

Raffaele D'Ambrosio - Marco Lamandini

---

**LA SENTENZA DEL 30 LUGLIO  
2019 DEL BVERFG SULL'UNIONE  
BANCARIA E IL DIFFICILE  
DIALOGO TRA KARLSRUHE E  
LUSSEMBURGO**

---

Estratto

**Democratic legitimacy and accountability of SSM and SRM - Sufficiency - Ultra vires - Exclusion - Constitutionality of the German participation to the creation of the SSM and SRM.**

1. *The Europeanisation of the national administrative organizations and the establishment of independent institutions and bodies of the European Union require a minimum of democratic legitimacy and control (Art 23 para 1 sentence 3 in conjunction with Art 23 para 1 sentence 1 sentence 2) Art 79 para 3 in connection with Article 20 (1) and (2) GG).*

2. *Article 20 (1) and (2) GG is open to limited modifications of the democratic legitimization process, which can compensate for any lapses of influence. This applies in particular to effective judicial control or rights of control, which give Parliament specific opportunities to exert influence on authorities and enable it to exercise a final control by changing or abolishing the legal basis.*

3. *A lowering of the level of democratic legitimacy is not permissible indefinitely and requires justification. Against this background, the establishment of independent agencies of the European Union does not encounter any fundamental objections, but remains precarious from the point of view of the democratic imperative.*

4. *The Federal Government and the Bundestag must not participate in the establishment and implementation of secondary legislation that goes beyond the limits of the integration programme. The legislator must also not authorise the Federal Government to approve an ultra vires act by organs, institutions and other bodies of the European Union.*

5. *From the point of view of the GG, the participation of the Federal Government and the Bundestag to the creation and implementation of the SSM Regulation (OJ EU No L 287 of 29 October 2013, p 5, 63) and the SRM Regulation (OJ EU No L 331 of 15 December 2010, p 12) does not give rise to any serious concerns*

(omissis).

---

**(<sup>1-5</sup>) La sentenza del 30 luglio 2019 del BVerfG sull'Unione Bancaria e il difficile dialogo tra Karlsruhe e Lussemburgo.**

SOMMARIO: 1. Oggetto dei ricorsi e decisione del BVerfG. — 2. I parametri di giudizio alla luce della giurisprudenza della Corte sugli atti delle istituzioni dell'Unione. — 3. Se il regolamento SSM supera le competenze conferite all'Unione europea dai trattati. — 4. Il riparto dei compiti tra la BCE e le NCAs e la tesi della competenza originaria delle NCAs. — 5. I rapporti con la sentenza della Corte di giustizia L-Bank. — 6. Se il conferimento alla BCE di compiti e poteri di vigilanza da esercitare in modo indipendente lede i principi dell'identità costituzionale tedesca sotto il profilo del difetto di legittimazione e controllo democratici. — 7. Se l'istituzione e le competenze della SRB sollevano preoccupazioni ai sensi dell'articolo 114 del TFUE. — 8. Se il regolamento SRM impatta sul principio della sovranità popolare secondo la Legge fondamentale tedesca. — 9. Se il Fondo di risoluzione pregiudica la responsabilità complessiva del Bundestag in materia di bilancio. — 10. La decisione del BVerfG di non adire la Corte di giustizia.

1. *Oggetto dei ricorsi e decisione del BVerfG.* — Il ricorso dinanzi al BVerfG, proposto da alcuni cittadini tedeschi membri dell'associazione Europolis aveva ad oggetto: (i) la legge nazionale che autorizza il governo tedesco ad acconsentire alla proposta del regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico (MVU o SSM); (ii) il regolamento UE n. 2014/2013 (Regola-

mento SSM) e quello, adottato contestualmente al regolamento SSM, di modifica del regolamento del 2010 istitutivo dell'EBA; (iii) il regolamento UE n. 806/2014 sul Meccanismo di risoluzione unico (MRU o SRM). In estrema sintesi, secondo i ricorrenti, il regolamento SSM prevede il trasferimento completo della vigilanza bancaria alla BCE e consente alle autorità di vigilanza nazionali ("NCAs") l'esercizio di compiti solo residuali. A riprova di tale assunto essi adducono che, sebbene la vigilanza della BCE sia limitata alle banche significative, la BCE può, tuttavia, in qualsiasi momento assumere la vigilanza di tutte le banche attraverso il potere di avocazione di cui all'art. 6 reg. SSM (§§ 44). Poiché l'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE consente il conferimento alla BCE solo di "compiti specifici" di vigilanza bancaria, dev'essere invece escluso un completo conferimento della vigilanza bancaria alla BCE medesima (§ 44). Un trasferimento pressoché completo dei poteri di vigilanza alla BCE avrebbe richiesto una modifica del Trattato, cosicché da un lato il governo federale avrebbe dovuto insistere per una siffatta procedura di modifica dei Trattati e dall'altro il Bundestag non avrebbe dovuto acconsentire all'approvazione del regolamento SSM perché ciò avrebbe in definitiva comportato un'elusione dei Trattati vigenti (§48). Il regolamento SRM, dal canto suo, non potrebbe, a dire dei ricorrenti, essere legittimamente fondato sulla base giuridica dell'articolo 114, paragrafo 1, del TFUE (§52). Quand'anche ciò fosse stato possibile, si sarebbero dovute fornire spiegazioni concrete sui motivi per cui l'istituzione del SRB sarebbe stata necessaria per il buon funzionamento del mercato interno (§ 52). Inoltre, il regolamento SRM equivale ad un'armonizzazione dei contributi richiesti alle banche sulla base dell'articolo 114, paragrafo 1, seconda frase, del TFUE e contiene un'autorizzazione generale a richiedere contributi non prevedibili delle banche alle istituzioni europee (§ 52).

La Corte ha così deciso: le doglianze in merito alla legge che autorizza il governo tedesco ad approvare in seno al Consiglio la proposta di regolamento SSM sono prescritte (§ 106); quelle relative al regolamento di modifica del regolamento EBA sono inammissibili, in quanto il primo si limita ad apportare al secondo solo le modifiche necessarie derivanti dal trasferimento di compiti di vigilanza alla BCE, senza trasferire nuove competenze ad organi e istituzioni dell'Unione (§ 112); quelle relative ai regolamenti SSM ed SRM sono infondate.

2. *I parametri di giudizio alla luce della giurisprudenza della Corte sugli atti delle istituzioni dell'Unione.* — La sentenza sull'Unione Bancaria si colloca nell'ambito di un indirizzo del BVerfG circa la sindacabilità degli atti dell'Unione, maturato nel corso del tempo e sfociato nell'elaborazione dei parametri del controllo *ultra vires* e del controllo di identità, utilizzati in quest'ultima. Quel medesimo indirizzo è più di recente sfociato, il 5 maggio 2020, nella sentenza *Weiss* che ha sindacato la legittimità delle misure di politica monetaria adottate dalla BCE con il suo programma di acquisti di titoli pubblici (Public Sector Purchase Program — PSPP). Per meglio comprendere l'operatività nel caso in esame di detti parametri si illustra succintamente l'evoluzione della giurisprudenza del BVerfG in materia, soffermandosi sulle sentenze che maggiormente attengono ai profili qui esaminati <sup>(1)</sup>.

Secondo un primissimo orientamento del BVerfG (sentenza n. 28 del 1967), gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie, non essendo atti del potere pubblico tedesco, non sono sindacabili dal BVerfG. Con la sentenza c.d. *Solange I* del 1974 il BVerfG cambia però indirizzo e sancisce il principio per cui fin tanto che (*Solange*) il livello di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario non sarà paragonabile a quello garantito dalla *Grund Gesetz* tedesca, il BVerfG si riserva di assoggettare gli atti comunitari al proprio sindacato.

L'indirizzo viene poi capovolto con la sentenza *Solange II* del 1986, secondo la quale, fin tanto che (*Solange*) la CGUE è in grado di garantire un'efficace protezione dei diritti fonda-

---

<sup>(1)</sup> Su tale evoluzione, di cui qui si ripercorrono succintamente i passaggi fondamentali, cfr. PIETRO FARAGUNA, Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti, in *Diritto pubblico comparato ed europeo (ISSN 1720-4513)*, Fascicolo 2, aprile-giugno 2016. Le sentenze del BVerfG citate sono reperibili sul sito della Corte.

mentali nei confronti del potere delle Comunità europee di livello paragonabile a quello fornito dalla *Grund Gesetz* tedesca, il BVerfG non eserciterà alcun controllo sul diritto comunitario derivato.

