

Dal primo punto di vista (interpretazione letterale), viene innanzitutto escluso che il riferimento alla nozione di "appropriatezza" della vigilanza della BCE, contenuto nell'art. 70, par. 1 del Regolamento quadro, implichi la valutazione della "necessità" o meno di quest'ultima, postulando, piuttosto, la stessa nozione di appropriatezza la mera disamina dell'idoneità della vigilanza della BCE a perseguire le finalità enunciate nel Regolamento di base.

Ne consegue che l'esclusione (logicamente a fronte dell'integrazione dei parametri di significatività previsti dall'art. 6 par. 4 del Regolamento di base) della sottoposizione a vigilanza diretta della BCE, possa essere disposta solamente nel caso in cui venga dimostrato che la permanenza dell'ente creditizio sotto la vigilanza dell'ANC sia meglio in grado (*ergo* più appropriata) di perseguire gli obiettivi previsti dalla stessa norma, con particolare riferimento a quello della garanzia di una vigilanza coerente ed ottimale sotto il profilo qualitativo (v. considerando 12 Regolamento di base).

Diversamente, non assumerebbe, in ogni caso, alcun rilievo la dimostrazione della mera equivalenza, in termini di efficacia e/o adeguatezza, dei controlli da parte delle medesime Autorità statali, circostanza che peraltro escluderebbe di per sé che la vigilanza della BCE sia da considerarsi "inappropriata" ai sensi della normativa predetta (che, appunto, non prevede minimamente che l'ipotetica equivalenza implichi la classificazione di un "soggetto significativo" in "meno significativo").

A medesime conclusioni induce, poi, sempre seguendo l'articolato ragionamento della Corte adita, l'applicazione del criterio dell'interpretazione conforme, con particolare riferimento al rispetto dei fondamentali principi di proporzionalità e sussidiarietà, anch'essi invocati a supporto della contrapposta interpretazione propugnata dalla ricorrente.

La disamina di tale questione ermeneutica costituisce indubbiamente la parte più interessante e di rilievo dal punto di vista dottrinale della motivazione della sentenza, in quanto, come sottolineato nell'introduzione al presente commento, per la prima volta il Giudice europeo ha operato, in sede di interpretazione del Regolamento istitutivo dell'MVU, la ricostruzione del quadro delle competenze trasferite alla BCE, così come disciplinate dagli art. 4 par. 1 e 6 par. 4 della medesima normativa.

Sul punto, la Corte ha affermato, infatti, i seguenti principi generali, desunti dal coordinamento delle disposizioni predette con i precedenti considerando n. 15, 28 e da 38 a 40, da considerarsi rilevanti ai fini della determinazione dell'*intentio legislatoris*:

- lo stesso Regolamento di base ha, innanzitutto, attribuito alla BCE una competenza esclusiva, avente ad oggetto le funzioni di vigilanza prudenziale indicate nell'art. 4 c. 1, con conseguente esclusione della titolarità di una competenza parallela delle Autorità nazionali sugli enti meno significativi;
- per l'effetto, l'articolo 6 del medesimo regolamento ha "il solo obiettivo di permettere l'"attuazione decentrata" (con enfasi del redattore) nell'ambito dell'MVU di tale competenza da parte delle autorità nazionali, sotto il controllo della BCE, nei confronti dei soggetti meno significativi" (punto 63 sentenza);

- spetta, in ogni caso, ancora una volta alla BCE la competenza relativa alla determinazione delle “circostanze particolari” in cui la vigilanza nei confronti di un’istituzione creditizia da considerarsi significativa, dovrebbe rimanere in capo alle Autorità nazionali.

