

LA VIGILANZA PRUDENZIALE E I MODELLI DI INTEGRAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA: DALL'AGENCIFICATION A UN UNICUM SOVRANAZIONALE.

Costanza Nicolosi

Abstrat (ITA): Il processo di “europeizzazione” della vigilanza prudenziale è stato caratterizzato da due fasi di “risposta” istituzionale europea alla crisi finanziaria, ciascuna corrispondente ad altrettante fasi della crisi. Partendo dall’analisi di tale processo, il presente contributo mira a trarre alcune conclusioni rilevanti per la natura del processo di integrazione unionale, mostrando che le due risposte alla crisi sottendono due diversi modi di intendere il processo di integrazione europea: uno più “tradizionale” (ovvero, tramite *agencification*), l’altro più “federale” (attraverso l’istituzione del Meccanismo Unico di Vigilanza). Inoltre, ulteriore carattere inedito della seconda risposta alla crisi è il superamento degli interessi nazionali in funzione di una effettiva *ever closer union*, in cui le autorità domestiche prendono parte a un unicum europeo, ovvero un sistema comune a trazione sovranazionale.

Abstract (ING): The “europeization” of banking supervision has been characterized by two phases, underlying different responses of the European institutions to two different chronological phases of the financial crisis. Starting from the assessment of such process, the present essay aims at drawing some conclusions regarding the European-integration process itself. In particular, the essay argues that the two institutional responses are based on two very different understandings of the European-integration process: a traditional one (via *agencification*), and a more “federal” one (through the creation of the *Sigle Supervisory Mechanism*). Moreover, a rather unique feature of the second response to the crisis is the overcoming of national interests to favor an effective *ever closer union*, in which national authorities take part in a European “wholesome”, i.e., a truly supranational system.

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Integrazione amministrativa europea via *agencification* (cenni) 3. La prima risposta alla crisi: (usuale) ricorso all’*agencification* e (usuali) modelli di integrazione europea 4. La seconda risposta alla crisi: l’istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico e i modelli di integrazione tra centro (europeo) e periferie (nazionali) 5. Segue, la novità dei *Joint Supervisory Teams* all’interno del modello di cooperazione: verso un unicum sovranazionale 6. Il Meccanismo di Vigilanza Unico come tappa dell’integrazione (sovranazionale) europea e la replicabilità dell’unicum sovranazionale

1. Introduzione

Il nuovo millennio ha posto, quasi fin da subito, e continua, tutt'oggi, a porre sfide considerevoli alle istituzioni europee (e non solo). Tra queste, quella che -finora- ha introdotto le novità più significative per il diritto amministrativo europeo è, probabilmente, la crisi finanziaria del 2008¹. Questa, infatti, ha dato adito a una serie di riforme istituzionali che hanno creato nuovi soggetti nell'ambito della vigilanza (nonché della risoluzione) bancaria².

Il processo di "europeizzazione" della vigilanza prudenziale è stato caratterizzato da due fasi di "risposta" istituzionale europea alla crisi finanziaria, ciascuna corrispondente ad altrettante fasi della crisi³. Nella "prima risposta" sono state istituite tre agenzie europee con compiti di vigilanza per settore (bancario, finanziario e assicurativo). Nella successiva "seconda risposta" alla crisi si è creata l'Unione Bancaria Europea ("UBE"). L'architettura istituzionale dell'UBE è formata da tre c.d. pilastri. Il primo pilastro, il Meccanismo di vigilanza unico ("MVU"), è basato sulla Banca Centrale Europea ("BCE"), istituzione a cui è stata, appunto, affidata la funzione di vigilanza prudenziale⁴. Il c.d. secondo pilastro è il Meccanismo unico di risoluzione⁵ che ha, al proprio centro un'agenzia europea, appositamente creata, il *Single Resolution Board* ("SRB"), dalla *governance* molto complessa, a cui è stato affidato il compito di "risolvere" gli istituti di credito in modo tale da assicurare la stabilità complessiva del sistema finanziario. Il c.d. terzo pilastro è il sistema di

1 Si veda in particolare, A. GIANNELLI e P. SFAMENI, *Diritto degli intermediari finanziari e dei mercati finanziari*, Milano, 2013, p. 8. Si veda anche, E.L. CAMILLI, *The governance of EU regulatory powers in the banking sector*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional Design, Legal Issues, Perspectives*, Bologna, 2015.