Con il *Maastricht-Urteil* del 1993 viene invece definito per la prima volta il c.d. controllo *ultra vires*: spetta al BVerfG verificare che gli atti delle istituzioni e degli organi europei non superino i limiti dei poteri a questi devoluti. Con la successiva *Bananen-Entscheidung* del 2000 viene, però, introdotto un primo significativo limite: i ricorsi costituzionali che denunciano la violazione dei diritti fondamentali da parte di una disposizione del diritto comunitario secondario sono ammissibili solo per violazioni strutturali e persistenti dello standard di tutela fissato dalla *Grund Gesetz*. Il *Lissabon-Urteil* del 2009 introduce quindi il c.d. controllo di identità basato sul combinato disposto degli artt. 79 (3) <sup>(2)</sup> e 23 <sup>(3)</sup> GG: la clausola di eternità di cui all'art. 79 che rappresenta il limite invalicabile di revisione costituzionale diventa anche un contro-limite all'applicazione del diritto dell'Unione.

Con la sentenza *Mangold/Honeywell* del 2010 il BVerfG introduce un'auto-limitazione all'attivazione dei propri controlli di costituzionalità, sancendo che esso non dichiarerà *ultra*

---

(2) L'art. 79(3) GG così recita: "Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig".

(3) Così l'art. 23: "(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

(1a) Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(7) Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf".

*vires* un atto comunitario fintantoché la Corte di Giustizia non avrà avuto occasione di pronunciarsi su di esso attraverso il sistema del rinvio pregiudiziale. Del rinvio pregiudiziale il BVerfG farà ricorso nel caso *Gauweiler*,<sup>(4)</sup> e in quello *Weiss*, ma non nel caso che ci occupa.

Con la sentenza sull'Unione bancaria, che qui si commenta, (§ 204) la Corte chiarisce, innanzitutto, come operano i due criteri, sopra menzionati, del controllo *ultra vires* da un lato e di quello di identità dall'altro. Si tratta, precisa la Corte, di due test indipendenti l'uno dall'altro. Il controllo *ultra vires* mira, infatti, a verificare il rispetto da parte degli organi e delle istituzioni dell'Unione dell'ambito delle competenze trasferite all'Unione stessa. Il controllo di identità riguarda, invece, il rispetto del "limite assoluto" contenuto nella "clausola di eternità" di cui all'articolo 79 (3) GG, dei principi, cioè, non suscettibili neppure di revisione costituzionale. I ricorsi costituzionali volti a sollecitare un controllo *ultra vires*, da un lato, e di identità, dall'altro, hanno, perciò, presupposti diversi: (i) nel primo caso, un abuso di potere sufficientemente qualificato da parte dell'azione dell'Unione; (ii) nel secondo caso, una lesione dei principi costituzionali irrinunciabili protetti dall'articolo 79 (3) GG. Nel § 205 della sentenza in esame la Corte chiarisce, però, che, laddove il ricorso si basa sull'asserita violazione del "diritto alla democrazia", controllo *ultra vires* e controllo d'identità finiscono per coincidere. Il controllo *ultra vires* diventa un caso particolare di applicazione del controllo d'identità legato al principio democratico, perché mira a prevenire un abuso di potere sufficientemente qualificato da parte di organi e istituzioni dell'Unione, che viola inevitabilmente anche il principio della sovranità popolare e il diritto dei cittadini tedeschi, sancito dall'Art. 38 *Grundgesetz*<sup>(5)</sup>, di non essere sottoposti ad alcun potere sovrano che non sia legittimato da questo principio e dall'esercizio libero e paritario dei diritti politici. Per quanto riguarda il "diritto alla democrazia", controllo *ultra vires* e controllo di identità sono, quindi, due facce della stessa medaglia. Vale la pena di notare che il BVerfG cerca oggi di ancorare il suo ragionamento non solo all'identità costituzionale tedesca, ma anche al patrimonio costituzionale europeo, e in particolare agli Artt. 2 e da 10 a 12 TUE (§ 135). Si tratta di un approccio nuovo soprattutto se lo si contrappone alla decisione nella quale, in passato, il BVerfG si era rifiutato di dare esecuzione al mandato d'arresto europeo, interpretando il diritto europeo alla luce dell'identità costituzionale tedesca (in particolare alla luce del valore fondamentale della dignità umana nel diritto costituzionale tedesco).

3. *Gli argomenti a sostegno dell'interpretazione restrittiva.* — Venendo ora, più in particolare, all'esame dei passi della sentenza che riguardano il regolamento SSM, ci si sofferma, innanzitutto, sull'assunto fondamentale della Corte — che cioè il reg. SSM deve essere interpretato in modo restrittivo — e sulla corposa motivazione dalla medesima addotta a dimostrazione di esso.

---

(4) Il BVerfG aveva chiesto (BVerfG, 2 BvR 2728-31/13 e 2 BvE 13/13 del 14.1.2014) alla CGUE se la BCE avesse ecceduto il proprio mandato nell'annunciare il programma OMTs e se l'OMT avesse violato il divieto di finanziamento monetario ex art. 123 TFUE. La CGUE nella sentenza del 16.6.2015 resa nella causa C-62/14 (c.d. caso *Gauweiler*) dichiarava che il programma rientrava nella politica monetaria in quanto finalizzato a preservare condizioni tali da garantire l'adeguata trasmissione degli stimoli di politica monetaria contrastando differenziali nei tassi di rendimento dei titoli di Stato dei vari Stati membri non riconducibili esclusivamente alla diversità delle rispettive situazioni macroeconomiche e di bilancio. La CGUE teneva conto delle preoccupazioni del BVerfG subordinando la compatibilità del programma col TFEU alla presenza di condizioni e limiti volti a evitare che esso abbia un effetto equivalente ad acquisti diretti sul mercato primario. Con decisione del 21.6.2016 il BVerfG stabiliva che le condizioni con cui la CGUE aveva puntellato il programma OMT ne garantissero la compatibilità con la GG.

(5) Così l'art. 38 GG: „(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz“.

La Corte ritiene, in sostanza, che l'adozione del reg. SSM non ecceda in modo significativo e manifesto le competenze conferite all'Unione europea dai Trattati e che, pertanto, non è un atto *ultra vires* secondo i parametri del controllo di costituzionalità da essa adottati, a condizione, però, che lo si interpreti nel senso che esso non conferisce alla BCE una vigilanza bancaria piena ed esclusiva. La Corte osserva (§ 160) che l'articolo 127 (6) TFUE consente il conferimento alla BCE solo di compiti specifici relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, ad eccezione delle imprese di assicurazione. E che ciò risulta dalla formulazione letterale dell'articolo medesimo (§§ 161-164), dalla sua collocazione sistematica (§§ 166-168 e 189-190) e dalla sua finalità (§ 169), mentre l'interpretazione storica di esso, pur non essendo un elemento probante, non contraddice questa conclusione (§ 170). Il cuore dell'argomento letterale è contenuto nel § 161.

Nella misura in cui la formulazione dell'articolo 127 (6) TFUE autorizza la BCE ad essere attributaria unicamente di "compiti specifici relativi alla vigilanza degli enti creditizi", esso si oppone a una completa delega alla BCE della vigilanza bancaria. Altrimenti, la norma avrebbe fatto riferimento ad una "delega di compiti di vigilanza bancaria" o ancor più genericamente ad una "delega della vigilanza bancaria" e, comunque, non avrebbe fatto menzione alcuna dell'aggettivo "specifici", che sarebbe stato eliminato, ciò che, invece, non è avvenuto, nel corso della modifica dell'articolo 127 (6) del TFUE in occasione del Trattato di Lisbona nel 2009.

L'argomento è nella sostanza condivisibile e conferisce alla lettera della norma il peso che le spetta tra i diversi canoni interpretativi seguiti dalla Corte di giustizia dell'unione europea. Meno persuasivo appare, invece, l'argomento ulteriore del BVerfG, secondo cui l'aggettivo "specifici" può far riferimento ad una limitazione quantitativa (alcuni) ovvero qualitativa (specificamente determinati), ma che ciò non assumerebbe rilievo alcuno, nell'assunto, qui non del tutto condiviso, che l'importante sarebbe unicamente l'esistenza di una qualsivoglia limitazione dei compiti conferibili alla BCE (§ 164). In realtà, la lettura dell'aggettivo "specifici" in termini di "specificamente determinati" rischierebbe di depotenziare la portata della limitazione, ancorché riesca difficile immaginare la necessità di individuare specificamente perimetro e caratteristiche di ciascun compito, ove poi si ritenga possibile conferire alla BCE l'intera vigilanza prudenziale sulle banche.