Una tale posizione di chiara primazia della BCE nell’ambito del MVU, sarebbe, infatti, desumibile dalla serie di disposizioni con le quali lo stesso Regolamento di base ha, in primo luogo, operato l’attribuzione alla BCE di compiti specifici in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi (elencati appunto nell’art. 4 par. 1 del Regolamento), lasciando altri compiti alle autorità nazionali, così come elencati dal Considerando 28 (e non inclusi, tuttavia, nell’elencazione di cui allo stesso art. 4), come quelli di vigilanza sui soggetti che, benché non rientranti nella definizione di «ente creditizio» ai sensi del diritto dell’Unione, vengono sottoposti dalle leggi statali alla stessa vigilanza degli enti creditizi, nonché quelli di controllo sui servizi transfrontalieri e succursali di enti creditizi di paesi terzi, di vigilanza sui servizi di pagamento e di antiriciclaggio.

Di qui, la conferma della chiara volontà del legislatore europeo di prevedere il conferimento di una serie di competenze esclusive alla BCE ed, invece, la competenza residuale degli Stati per i “compiti di vigilanza non attribuiti alla (stessa – n.d.r.) BCE” (tra i quali, appunto, quelli espressamente citati dal disposto surrichiamato).

Detta conclusione interpretativa troverebbe, poi, conferma in altre disposizioni come quella per cui le ANC sono “responsabili dell’assistenza della BCE nella preparazione e nell’attuazione degli atti inerenti all’assolvimento dei suoi compiti di vigilanza, tra cui in particolare la valutazione giornaliera della situazione di un ente creditizio e le relative verifiche *in loco*” (Considerando 37), nonché in quella (art. 6 par. 5) che attribuisce sempre alla BCE la titolarità di importanti prerogative (come l’emanazione di regolamenti, orientamenti, istruzioni generali e finalmente la possibilità di privare un’autorità nazionale della sua competenza di vigilanza diretta su di un soggetto) anche nei casi in cui l’esercizio dei compiti di cui alle lett. b) e da d) a g) ed i) dell’art. 4 par. 1 sia demandato alle ANC (con riferimento, quindi, alla vigilanza sugli enti meno significativi).

Il tutto, completato dal carattere necessariamente restrittivo della deroga introdotta nei confronti della ripartizione di funzioni tra BCE ed ANC, *ut supra* descritta, in quanto affidata all’accertamento della sussistenza di “circostanze particolari” richiamate sempre dall’art. 6 par. 4.

Dalla suddetta qualificazione, in termini di esclusività, delle competenze attribuite alla BCE in forza dell’art. 4 c. 1 del Regolamento di base, consegue, sempre secondo la Corte, la conformità dell’interpretazione dell’art. 70 par. 1 del Regolamento quadro, così come operata dalla BCE nella decisione impugnata, ai principi di sussidiarietà (il quale viene ritenuto non rilevante nel caso in esame, a fronte di competenze esclusive della BCE) e di proporzionalità.

Interessante, su tale ultimo punto (corretta applicazione principio di proporzionalità), è la confutazione della tesi surrichiamata della ricorrente, per cui l’articolo 70, paragrafo 1 imporrebbe una verifica caso per caso, finalizzata ad accertare se, a fronte di un soggetto rientrante nella qualificazione di significativo alla luce dei criteri di cui all’articolo 6, paragrafo 4, del regolamento di base, gli obiettivi di quest’ultimo possano essere realizzati anche per mezzo di una vigilanza diretta da parte delle Autorità nazionali (derivando necessariamente, dunque, dal medesimo giudizio di equivalenza, la permanente classificazione dell’istituzione creditizia come ente meno significativo e l’altrettanto conseguente esclusione della vigilanza diretta della BCE).

Osserva, al riguardo, la Corte che una tale interpretazione porterebbe a rimettere in discussione l’intero equilibrio contenuto nel regolamento di base, in quanto fondato, da un lato, sull’allocazione in capo alla BCE della competenza esclusiva di vigilanza diretta sui soggetti individuati come significativi in base all’applicazione di precisi criteri alternativi indicati di cui all’articolo 6, paragrafo 4 (tra cui quello dimensionale) e, dall’altro, sul carattere decentrato dell’esercizio delle competenze predette, nei confronti degli enti meno significativi.