2 Il progetto di concentrare le funzioni di vigilanza bancaria a livello europeo era stato a lungo presente nelle agende europee, ma è stata la crisi finanziaria a fornire i giusti incentivi -e consolidare la volontà politica- per il trasferimento di competenze a livello europeo, secondo quella che potrebbe essere descritta come una tradizionale "fuga in avanti" nel processo di integrazione europea. Come ricordato in un recente volume sull'argomento, «[s]ono le crisi che hanno dato e danno luogo all'occasione per progredire nello spazio europeo», M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018, p. 1. Oppure, ancora, «il modo in cui l'Unione è stata configurata [...] ha consentito all'Unione di affrontare le crisi e di sfruttarne l'energia per valersene come fattore di sviluppo», S. CASSESE, *L'Europa vive di crisi*, Riv. trim. dir. pubbl., 2016, p. 789.

3 E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit., p. 8; M. DE BELLIS, *European financial supervision after the crisis: multi-speed models within a two-track framework*, in *ibidem*; L. QUAGLIA, *The regulatory response of the European union to the global financial crisis*, in R. MAYNTZ (a cura di), *Crisis and control. Institutional change in financial market regulation*, Chicago, 2012; S. CASSESE, *La nuova architettura europea*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, pp. 79 e ss.

4 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, OJ L 287, 29.10.2013, p. 63-89 ("regolamento base").

5 Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico, OJ L 225, 30.7.2014, p. 1-90; Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, OJ L 173, 12.6.2014, p. 190-348 ("BRRD").

assicurazione dei depositi, tuttora incompiuto se non per una direttiva di armonizzazione⁶.

Per quanto concerne la vigilanza prudenziale, l'UBE ha ridefinito le competenze della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali. La BCE non è più responsabile (solo) della politica monetaria dell'eurozona, ma adesso è, altresì, l'istituzione competente per la vigilanza prudenziale. In tale assetto, la ripartizione delle funzioni tra BCE e le nuove agenzie europee sopra menzionate non è sempre chiara, soprattutto in materia regolatoria. Ancor più rilevante è la nuova ripartizione delle competenze tra BCE e autorità nazionale. Tale ripartizione istituisce un modello di integrazione amministrativa europeo assolutamente inedito e, inoltre si inserisce nel solco di una lunga riflessione sulla natura stessa (intergovernativa o sovranazionale) del processo di integrazione dell'Unione. Proprio questi temi formano l'oggetto del presente contributo che, partendo da una ricostruzione della risposta istituzionale europea alla crisi finanziaria del 2008, nelle sue due fasi, intende avanzare alcune riflessioni sul processo di integrazione amministrativa (e non solo) europeo.

2. Integrazione amministrativa europea via *agencification* (cenni)

La prima risposta istituzionale europea alla crisi finanziaria (essenzialmente esauritasi nell'istituzione di nuove agenzie europee) si è inserita nel solco di un ben noto e sviluppato processo, che, negli anni, si è senza dubbio, rivelato uno dei principali strumenti di integrazione amministrativa europea⁷; ovvero il fenomeno c.d. di *agencification*. Con tale inglesismo si indica l'istituzione di una fitta rete di agenzie europee⁸, che fungono da raccordo delle amministrazioni nazionali, le cui funzioni e poteri ricordano, *mutatis mutandis*, quelli delle omologhe autorità amministrative indipendenti nazionali⁹. Nonostante la dottrina tenda a descrivere il

6 Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178.

7 Sulla rilevanza negli studi di scienza politica delle strutture amministrative nel processo di integrazione europea, si veda *ex mutis*, P.F. KJAER, *Between Governing and Governance. On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-National Constellation*, Oxford-Portland, 2010.

8 Sul processo di affermazione delle agenzie europee, si ricorda *ex multis*, E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002, pp. 44 e ss.; C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell'organizzazione amministrativa europea*, in Riv. it. dir. pubbl.com., 2017, vol. 27, p. 375 -383; M. SHAPIRO, *A comparison of US and European independent agencies*, in S. ACKERMAN, P. LINDSETH, B. EMERSON (a cura di), *Comparative administrative law*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 234 e ss; P. CRAIG, *EU administrative law*, Vol. III, Oxford, 2018, pp. 150-165; G. DAMIEN, *The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience*, in Columbia Journal of European Law, N. 1, 2005, p. 215 ss.