Il BVerfG prosegue, quindi, il proprio ragionamento, ritenendo (§ 165) che non è, invece, possibile trarre alcuna conseguenza, in punto di limitazione dell'ambito della vigilanza trasferita alla BCE, dalla circostanza che l'articolo 127 (6) TFUE faccia riferimento ai "compiti" di vigilanza e non (anche) ai "poteri", per concluderne in particolare che alla BCE non possano essere attribuiti poteri in senso stretto, ma soltanto compiti di vigilanza. Da un lato, infatti, prosegue il BVerfG, il diritto dell'Unione non conosce questa distinzione tra compiti e poteri, dall'altro, l'articolo 127 (5) TFUE stabilisce già che il SEBC, composto dalla BCE e dalle banche centrali nazionali, contribuisce all'agevole attuazione della vigilanza sugli enti creditizi esercitata dalle autorità competenti. Se anche l'art. 127 (6) TFUE si fosse limitato a tale contributo, è questo il ragionamento del BVerfG, esso sarebbe stato del tutto inutile.

In realtà, nessuno dei due argomenti sembra condivisibile.

Non il primo, perché in linea teorica il conferimento alla BCE di poteri di vigilanza non sarebbe affatto necessario per l'espletamento da parte della BCE medesima dei compiti ad essa trasferiti dal regolamento SSM, come dimostrano chiaramente alcuni casi di disallineamento tra compiti BCE e poteri delle NCAs all'interno dell'SSM. Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 7 (1), 9 (1) e 18 (5) reg. SSM. L'art. 7 reg. SSM configura, addirittura, come normale la dissociazione tra compiti BCE e poteri delle NCAs con riguardo alla vigilanza sulle banche degli Stati membri partecipanti all'SSM che si collocano al di fuori dell'area dell'euro e che decidono di entrare in cooperazione stretta con la BCE. Per quanto attiene poi alla vigilanza sulle banche degli Stati membri che compongono l'eurozona detta medesima dissociazione, per quanto eccezionale, non solo non è esclusa, ma copre una parte non trascurabile degli strumenti di vigilanza, quella cioè che si estrinseca nell'esercizio di tutti quei poteri che non siano già contenuti nel reg. SSM, nel diritto dell'Unione direttamente applicabile o nelle norme nazionali traspositive di direttive. Una gamma piuttosto ampia di poteri nazionali, il cui rilievo è

attestato, almeno all'epoca dell'adozione del regolamento SSM, dal considerando 35 del medesimo, che fa riferimento a numerosi poteri cautelari e di intervento c.d. precoce contenuti nelle leggi nazionali <sup>(6)</sup>. Ora è pur vero che molti dei poteri di intervento precoce sono previsti nella BRRD e nel diritto nazionale di essa traspositivo e che, per ciò stesso, essi rientrano ormai nel novero di quelli direttamente disponibili alla BCE; come pure è vero che l'interpretazione che la BCE segue circa l'ambito dei poteri nazionali da essa direttamente disponibili riduce sensibilmente l'ambito di applicazione dei poteri squisitamente nazionali delle NCAs dei quali la BCE medesima può unicamente chiedere l'attivazione da parte di queste ultime. Tuttavia, si tratta di obiezioni che non colgono nel segno perché basate su elementi estrinseci al regolamento SSM e alla portata della dissociazione che esso presuppone tra compiti della BCE e poteri delle NCAs. Alla luce di quanto sopra, si capisce allora che, almeno in linea teorica, il disposto dell'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE avrebbe potuto realizzarsi anche conferendo alla BCE soltanto compiti di vigilanza, lasciando l'esercizio concreto di tutti i poteri che rientrano in tali compiti alle NCAs sebbene nel rispetto di istruzioni BCE.

Ma neppure il secondo argomento del BVerfG appare dirimente: il comma 5 dell'art. 127 TFUE, infatti, è riferito al SEBC nel suo complesso, consentendogli di contribuire ad una buona conduzione delle politiche di vigilanza, mentre il comma 6 è riferito alla sola BCE, consentendole di divenire attributaria in via diretta di taluni di tali compiti. Il comma 6, frutto della lungimirante opera persuasiva svolta allora da Tommaso Padoa Schioppa, rappresenta perciò un passo in avanti rispetto al comma 5, ma del tutto eventuale, in quanto subordinato all'adozione di un regolamento del Consiglio da adottarsi all'unanimità.

Dopo la disamina del tenore letterale dell'articolo 127 (6) TFUE, il BVerfG si sofferma sull'argomento sistematico. La *sedes materiae* dell'articolo 127 (6) TFUE depono, già di per sé stessa, secondo il BVerfG, per l'interpretazione restrittiva dei poteri di vigilanza conferiti alla BCE. La norma si colloca, infatti, nel capo 2 del titolo VIII del TFUE e, quindi, nell'ambito delle disposizioni inerenti alla politica monetaria che, a differenza della politica economica disciplinata nel capo 1, è stata trasferita alla competenza esclusiva dell'Unione. Ora, la vigilanza bancaria non fa parte della politica monetaria e, perciò, non deve necessariamente essere svolta dalla BCE. L'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE è, cioè, un corpo estraneo nell'ambito del citato capo 2 e come tale va interpretato, quindi, restrittivamente. Inoltre, trattandosi di competenza non esclusiva dell'Unione, gli Stati membri (e le loro autorità nazionali) non possono rimanerne esclusi. È questo un argomento centrale, che pone in guardia da una interpretazione e applicazione degli articoli 4 e 6 del reg. SSM che, per quanto fondato sulla lettera dell'art. 4, paragrafo 1 del reg. SSM, finisca con il ridurre il ruolo di vigilanza svolto dalle NCAs sulle banche meno significative ad una mera forma di vigilanza indiretta della BCE. La "delega" di responsabilità legislativamente prevista dall'art. 6 dalla BCE alle NCAs costituisce, invece (come si vedrà meglio *infra*), una forma, per quanto originale, di coesistenza di compiti e poteri, rispettosa del principio di attribuzione e di quello di sussidiarietà, ma al tempo stesso consapevole della necessità di un ruolo di guida affidato alla BCE, in modo da assicurare uguaglianza di trattamento e non discriminazione delle banche della eurozona ed efficienza ed efficacia della complessiva azione di vigilanza dell'intero meccanismo. Ma su questo si tornerà fra breve.

In secondo luogo, prosegue il BVerfG, l'articolo 127 (5) TFUE prevede, come visto, la partecipazione del SEBC nel garantire la buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario. Questo compito continua anche dopo l'adozione del regolamento SSM e

---

<sup>(6)</sup> Quest'ultimo recita, infatti, testualmente che "nell'ambito dei compiti conferiti alla BCE, il diritto nazionale conferisce alle autorità nazionali competenti taluni poteri attualmente non richiesti dal diritto dell'Unione, compresi taluni poteri cautelari e di intervento precoce. La BCE dovrebbe poter chiedere alle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti di utilizzare tali poteri al fine di garantire l'attuazione di una vigilanza piena ed efficace nell'ambito dell'MVU".

presuppone, perciò, che i compiti di vigilanza bancaria siano svolti anche dalle NCAs e non dalla sola BCE.

Ulteriore argomento a favore di un'interpretazione restrittiva va ricavato, secondo il BVerfG, dai principi generali del diritto dell'Unione: nell'ordine, il principio di attribuzione (articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE), di sussidiarietà (articolo 5, paragrafi 1 e 3, TUE) e di proporzionalità (articolo 5, paragrafi 1 e 4, TUE). Il regolamento SSM va interpretato perciò in conformità a tali principi. Ciò emerge, d'altronde, a sostegno dell'argomento addotto dalla Corte, dallo stesso reg. SSM, il cui considerando 87 chiaramente rinvia al principio di sussidiarietà (7).

Infine, l'interpretazione restrittiva è suffragata dal fatto che, in considerazione dell'indipendenza della BCE (art. 130 TFUE), qualsiasi ulteriore delega di compiti e poteri alla BCE medesima entrerebbe in tensione con il principio della democrazia rappresentativa ai sensi dell'art. 10 (1) TUE e il principio democratico delle costituzioni degli Stati membri, che è rispettato anche dal diritto dell'UE ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del Trattato UE (per la Germania dall'articolo 20, paragrafi 1 e 2, GG (8)). Ma questo, come si vedrà meglio di seguito, è un argomento che assume un peso di gran lunga maggiore con riferimento ai meccanismi di *accountability* della BCE, volti a compensare il deficit democratico derivante dal trasferimento dei compiti di vigilanza realizzato col regolamento SSM.