Di qui, l'ulteriore opzione per un'interpretazione restrittiva della deroga, rispetto alla predetta divisione di funzioni, laddove viene precisato che le “circostanze specifiche e fattuali che rendono inappropriata la classificazione di un soggetto come significativo”, previste dallo stesso Art. 70 del Regolamento quadro, devono riferirsi esclusivamente alle “sole circostanze di fatto specifiche che implicano che una vigilanza diretta da parte delle autorità nazionali è maggiormente in grado di realizzare gli obiettivi ed i principi del regolamento di base e, in particolare, la necessità di garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati” (punto 80).

A tale parte, invero centrale per dovizia di argomentazioni interpretative, della motivazione della sentenza, faceva seguito la reiezione degli ulteriori motivi di ricorso, rigetto essenzialmente fondato proprio sul mancato adempimento, da parte della ricorrente, dell'onere della prova relativo all'esistenza di circostanze particolari, intese, tuttavia, secondo il suesposto, corretto significato.

4. – Sia l'impianto di fondo che le conclusioni cui è pervenuta la Corte nella decisione in commento costituiscono l'espressione del primo difficile tentativo del Giudice europeo di operare una composizione tra istanze contrapposte, che peraltro avevano già contraddistinto la stessa genesi del MVU: da una parte, l'opzione per un ampio conferimento alla BCE delle competenze in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi per garantire più elevati e coerenti standard di supervisione [una posizione peraltro inizialmente contrastata proprio da Paesi come la Germania e la Gran Bretagna, per i quali sarebbe stata, al contrario, necessaria una modifica dei Trattati e non il mero rinvio all'art. 127(6) TFUE]; dall'altra parte, la contrapposta spinta volta a preservare il ruolo delle Autorità nazionali di supervisione, in precedenza titolari dei compiti predetti e, come tali, in possesso di competenze (in termini di *expertise* e di patrimonio di informazioni), organizzazione e mezzi adeguati al relativo esercizio.

Sul punto, come si evince dal triplice principio surrichiamato, affermato nella motivazione della sentenza, la Corte europea ha operato un'interpretazione improntata a forte accentramento della struttura e della divisione dei compiti inerenti il MVU.

Il Giudicante, infatti, nell'affrontare (e risolvere) la questione relativa alla corretta interpretazione della nozione di “circostanze particolari”, posta a base della deroga alla classificazione di un ente come significativo prevista dall'art. 6 par. 4 del Regolamento di base (così come specificata attraverso il riferimento alla valutazione di appropriatezza, da operarsi ai sensi dell'art. 70 del Regolamento quadro), ha necessariamente affrontato, come *prius* logico-giuridico, la più generale questione dell'esatta delimitazione dei compiti di vigilanza trasferiti alla BCE, così come desumibile dal combinato disposto dell'art. 4 par. 1 e del 6 par. 4 del medesimo Regolamenti istitutivo dell'MVU.

La risposta fornita sul punto dalla Corte evidenzia quell'opzione per una logica di netto accentramento di cui si diceva, in considerazione del fatto che la competenza della stessa BCE per i compiti di cui all'art. 4 par. 1 del Regolamento di base è stata ritenuta di carattere esclusivo anche per gli enti da considerarsi meno significativi e, per converso, il ruolo attribuito alle ANC in relazione a questi ultimi costituirebbe l'espressione di un mera “attuazione decentrata” delle stesse competenze (pur sempre, dunque, di titolarità della BCE, nonostante il continuo richiamo al principio della cooperazione interistituzionale).