9 Parte della dottrina ha, infatti, evidenziato la prossimità del modello di agenzia europea a quello delle autorità amministrative indipendenti nazionali, sviluppatosi parallelamente e, in risposta alla c.d. crisi dello stato moderno. In argomento, *ex multis* S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, pp. 21-55; E. CHITI, *In the Aftermath of the Crisis—The EU Administrative System Between Impediments and Momentum*, in Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Cambridge, 2015, vol. 17, pp. 325-336; C. HARLOW, *Deconstructing Government*, in Yearbook of European Law, Oxford, N. 2, 2005, p. 57 ss; M. D'ALBERTI, A. PAJNO, (a cura di),

processo di *agencification* come un “ciclo a ondate”¹⁰, suddiviso in fasi cronologiche¹¹, e sebbene siano numerosi gli elementi comuni (istituzionali, giuridici e funzionali), il processo di *agencification* non può propriamente essere ricondotto a una vera e propria “politica unitaria”¹²; al contrario, l’evoluzione del fenomeno (che non si è arrestato neanche a seguito delle riforme del Trattato di Lisbona¹³) appare casistica e “accidentale”¹⁴.

Le agenzie europee sono una categoria¹⁵ eterogenea di organismi pubblici, dotati di personalità giuridica e un rilevante grado di autonomia istituzionale, create al fine di implementare o gestire compiti di elevata natura tecnica o scientifica. Attraverso di

Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l’economia, Bologna, 2009, pp. 130-155; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2009, pp. 121-200; G. DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2008, p. 61 ss.

10 In dottrina, si è parlato di “processo ad ondate” per riferirsi alla rapida creazione di un gran numero di agenzie. Si vedano, M. CHAMON, *Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *Common Market Law Review*, N. 1, 2011, p. 1056. E. CHITI, *European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, p. 93–105; C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell’organizzazione amministrativa europea*, op cit.; M.G. ROENLEER; J. TRONDAL, *L’agenzia nell’Unione Europea: Emergenza, Istituzionalizzazione e Decisioni Quotidiane Fabbricazione*, Manchester, 2012, pp. 45 e ss; M. BUSUIOC, *Agenzie: Leggi e pratiche di responsabilità*, Oxford, 2013, pp. 20 e ss; H.C.H. HOFAMAN A. MORINI, *Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive Through ‘Agencification’*, in *European Law Review*, N. 2, 2012, pp. 9 e ss.

11 La prima fase “pionieristica” corrisponde alla costituzione delle prime due agenzie europee nel 1975; la seconda “fase matura” viene convenzionalmente fatta coincidere con la costituzione dell’agenzia europea per l’ambiente (EEA) nel 1990; la terza fase inaugurata dal successivo processo di riforma di governance europea ha favorito il riconoscimento delle agenzie europee quali componenti del quadro istituzionale dell’Unione; infine il passaggio alla quarta fase -tutt’ora in corso- è riconducibile all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. *Ex multis*, S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in Riv. it. pubbl. com., 1991 p. 3 ss; ID, *La costituzione europea*, in Quad. cost., 1991, p. 487 ss.; C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario e amministrativo comunitario*, Padova, 1993, J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, p. 2403 ss.; G. DELLA CANANEA, *L’organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1993, p. 1123; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; E. CHITI, C. FRANCHINI, *L’integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Bologna, 2006; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano 2007; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012. Inoltre, alcuni studiosi fanno coincidere l’avvio della quarta fase con l’istituzione delle agenzie della *economic regulation*, M. CHAMON, *EU Agencies between Meroni and Romano*, op. cit.; H.C.H. HOFMANN, G.C. ROWE, A.H. TURK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2011, p. 224; C. HARLOW, *Three Phases in the Evolution of Eu Administrative Law*, in P. CRAIG, G. DE BURCA, *The Evolution of Eu Law*, op. cit., p. 444 e ss.

12 Il ricorso all’*agencification* ha generalmente costituito la risposta pragmatica a necessità pratiche ed impulsi politici, senza rappresentare alcun astratto modello costituzionale. In siffatti termini, M. CHAMON, *EU Agencies between Meroni and Romano*, op. cit.