Anche considerazioni di natura teleologica fanno inoltre propendere, secondo il BVerfG, per una lettura restrittiva dell'art. 127 (6) TFUE. Il compito principale della BCE e dei suoi organi direttivi, e cioè del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo (articolo 129, paragrafo 1, del TFUE) è quello di determinare la politica monetaria (articolo 127, paragrafi 1 e 2, del TFUE). In tale contesto, l'attribuzione della vigilanza bancaria alla BCE ha a ben vedere una funzione supplementare e va, quindi, intesa come necessaria o quanto meno strumentale al completamento del mandato di politica monetaria. A supporto di tale argomento del BVerfG può addursi, verosimilmente, anche il considerando 13 del reg. SSM, che sottolinea il nesso tra i compiti di vigilanza della BCE e l'obiettivo della stabilità finanziaria (9). Inoltre, ma l'argomento è meno convincente, il BVerfG fa leva sull'art. 25 del Regolamento SSM. Tale articolo, a detta del BVerfG, documenterebbe la tensione tra il mandato originario di politica monetaria e lo svolgimento dei compiti di vigilanza bancaria da parte della BCE. Ciò dimostrerebbe, secondo il BVerfG, che l'attribuzione dei compiti di vigilanza bancaria è un caso particolare al di fuori del mandato della BCE in materia di politica monetaria. Il principio di separazione tra politica monetaria e vigilanza è, invece, una scelta ulteriore effettuata dal reg. SSM, non necessaria ai fini dell'attuazione dell'art. 127 (6) TFUE, scelta legata ad una

---

(7) Così recita il considerando 87 SSMR: "Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire istituire un quadro efficiente ed efficace per l'esercizio di compiti specifici di vigilanza sugli enti creditizi da parte di un'istituzione dell'Unione e garantire l'applicazione uniforme del corpus unico di norme agli enti creditizi, 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. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo".

(8) Così testualmente l'art. 20, paragrafi 1 e 2, GG: (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(9) Così il considerando 13 SSMR: "In quanto banca centrale della zona euro dotata di ampie competenze in materia macroeconomica e di stabilità finanziaria, la BCE è l'istituzione adatta ad assolvere compiti di vigilanza chiaramente definiti nell'ottica di tutelare la stabilità del sistema finanziario dell'Unione. Molte banche centrali, infatti, sono già responsabili per vigilanza bancaria. È quindi opportuno attribuire alla BCE compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi negli Stati membri partecipanti".



concezione dei rapporti tra politica monetaria e vigilanza bancaria che rientra nelle tradizioni culturali di alcuni, ma non di tutti, gli Stati membri dell'Unione.

L'interpretazione storica, infine, non è, per il BVerfG, in contraddizione con l'interpretazione restrittiva da essa seguita. Il BVerfG si limita qui a ricordare che, durante i negoziati relativi al Trattato di Maastricht, gli Stati membri hanno respinto la richiesta dei governatori delle banche centrali di coinvolgere direttamente la BCE nella vigilanza bancaria. Come compromesso, non è stata esclusa una futura partecipazione della BCE alla vigilanza bancaria, ma questa è stata legata a una decisione unanime del Consiglio, a dimostrazione delle preoccupazioni circa il coinvolgimento della BCE nella vigilanza bancaria, alle quali si è reagito con l'inclusione dell'espressione "compiti specifici".

4. *Il riparto dei compiti tra la BCE e le NCAs e la tesi della competenza originaria delle NCAs.* — Come si vede, seguendo il ragionamento del BVerfG, uno snodo cruciale della sentenza è quello dei rapporti tra l'art. 4 e l'art. 6 reg. SSM o, sotto altro angolo visuale, tra i compiti la vigilanza BCE e i compiti di vigilanza delle NCAs in seno all'SSM. In sintesi, il BVerfG ritiene che il reg. SSM è conforme all'articolo 127 (6) TFUE in quanto prevede una ripartizione dei compiti di vigilanza tra la BCE e le NCAs (§ 171). Infatti, la BCE è competente solo per la vigilanza sugli enti creditizi significativi (SIs), mentre le autorità nazionali di vigilanza rimangono competenti per la vigilanza sugli enti creditizi meno significativi (LSIs), che esse esercitano in conformità ai regolamenti, agli orientamenti e alle istruzioni generali adottati dalla BCE (§ 172).

Assunto incontestabile, salvo che per il riferimento effettuato dal BVerfG al considerando 5 del reg. SSM, a supporto delle competenze che restano in capo alle NCAs; riferimento in verità impreciso, se non del tutto inconfidente, in quanto quel considerando assume, piuttosto, nel contesto del preambolo del reg. SSM, una portata descrittiva dell'evoluzione della disciplina europea relativa alla vigilanza bancaria, al fine di denunciarne la frammentarietà e l'incompletezza in vista proprio di un passo ulteriore verso l'accentramento della vigilanza medesima, realizzato poi con il reg. SSM e l'attribuzione di compiti di vigilanza direttamente alla BCE. Nei settori della vigilanza bancaria non soggetti al regolamento SSM, le autorità nazionali di vigilanza mantengono le loro competenze (§ 172, ultima frase), e in tale contesto è, invece, corretto il riferimento al considerando 28 reg. SSM. Inoltre, le NCAs esercitano i loro poteri sulla base delle competenze ad esse conferite originariamente dal diritto nazionale e non sulla base di un conferimento di poteri ai sensi del regolamento SSM (§ 186).

Questo in sintesi il ragionamento del BVerfG: poiché l'articolo 127 (6) TFUE consente solo la delega di "compiti specifici" di vigilanza bancaria alla BCE, tutti i compiti e i poteri non assegnati alla BCE restano di competenza degli Stati membri. Nella misura in cui il reg. SSM lascia compiti e poteri alle autorità nazionali nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, in un'area di competenze condivise (art. 4 del TFUE), esso lega tali compiti e poteri alla sovranità degli Stati membri e non li assegna costitutivamente alle loro autorità nel senso di una "delega di ritorno". Una siffatta "ridelega" dei poteri implicherebbe, infatti, che tutti i compiti di vigilanza sarebbero stati pienamente conferiti alla BCE, il che non è consentito dall'articolo 127 (6) TFUE e dallo stesso reg. SSM. Una diversa interpretazione trasformerebbe, d'altro canto, l'SSMR in un atto *ultra vires* (§ 187). Perciò, in definitiva, il reg. SSM semplicemente riconosce le competenze di vigilanza delle NCAs con riguardo in primo luogo ai compiti non compresi nell'elenco di cui all'art. 4 e in secondo luogo, anche con riguardo ai compiti ricompresi in tale elenco, con l'eccezione delle materie di cui alle lettere a) e c) dell'art. 4 medesimo, ma riferiti alle banche meno significative, ma, quanto a questi ultimi, restringendone l'ambito di applicazione o per meglio dire conformandone le modalità di esercizio alla luce degli articoli 4 e 6 reg. SSM, in modo da assicurare il necessario coordinamento con la BCE (§ 191). Non sorprende perciò che l'articolo 6 del regolamento SSM limiti, secondo il BVerfG, il campo di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento stesso. In altre parole, sebbene la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento SSM attribuisca alla competenza esclusiva della BCE i compiti ivi elencati senza fare espressa distinzione tra SIs e LSIs, la competenza della

BCE nei confronti di tutte le banche va comunque intesa “nei limiti dell’articolo 6”. Il combinato disposto dell’articolo 4 e dell’articolo 6, paragrafi 4 e 6, porta alla conclusione che la BCE può svolgere i suoi compiti ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 1 (ad eccezione dei compiti di cui al paragrafo 1, lett. a) e c)] solo in relazione alle SI (§ 174), salvi in casi eccezionali in cui si renda necessario invocare competenze anche in relazione a specifiche LSIs a fronte di inadempienza o inerzia della NCA.

5. *Il confronto con la decisione della CGUE C-450/17 P Landeskreditbank Baden-Württemberg contro BCE.* — Il BVerfG non ignora, naturalmente, la decisione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE) dell’8 maggio 2019 (C-450/17 P Landeskreditbank Baden-Württemberg/Banca Centrale Europea) né la circostanza che, in un *obiter dictum*, i giudici di Lussemburgo abbiano valorizzato la lettera dell’art. 4, paragrafo 1 del reg. SSM nell’enfatizzare la competenza esclusiva della BCE quanto ai compiti indicati nel medesimo articolo 4. Tuttavia, ritiene che tale sentenza della CGUE non sia in contraddizione con la sua posizione circa l’ambito dei compiti di vigilanza conferiti alla BCE.