L'alternativa, pur sempre configurabile astrattamente e per questo avanzata in molteplici ricostruzioni dottrinali della struttura del MVU (v., *ex multis*, R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea – profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 156 ss, M. Macchia, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in Riv. Trim. Dir. Pub., 2, 2016, p. 367 ss., S. Antoniazzi, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie - Parte Prima -* in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2/2014, p. 400 ss., sia consentito infine rinviare ad A. Pierini, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari: dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2016, p. 440), sarebbe stata, invece, quella per cui in

relazione all'esercizio dei compiti di cui alle lett. b) e da d) a g) e i) dell'art. 4 par. 1 del Regolamento di base, permane la competenza delle ANC, pur a fronte dei poteri di supervisione generale ed, in ultima analisi, di intervento diretto e/o avocazione della BCE.

Si verrebbe a proporre, in tale modo, un diverso modello, maggiormente "condiviso", di articolazione delle stesse competenze, che trova elementi di conformità nello stesso regime di imputazione degli atti e responsabilità connesse alle attività di vigilanza.

Ne consegue che la generale ricostruzione, così come operata nella motivazione della sentenza, della *ratio* e della struttura dei complessi meccanismi di ripartizione dei poteri tra BCE ed ANC, non pare immune da dubbi (per una più decisa adesione al *dictum* della Corte, si v., invece, V. Lemma, "*Too big to escape*": un significativo chiarimento sull'ambito di applicazione del *Single Supervisory Mechanism*, in Riv. Trim. Dir. Ec., 2/2017, p. 75 ss.) e da un certo formalismo interpretativo, tenuto conto, tra l'altro, del ruolo certamente non meramente esecutivo e/o servente assunto dalle ANC, anche ad es. per l'esercizio delle competenze formalmente riservate alla BCE, quali quella di concessione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria (per un'accurata analisi di tale modello di ripartizione, si v. ad es. M. Mancini, *La Banking Union: il riparto delle funzioni di regolazione e di vigilanza*, intervento tenuto al Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11 su Regole e mercato, Siena, 7-9 aprile 2016, reperibile al sito internet www.regolazionedemercati.it).

Quelle che, invece, appaiono pienamente condivisibili sono le conclusioni cui la Corte è pervenuta ai fini del rigetto della specifica domanda di annullamento proposta dall'Istituto di credito ricorrente.

Da questo punto di vista, è indubbio che l'interpretazione estensiva, propugnata dalla ricorrente, della deroga rispetto alla classificazione di un ente come significativo, così come introdotta sempre dall'art. 6 par. 4 Regolamento di base e dalla relativa specificazione contenuta nell'art. 70 par. 1 del Regolamento quadro, avrebbe avuto l'effetto di scardinare l'intero sistema di ripartizione delle funzioni di vigilanza prudenziale (facendo di fatto venir meno la cessione di sovranità realizzata attraverso lo stesso), in quanto fondato sulla devoluzione alla BCE di quella sugli enti significativi, da classificarsi in base ai precisi criteri alternativi dettati sempre dal regolamento di base (salvo, appunto, casi da interpretare restrittivamente di non appropriatezza della vigilanza della BCE).

Se fosse, infatti, passata l'interpretazione della ricorrente, la medesima sottoposizione a vigilanza della BCE sarebbe stata ogni volta sostanzialmente ancorata, oltre che alla verifica dei parametri predetti, ad una serie di valutazioni aggiuntive, implicanti considerevoli margini di incertezza e di variabilità nel tempo, quali quelle attinenti il profilo di rischio individuale del soggetto vigilato e la conseguente idoneità/inidoneità delle ANC a garantire equivalenti risultati in termini di standard elevati di vigilanza.

Di qui, la piena correttezza del finale rigetto della domanda da parte della Corte, a fronte di un chiaro tentativo (non privo, tuttavia, di elementi di raffinatezza interpretativa) della Banca tedesca di sottrarre alla BCE il nucleo duro di competenze di vigilanza ad essa spettanti nell'ambito del MVU (pena, dunque, il venir meno della stessa *ratio* di quest'ultimo).