Secondo il BVerfG, la CGUE ha, con efficacia vincolante, solo accertato che la competenza esclusiva della BCE fosse limitata a determinare la definizione di “circostanze particolari” ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 4, sottosezione 2, del regolamento SSM, conformemente all’oggetto della controversia dedotta in giudizio <sup>(10)</sup>.

Tale ricostruzione si basa sulla versione tedesca del § 49 della decisione della CGUE (si veda il § 195 della sentenza del BVerfG) <sup>(11)</sup> e sull’oggetto della contesa portata dinanzi alla corte di giustizia medesima.

---

<sup>(10)</sup> 195. Die Entscheidung des EuGH vom 8. Mai 2019 (Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372) steht dieser Sichtweise nicht entgegen. Zwar bestätigt der EuGH darin die Auffassung des EuG (Urteil vom 16. Mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, T-122/15, EU:T:2017:337, Rn. 54, 63, 72), der EZB sei in Bezug auf die in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO genannten Aufgaben eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, deren dezentralisierte Ausübung durch die nationalen Behörden im Rahmen des ESM (wohl SSM) und unter Aufsicht der EZB bei den weniger bedeutenden Kreditinstituten im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 SSM-VO hinsichtlich einiger dieser Aufgaben durch Art. 6 gestattet werde, wobei der EZB die ausschließliche Befugnis eingeräumt sei, den Inhalt des Begriffs „besondere Umstände“ im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO zu bestimmen [emphasis added] (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 49). Gegenstand des Rechtsstreits war aber allein die Frage nach der Auslegung des Begriffs der „besonderen Umstände“ im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO und Art. 70 SSM-R-VO (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 29, 31), unter denen ein Kreditinstitut abweichend von den Regelfällen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO als weniger bedeutend einzustufen ist. Die der EZB durch den EuGH zuerkannte ausschließliche Befugnis zur Definition des Begriffs dieser „besonderen Umstände“ setzt voraus, dass ihr eine ausschließliche Aufsichtskompetenz hinsichtlich aller Institute zusteht, die nach den Kriterien von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO grundsätzlich als bedeutend gelten. Sie erfordert jedoch keine umfassende Aufsichtskompetenz der EZB auch bezüglich der nach diesen Kriterien als weniger bedeutend geltenden Kreditinstitute, solange die EZB nicht von ihrem Selbsteintrittsrecht nach Art. 6 Abs. 5 SSM-VO Gebrauch macht. Dementsprechend weist auch der EuGH darauf hin, dass die nationalen zuständigen Behörden gemäß Art. 6 Abs. 6 SSM-VO in Bezug auf die in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 dieser Verordnung genannten Kreditinstitute, das heißt diejenigen, die gemäß den in dieser Bestimmung genannten Kriterien „weniger bedeutend“ sind, die in Art. 4 Abs. 1 Buchstaben b, d bis g und i dieser Verordnung genannten Aufgaben wahrnehmen und für diese sowie für die Annahme aller einschlägigen Aufsichtsbeschlüsse verantwortlich sind (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 40).

<sup>(11)</sup> Folglich hat der Rat, wie das Gericht in den Rn. 54, 63 und 72 des angefochtenen Urteils in Bezug auf die in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 genannten Aufgaben entschieden hat, der EZB eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, deren dezentralisierte Ausübung durch die nationalen Behörden im Rahmen des ESM und unter Aufsicht der EZB bei den weniger bedeutenden Kreditinstituten im Sinne von Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 dieser Verordnung hinsichtlich einiger dieser Aufgaben durch Art. 6 gestattet wird, wobei der EZB die ausschließliche Befugnis eingeräumt wird, den Inhalt des Begriffs „besondere Umstände“ im Sinne von Art. 6 Abs. 4 Unterabs.

A prescindere dalle possibili diverse versioni linguistiche del § 49 della sentenza della Corte di giustizia <sup>(12)</sup>, quello che qui convince è l'argomento di fondo del BVerfG, che cioè, essendo l'oggetto della contesa sottoposta alla CGUE l'interpretazione dell'espressione "particolari circostanze" (in base alle quali trattare una banca significativa come meno significativa), qualunque sconfinamento rispetto ad esso rappresenta, in realtà, un *obiter dictum*. Non convince, invece, l'ulteriore argomento addotto dal BVerfG a supporto della sua ricostruzione circa il riparto di competenze tra BCE e NCAs. Infatti, il BVerfG supporta il suo punto di vista con un'argomentazione di fatto, fondata su di un'interpretazione quantitativa dell'espressione "besondere Aufgabe" ai sensi dell'articolo 127 (6) TFUE. Più precisamente, secondo il BVerfG, il numero degli enti creditizi soggetti alla vigilanza delle NCAs è palesemente superiore a quello degli enti soggetti alla vigilanza della BCE; inoltre, la BCE sarebbe chiamata ad un uso eccezionale del suo potere di avocazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), dell'SSMR.

Il primo argomento, meramente fattuale, non può essere qui seguito, innanzitutto perché oggetto della revisione costituzionale deve essere la norma in astratto e non la sua applicazione concreta. In secondo luogo, perché lo stesso criterio del numero delle banche sottoposte a vigilanza BCE da un lato e delle NCAs dall'altro potrebbe essere decettivo, nella stessa prospettiva "quantitativa" seguita dal BVerfG. E ciò perché il raffronto andrebbe fatto, a tutto voler concedere, tra i valori degli assets delle banche appartenenti alle due diverse categorie piuttosto che tra il numero delle banche sottoposte alla vigilanza della BCE da un lato e delle NCA dall'altro.

Che viceversa il potere di avocazione integri un potere residuale sembra una conclusione corretta, e tale certamente da dover orientare l'uso in concreto di tale potere da parte della BCE.

6. *Se il conferimento alla BCE di compiti e poteri di vigilanza da esercitare in modo indipendente lede i principi dell'identità costituzionale tedesca sotto il profilo del difetto di legittimazione e controllo democratici.* — Secondo il BVerfG, il reg. SSM non interferisce neppure con l'identità costituzionale della Legge fondamentale tedesca, poiché la ridotta legittimazione democratica nel settore della vigilanza bancaria, che si fa discendere dall'indipendenza della BCE stessa e delle autorità nazionali di vigilanza non mette in discussione la responsabilità parlamentare per le misure in questione in modo tale da pregiudicare i principi sanciti dall'articolo 20, comma 2, prima frase, in combinato disposto con 79, comma 3, della GG. Infatti, secondo il BVerfG, anche se la diminuzione del livello di legittimazione democratica della BCE quale autorità di vigilanza è motivo di preoccupazione, perché, per giunta, complementare al mandato di politica monetaria già conferito ad essa, essa sarebbe comunque accettabile in quanto compensata da salvaguardie ulteriori.

Nell'ordine, il BVerfG parte dal presupposto che l'indipendenza della BCE nell'esercizio dei suoi compiti crea tensioni con il principio della sovranità popolare (§ 210). L'indipendenza della BCE, secondo il BVerfG, anche nell'esercizio dei compiti e dei poteri ad essa assegnati dal

---

2 dieser Verordnung zu bestimmen [emphasis added]; diese Befugnis wurde durch den Erlass der Art. 70 und 71 der Verordnung Nr. 468/2014 umgesetzt.

<sup>(12)</sup> Le versioni inglese e francese del § 49 sembrano suggerire, tuttavia, una lettura diversa, laddove l'espressione "wobei der EZB die ausschließliche Befugnis eingeräumt wird, den Inhalt des Begriffs 'besondere Umstände' im Sinne von Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 dieser Verordnung zu bestimmen" viene tradotta rispettivamente "whilst conferring on the ECB exclusive competence for determining the content of the definition of 'particular circumstances' within the meaning of the second subparagraph of Article 6(4)" e "tout en conférant à la BCE la compétence exclusive pour préciser le contenu de la notion de 'circonstances particulières', au sens dudit article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa". Analogamente può dirsi con riguardo alle versione italiana ("attribuendo nel contempo alla BCE la competenza esclusiva a definire il contenuto della nozione di 'circostanze particolari' ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma") e spagnola ("reservando al mismo tiempo al BCE la competencia exclusiva para precisar el concepto de 'circunstancias particulares' a los efectos del antedicho artículo 6, apartado 4, párrafo segundo") del citato § 49.

regolamento SSM, è in tensione con il principio della sovranità popolare (art. 20, paragrafo 2, primo comma, primo periodo, GG), perché sottrae un settore strategico essenziale al potere d'istruzione dei rappresentanti direttamente legittimati democraticamente e riduce notevolmente l'influenza del Bundestag sull'esercizio dei compiti e dei poteri in questo settore. Né tutto questo può ritenersi legittimato istituzionalmente dall'art. 88, frase 2, *Grund Gesetz* <sup>(13)</sup>, che aggancia i compiti di politica monetaria della Bundesbank alla BCE e sancisce l'indipendenza di quest'ultima in vista del perseguimento dell'obiettivo sovraordinato della stabilità dei prezzi, perché questa disposizione — secondo la stessa giurisprudenza del BVerfG — richiede un'interpretazione restrittiva del mandato di politica monetaria della BCE e non può essere, perciò, applicata ad altri settori, quali appunto nel caso di specie, la vigilanza bancaria.

Tuttavia, queste tensioni con il principio di sovranità popolare possono essere attenuate grazie ad alcuni forme di accountability, cui la BCE è soggetta <sup>(14)</sup>. Gli standard di accountability possono essere rinvenuti nella procedura per la nomina degli organi decisionali della BCE, nell'obbligo della BCE di rispettare il diritto comunitario e nazionale e nello stesso controllo giurisdizionale (§ 212). Sussiste infatti il coinvolgimento delle istituzioni politiche dell'Unione per la nomina del presidente e del vice presidente del SB <sup>(15)</sup> (ma non anche per gli membri di matrice unionale del SB, che sono nominati dal solo consiglio direttivo della BCE), al pari dei 6 membri permanenti del SRB, in cui, invece, sono coinvolti sia il Parlamento europeo che il Consiglio <sup>(16)</sup>. Importante è sicuramente il nesso che il BVerfG instaura il tra rispetto da parte della BCE del diritto dell'Unione e, ove quest'ultimo sia composto di direttive, del diritto nazionale di esse traspositivo da un lato e la sua accountability dall'altro. Nesso comprensibile alla luce del principio dei poteri conferiti. Trattandosi — quelli della BCE — di compiti e poteri circoscritti, è, in altri termini, evidente che il rispetto del diritto dell'Unione e nazionale che tali compiti e poteri delimitano assume nella prospettazione del BVerfG un'importanza cruciale. Così come pure cruciale risulta la sottoposizione degli atti BCE al controllo giurisdizionale che il rispetto di quelle norme e quindi di quei limiti è chiamato ad assicurare.

Non mancano, nella realtà applicativa, tensioni che rilevano a riguardo. Preoccupazioni suscitano, sotto questo aspetto, taluni sconfinamenti della BCE nel campo del diritto sostanziale bancario, che essa non può contribuire a determinare se non nei limiti angusti consentiti dal reg. SSM e precisamente solo nei limiti in cui essa è attributaria di discrezionalità consentite dalla

---

<sup>(13)</sup> Così recita l'articolo 88 GG: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“.

<sup>(14)</sup> Sui quali sia consentito rinviare ora, diffusamente, a M.Lamandini, D.Ramos Munoz, *SSM and SRM Accountability: What Room for Improvements?* ECON briefing paper, Aprile 2020, accessibile [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645711/IPOL\\_STU\(2020\)645711\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645711/IPOL_STU(2020)645711_EN.pdf) e a R. Smits, *SSM and SRM Accountability: What Room for Improvements?* ECON briefing paper, Aprile 2020, accessibile a [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645726/IPOL\\_STU\(2020\)645726\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645726/IPOL_STU(2020)645726_EN.pdf).

<sup>(15)</sup> Cfr. l'art. 26 comma 3 reg. SSM: “Dopo aver sentito il consiglio di vigilanza, la BCE presenta al Parlamento europeo, per approvazione, una proposta di nomina del presidente e del vicepresidente. Dopo l'approvazione di tale proposta, il Consiglio adotta una decisione di esecuzione al fine di nominare il presidente e il vicepresidente del consiglio di vigilanza. Il presidente è scelto in base ad una procedura di selezione aperta, di cui il Parlamento europeo e il Consiglio sono tenuti debitamente al corrente, tra persone di riconosciuto prestigio e grande esperienza professionale in campo bancario e questioni finanziarie e che non sono membri del consiglio direttivo. Il vicepresidente del consiglio di vigilanza è scelto tra i membri del comitato esecutivo della BCE. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata senza tener conto del voto dei membri del Consiglio che non sono Stati membri partecipanti”.

<sup>(16)</sup> Cfr. l'art. 56(6) terzo sub-paragrafo, reg. SRM: “La Commissione presenta una proposta per la nomina del presidente, del vicepresidente e dei membri di cui all'articolo 43, paragrafo 1, lettera b), al Parlamento europeo per approvazione. Dopo l'approvazione di tale proposta, il Consiglio adotta una decisione di esecuzione per nominare il presidente, il vicepresidente e i membri di cui all'articolo 43, paragrafo 1, lettera b). Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata”.

disciplina dell'Unione alle autorità di vigilanza nel loro complesso. Qualsiasi travalicamento di detti confini si porrebbe, a seguire la prospettazione del BVerfG, in chiaro contrasto con gli obblighi di accountability sopra descritti.

Occorre dunque un esercizio di prudente equilibrio, in una complessa navigazione tra Scilla e Cariddi, considerati i limiti posti dal principio di attribuzione e l'obiettivo di una efficace vigilanza per l'intera eurozona ispirata a convergenza, parità di trattamento e proporzionalità, non solo nell'adozione degli atti normativi della BCE, ma anche di quelli di cc.dd. di *soft law*, nei quali la BCE indica i criteri che intende seguire nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza prudenziale qualitativa (governance, organizzazione e controlli interni), soggetti per lo più a norme di diritto nazionale attuativo della CRD IV. Lo stesso è a dirsi per le prese di posizione della BCE nei confronti delle proposte di leggi nazionali in materia bancaria, traspositive del diritto dell'unione; e ciò in particolare laddove la BCE giunge a suggerire ai legislatori nazionali di non ostacolare, tramite l'adozione di atti normativi, l'obiettivo della BCE di assicurare l'uniforme esercizio della vigilanza SSM pur enunciato dall'art. 6 (1) SSMR<sup>(17)</sup>. La stessa ampia discrezionalità di cui gode la BCE nell'esercizio dei poteri di vigilanza è accettabile, per il BVerfG, nei limiti in cui la perdita di influenza in punto di controllo democratico sull'operato della autorità di vigilanza nazionali è compensata da speciali precauzioni, quali i rimedi giurisdizionali e gli obblighi di rendiconto della BCE nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea e dei parlamenti nazionali (§§ 216-218).

A dire il vero, alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre 2012, gli obblighi di accountability avrebbero dovuto aver luogo al livello in cui le decisioni fossero state adottate e attuate e quindi, nel caso dell'esercizio dei poteri di vigilanza della BCE, a livello di istituzioni politiche dell'Unione (cfr. § 7). Tuttavia, il reg. SSM non segue del tutto tale indicazione, nell'assunto che le decisioni di vigilanza della BCE possono avere un rilevante impatto nazionale, come attestato dal considerando 56<sup>(18)</sup>. Di qui il disposto dell'art. 21 del reg. SSM sull'accountability della BCE anche nei confronti dei parlamenti nazionali, quale contraltare del trasferimento dei compiti di vigilanza ad opera del reg. SSM.

L'art. 21 reg. SSM, tuttavia, fa salva, al comma 4, l'accountability delle autorità nazionali nei confronti dei rispettivi parlamenti, "per l'assolvimento di compiti che non sono attribuiti alla BCE dal presente regolamento e per lo svolgimento di *attività da esse eseguite* [enfasi aggiunta] conformemente all'articolo 6". La norma merita una riflessione attenta, nel quadro del tema di vertice del rapporto tra articolo 4, paragrafo 1, e articolo 6. Sennonché il BVerfG, pur includendo l'art. 21 reg. SSM tra le forme di accountability dirette a compensare il difetto

---

<sup>(17)</sup> Paragrafo 2.2 dell'opinione BCE del 31.10.2016 su "reorganisation of the duties of the Federal Agency for Financial Market Stabilisation and the implementation of the EBA guidelines on sound remuneration policies (CON/2016/53)" o ancora il paragrafo 3.1.8 della Opinione BCE 2.9.2015 sulla "draft German law adapting the national banking resolution law to the Single Resolution Mechanism (SRM) (CON/2015/31)".

<sup>(18)</sup> "La BCE dovrebbe trasmettere anche ai parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti le relazioni che indirizza al Parlamento europeo e al Consiglio. I parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti dovrebbero poter indirizzare osservazioni o quesiti alla BCE in merito all'assolvimento dei compiti di vigilanza attribuiti, cui la BCE può rispondere. I regolamenti interni dei suddetti parlamenti nazionali dovrebbero tenere conto delle modalità delle procedure e dei meccanismi pertinenti per indirizzare osservazioni e quesiti alla BCE. In tale contesto si dovrebbe prestare particolare attenzione a osservazioni o quesiti concernenti la revoca delle autorizzazioni degli enti creditizi in relazione alla quale le autorità nazionali, conformemente alla procedura di cui al presente regolamento, hanno intrapreso azioni necessarie per la risoluzione o per il mantenimento della stabilità finanziaria. Il parlamento nazionale di uno Stato membro partecipante dovrebbe inoltre poter invitare il presidente o un rappresentante del consiglio di vigilanza a partecipare a uno scambio di opinioni in relazione alla vigilanza degli enti creditizi in detto Stato membro, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente. Tale ruolo dei parlamenti nazionali risulta opportuno alla luce del potenziale impatto delle misure di vigilanza sulle finanze pubbliche, sugli enti creditizi e i rispettivi clienti e dipendenti, nonché sui mercati degli Stati membri partecipanti. Nei casi in cui le autorità nazionali competenti intervengono a norma del presente regolamento, è opportuno che resti d'applicazione il regime di responsabilità previsto dal diritto nazionale".

di legittimazione democratica dell'operato della BCE, non prende in considerazione il suo comma 4. Ciò avrebbe invece consentito al BVerfG di riguardare anche in questa prospettiva, evidentemente ritenuta rilevante, la diversa lettura che dei compiti BCE aveva dato la CGUE nella sentenza L-Bank, motivando il proprio diverso punto di vista con argomentazioni basate sull'interpretazione conforme ai Trattati da opporre alle argomentazioni tutte intrinseche al reg. SSM che si rinvergono invece in L-Bank. Tale strategia l'avrebbe, tuttavia, inevitabilmente condotta a sollevare la questione pregiudiziale dinanzi alla Corte, strada che evidentemente il BVerfG ha ritenuto, questa volta, di non seguire.

7. *Se l'istituzione e le competenze della SRB sollevano preoccupazioni ai sensi dell'articolo 114 del TFUE.* — Quanto al SRM, il BVerfG ha ritenuto che, sebbene l'istituzione e le competenze della SRB sollevino preoccupazioni in merito al principio di attribuzione, esse soddisfano, tuttavia, i criteri sviluppati dalla giurisprudenza della CGUE sull'applicazione dell'articolo 114 TFUE.

In effetti, secondo il BVerfG, il regolamento SRM mira all'armonizzazione del mercato interno e soddisfa anche le altre condizioni per l'istituzione di un'agenzia dell'UE (come appunto il SRB). Inoltre, le competenze della SRB sono disciplinate in modo sufficientemente specifico (§§ 255-258), non si estendono alle questioni fondamentali (che sono disciplinate dallo stesso SRMR) (§ 260) e si limitano a quanto necessario dal punto di vista del legislatore dell'Unione (§ 261 della sentenza).

L'assunto può essere condiviso, soprattutto ove si consideri che le competenze del SRB restano tuttora condizionate, in attesa di ulteriori chiarimenti attesi dalla CGUE nelle vicende del Banco Popular spagnolo, dal rispetto della c.d. dottrina Meroni, che impedisce il conferimento di poteri discrezionali alle agenzie dell'Unione e dalla circostanza che il ruolo delle NRAs nell'ambito del SRM è molto maggiore di quello svolto dalle NCAs nell'ambito dell'SSM.

Quest'ultimo argomento non è, tuttavia, colto dal BVerfG, che, come già per l'SSM, resta ancorato all'argomento meramente quantitativo delle banche sottoposte ai poteri di risoluzione delle NRAs (§ 261). Argomento per il quale valgono però le critiche già svolte con riguardo all'SSM e che qui è ancora meno rilevante, perché il novero delle banche sottoposte ai compiti di risoluzione del SRB e per ciò stesso sottratte a quelli delle NRAs include anche i gruppi transfrontalieri, ancorché non significativi.

Sarebbe stato, invece, verosimilmente più utile richiamare l'attenzione sulla circostanza che le NRAs mantengono un ruolo in ambito SRM maggiore di quello delle NCAs in ambito SSM. Ruolo che va ben al di là di quanto il riparto dei compiti di risoluzione di cui all'art. 7 reg. SRM suggerisce. Infatti, mentre in ambito SSM le decisioni della BCE si applicano direttamente alle banche significative, senza che occorra collaborazione alcuna delle NCAs, la maggior parte degli atti del SRB invece vanno in concreto attuati tramite atti delle NRAs. Ciò vale per i provvedimenti più significativi del SRB e per l'attuazione degli stessi *resolution schemes*. E infatti, le NRAs, secondo le istruzioni dell'SRB: adottano tutte le misure per affrontare o rimuovere gli impedimenti alla risoluzione (articolo 10, paragrafi 10 e 11 dell'SRMR); attuano le decisioni dell'SRB sul MREL (articolo 12, paragrafo 14 dell'SRMR); esercitano i poteri di svalutazione e di conversione (articolo 21, paragrafi da 8 a 11, e 29 dell'SRMR); adottano strumenti e misure di risoluzione specifici (articolo 18, paragrafo 9, e articoli 23 e 29 dell'SRMR); calcolano i contributi ex ante ed ex post al SRF (articolo 67 dell'SRMR). Inoltre, ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, dell'SRMR, le NRAs attuano in generale tutte le decisioni ad esse indirizzate dal SRB.

Quanto all'argomento secondo cui le competenze del SRB risulterebbero fortemente imbrigliate dal reg. SRM, va sottolineato che, pur nella condivisione dell'assunto, un aspetto rilevante ignorato del tutto dal BVerfG è che la valutazione del SRB (ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5, dell'SRMR) che il requisito dell'interesse pubblico non è, in ipotesi, soddisfatto lascia nelle mani di quest'ultimo la decisione finale di non applicare l'intero regime della risoluzione, senza alcun coinvolgimento della Commissione e del Consiglio. In altre parole, nella sua valutazione circa il rispetto dell'articolo 114 del TFUE, così come interpretato dalla

CGUE alla luce, tra l'altro, del divieto di Meroni, il BVerG sembra non essere consapevole di questo potere ampiamente discrezionale e fondamentale per l'applicazione degli istituti della risoluzione in sostituzione di quelli ordinari, che il SRMR ha interamente rimesso al SRB.

In ambito SRM si pone anche la questione se le misure adottate sulla base dell'articolo 114 del TFUE possano avere un'applicazione limitata ai soli soggetti stabiliti in determinati Stati membri. Secondo il BVerfG, un'armonizzazione parziale, come quella realizzata attraverso il SRM, non solo è possibile ai sensi dell'art. 114 TFUE, ma è anche in linea con la sua ratio, in quanto mira, quanto meno, a ridurre la frammentazione esistente nel mercato interno (cfr. §§ 263-264).

8. *Se il regolamento SRM impatta sul principio della sovranità popolare secondo la Legge fondamentale tedesca.* — A parere del BVerfG, data l'esistenza di misure compensative in materia di accountability, l'indipendenza concessa dal reg. SRM sia al SRB che alle NRAs nell'esercizio dei relativi compiti, anche se può creare tensioni con il principio della democrazia, non viola, ancora una volta, le disposizioni contenute nell'articolo 20, paragrafi 1 e 2, in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 3, GG. La procedura di nomina dei membri del SRB, gli obblighi di accountability e il fatto che l'attività del SRB sia assoggettata ad un ampio controllo amministrativo e giurisdizionale garantiscono, infatti, secondo il BVerfG, un contrappeso accettabile alla perdita di legittimazione democratica diretta. Anche l'indipendenza delle NRAs è in parte compensata dai requisiti di trasparenza e dagli obblighi di accountability nei confronti dei parlamenti nazionali.

Il punto merita qualche precisazione.

Innanzitutto, a differenza di quanto osservato dal BVerfG per quanto riguarda le misure di accountability in ambito SSM, che includono il rispetto da parte della BCE della legge nazionale di recepimento delle direttive (§ 212 della sentenza), questo argomento non è menzionato nella valutazione del BVerfG circa la responsabilità delle SRB. Il motivo è probabilmente dovuto al fatto che nel reg. SRM l'applicazione del diritto nazionale da parte della SRB è significativamente ridotta. In effetti, gran parte delle regole sostanziali in materia di risoluzione (quelle sul piano di risoluzione, MREL, processo di risoluzione e strumenti di risoluzione) sono state riprodotte nel reg. SRM e coincidono con quelle contenute nella BRRD. Ciò si basa sulla necessità di applicare le stesse regole di risoluzione all'interno dell'SRM, come chiarisce il considerando 29<sup>(19)</sup>.

Non sorprende allora che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, quarto comma, del reg. SRM, le NRAs degli Stati membri che partecipano all'SRM sono soggette ad una vasta gamma di regole contenute nel reg. SRM e già applicabili all'SRB<sup>(20)</sup>.

Altre norme sostanziali in materia di risoluzione — come quelle sui poteri di risoluzione

---

<sup>(19)</sup> “Ai fini del buon funzionamento del mercato interno è essenziale che le stesse regole si applichino a tutte le azioni di risoluzione, siano esse adottate dalle autorità di risoluzione a norma della direttiva 2014/59/UE o nell'ambito dell'SRM. Le misure dovrebbero essere valutate dalla Commissione a norma dell'articolo 107 TFUE”.

<sup>(20)</sup> “Nell'eseguire i compiti di cui al presente paragrafo, le autorità nazionali di risoluzione applicano le disposizioni pertinenti del presente regolamento. Qualsiasi riferimento al Comitato di cui all'articolo 5, paragrafo 2, all'articolo 6, paragrafo 5, all'articolo 8, paragrafi 6, 8, 12 e 13, all'articolo 10, paragrafi da 1 a 10, agli articoli da 11 a 14, all'articolo 15, paragrafi 1, 2 e 3, all'articolo 16, all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, all'articolo 18, paragrafi 2 e 6, all'articolo 20, all'articolo 21, paragrafi da 1 a 7, all'articolo 21, paragrafo 8, secondo comma, all'articolo 21, paragrafi 9 e 10, all'articolo 22, paragrafi 1, 3 e 6, agli articoli 23 e 24, all'articolo 25, paragrafo 3, all'articolo 27, paragrafi da 1 a 15, all'articolo 27, paragrafo 16, secondo comma, seconda frase, all'articolo 27, paragrafo 16, terzo comma, all'articolo 27, paragrafo 16, quarto comma, prima, terza e quarta frase, e all'articolo 32, va letto come riferimento alle autorità nazionali di risoluzione in relazione a gruppi ed entità di cui al presente paragrafo, primo comma. A tal fine le autorità nazionali di risoluzione esercitano i poteri loro conferiti dalla normativa nazionale di recepimento della direttiva 2014/59/UE alle condizioni stabilite dalla normativa nazionale”.

ai sensi dell'articolo 72 del BRRD o quelle sul gestore della risoluzione ai sensi dell'articolo 35 del BRRD — non sono riportate nel reg. SRMR, cosicché si applicano le norme nazionali che recepiscono la BRRD. L'obbligo di applicare tali norme nazionali non incombe però solo sulle NRAs, ma anche sul SRB (21). Tuttavia, l'esecuzione dei *resolution schemes* adottati dal SRB è, come visto, fondamentalmente di competenza delle NRAs, che a tal fine applicano la legge nazionale di recepimento del BRRD (22). Di conseguenza, l'obbligo dell'SRB di applicare la legge nazionale di recepimento del BRRD è notevolmente ridotto.

La legittimità democratica delle attività del SRB è garantita, inoltre, secondo il BVerfG (§ 274), anche da un controllo amministrativo interno e da un controllo giudiziario.

Nonostante quanto appena detto sopra sulle possibili violazioni da parte della SRB del divieto Meroni, il controllo giurisdizionale diventa particolarmente rilevante nel caso della SRB, proprio in considerazione dei limiti più stringenti alla sua attività (rispetto a quelli della BCE) previsti nel regolamento istitutivo. Va inoltre osservato che il vulnus recato al controllo democratico sulle attività trasferite al SRB sarebbe, in ogni caso, a prescindere dall'ipotesi in cui quest'ultimo dichiara l'insussistenza dell'interesse pubblico, meno rilevante che nello SSM. Infatti, la decisione probabilmente più importante del SRB, quella cioè, di sottoporre la banca a risoluzione è adottata a seguito di una procedura complessa che coinvolge non solo il Board ma anche la Commissione e il Consiglio.

9. *Se il Fondo di risoluzione pregiudica la responsabilità complessiva del Bundestag in materia di bilancio.* — Il BVerfG ritiene, inoltre, che il Fondo di risoluzione non pregiudica la responsabilità complessiva del Bundestag in materia di bilancio. In estrema sintesi e partendo dal presupposto che l'articolo 114, paragrafo 1, del TFUE non autorizza l'Unione europea a prelevare imposte e oneri parafiscali come prelievi o contributi speciali (cfr. §§ 300-302 della sentenza), il BVerfG sottolinea che il prelievo presso le banche non si basa sul regolamento SRM, ma — per quanto riguarda la Germania — sulla legge nazionale tedesca. Analogamente, le entrate derivanti dal prelievo bancario vengono trasferite al Fondo non già sulla base del Regolamento SRM, ma sulla base dell'IGA del 21 maggio 2014 sul trasferimento e la mutualizzazione dei contributi al Fondo unico di risoluzione.

In tal modo non si verifica né una violazione dell'agenda dell'integrazione europea né un'ingerenza nella responsabilità complessiva di bilancio del Bundestag (§§ 308-309).

10. *La decisione del BVerfG di non adire la Corte di giustizia.* — Né l'interpretazione dell'art. 127 (6) TFUE e del regolamento SSM, né quella dell'art. 114 (1) e (2) TFUE e del regolamento SRM richiedono, per il BVerfG, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'unione europea. L'interpretazione dell'art. 127 (6) TFUE in relazione al regolamento SSM sarebbe, infatti, del tutto ovvia, nella misura in cui il regolamento SSM non costituisce, a parere del BVerfG, una violazione sufficientemente qualificata del programma di integrazione. Tanto più, prosegue in modo alquanto sorprendente il BVerfG (nella misura in cui nel farlo omette completamente di farsi carico della diversa lettura offerta, seppur per via di mero *obiter dictum*, dalla Corte di Giustizia circa il significato della competenza esclusiva attribuita alla BCE dall'art. 4, paragrafo 1 del reg. SSM), dopo la sentenza resa nella causa Landeskreditbank Baden-Württemberg, dal momento che non si può ritenere che la CGUE avrebbe interpretato l'art. 127 (6) TFUE in modo più restrittivo rispetto alla Corte costituzionale federale. Il BVerfG ritiene, quanto al reg. SSM, che si tratti di un "acte éclairé".

---

(21) Questo è il motivo per cui, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, dell'SRMR: "Qualora, ai sensi del presente regolamento, il Comitato svolga compiti ed eserciti poteri che, a norma della direttiva 2014/59/UE, devono essere svolti o esercitati dalle autorità nazionali di risoluzione, il Comitato è considerato, ai fini dell'applicazione del presente regolamento e della direttiva 2014/59/UE, l'autorità nazionale di risoluzione pertinente o, in caso di risoluzione di un gruppo transfrontaliero, la pertinente autorità di risoluzione a livello di gruppo".

(22) Cfr. art. 29(1) SRMR.



Senonché la conclusione che il reg. SSM non costituisca una violazione palese e significativa del programma di integrazione si basa su di una interpretazione restrittiva dei compiti conferiti alla BCE. Sembra perciò che un'interpretazione diversa eventualmente fornita dalla CGUE, in linea con l'*obiter dictum* della stessa in *Landeskreditbank*, lungi dal condurre ad una decisione di infondatezza del ricorso, avrebbe semmai portato ad un suo possibile accoglimento. Permane dunque l'equivoco sulla portata della sentenza *L-Bank*, che il BVerfG continua a leggere senza tener conto dell'*obiter dictum* sui compiti della BCE, ritenendo così inesistente una palese divergenza interpretativa tra le due corti circa l'estensione di questi ultimi.

Anche l'interpretazione dell'articolo 114, paragrafo 1, del TFUE è, per il BVerfG, un "acte éclairé". Qui la questione è forse meno complessa rispetto a quanto avviene per lo SSM, in quanto l'interpretazione della Corte di giustizia circa i limiti dei poteri che possono essere conferiti ad un'agenzia dell'Unione, anche avvalendosi dell'art. 114 TFUE, è oggi più chiara dopo la decisione della CGUE nel caso "ESMA shortselling" <sup>(25)</sup>; tuttavia non mancano anche qui aree di incertezza che, non a caso, sono all'esame della Corte di Giustizia in taluni dei ricorsi pendenti riferiti alla risoluzione del *Banco Popular* spagnolo.

RAFFAELE D'AMBROSIO - MARCO LAMANDINI

---

<sup>(25)</sup> Sentenza 22 gennaio 2014, C-270/12, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda contro Parlamento Europeo e Consiglio, ECLI:EU:C:2014:18.