13 Come affermato dalla Commissione, le agenzie europee «fanno parte del passaggio istituzionale dell’Unione» e ne costituiscono «elemento intrinseco al suo funzionamento», Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio, 10 luglio 2013, *Programmazione delle risorse umane e finanziarie per le agenzie decentrate nel periodo 2014-2020*, (COM (2013)519, p. 3). In dottrina, in termini analoghi si sono espressi G. MAJONE, *La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1995, p. 411 –418; E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, N. 2, 2010, pp. 57 e ss; C. FRANCHINI, *Le fasi e i caratteri del processo evolutivo dell’organizzazione amministrativa europea*, in Riv. it. dir. pubbl.com., n. 3, 2017, pp. 375,383; M. CONTICELLI,

esse, il potere esecutivo della Commissione (investito dalla necessità di regolare questioni sempre più tecniche connesse con la globalizzazione e gli sviluppi tecnologici) viene parcellizzato e delegato alle agenzie¹⁶. I poteri ad esse affidati variano caso per caso. Gran parte del dibattito in tema di agenzie europee ha riguardato la loro rilevanza nel (dis)equilibrio istituzionale dell'Unione. In taluni casi, infatti, la Commissione "sub-delega" poteri esecutivi (affidati ad essa in modo esclusivo), a patto che l'esercizio di questi non presupponga margini di discrezionalità o di valutazione politica troppo ampi (come enunciato dalla giurisprudenza europea nella c.d. dottrina Meroni¹⁷). In particolare, pur senza soffermarsi su un tema complesso che esula dallo scopo del presente contributo, si vuole qui solo ricordare che la delega di poteri quasi esecutivi all'agenzia europea istituita a fondamento del secondo pilastro dell'UBE, ovvero il SRB, seppur implicitamente avallata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia¹⁸, porta con sé

M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA, *EU executive governance: Agencies and procedures*, Torino, 2019, pp 25-60.

14 H.C.H. HOFMANN, A. MORINI, *Constitutional aspects*, op. cit. pp. 30-36. Gli autori hanno evidenziato come l'assenza di sistematicità nell'ambito dei processi di *agencification* sia un tratto comune a diversi ordinamenti.

15 Si rimanda alla tassonomia offerta da: G. ARANGIO RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Torino-Bologna, 1972, p. 294, pp. 252-253; M. RUFFERT, *Personalità sotto il diritto dell'Unione Europea: una risposta concettuale verso la pluralizzazione del Diritto dell'UE*, in Riv. Dir. Europeo, n. 1, 2014, pp. 347-360; S. CASSESE, *New Paths for Administrative Law*; in Int. const. law, 2012, pp. 603-613; V. SALVATORE (a cura di), *Le agenzie dell'Unione europea. Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Pavia, 2011, pp. 18. R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale-Diritto delle istituzioni internazionali*, Torino, 1965, p. 114-200.

16 Il processo di *agencification* è, da sempre, al centro del dibattito sull'attuazione e l'esecuzione del diritto unionale e dell'equilibrio istituzionale europeo. Infatti, le agenzie sono conseguenza della pluralizzazione del quadro istituzionale e, come tali, esprimono la progressiva perdita dei caratteri di rigidità e gerarchizzazione del processo decisionale, nonché la transizione verso nuove forme di *accountability* e legittimazione. Inoltre, le agenzie europee, quali titolari di funzioni pubbliche seppur non soggette a meccanismi di rappresentanza democratica, costituiscono una delle principali espressioni del profilo tecnocratico dell'Unione. Si rimanda *ex multis*, a S. CASSESE, *Nuove strade per il Diritto Amministrativo. Un manifesto*, in Riv. int. dir. cost., n. 3, 2012, pp. 603-613.

17 Caso C-9/56 e 10/56, *Meroni c. Alta Autorità*, 13 giugno 1958. Il caso riguardava, in effetti, un soggetto privato, piuttosto che un'agenzia europea. In esso, si contestava che l'Alta Autorità avesse delegato il sistema di perequazione degli scarti importati da paesi terzi a due enti privati belgi. La dottrina Meroni, nella sua interpretazione tradizionale, vale per il principio che sia legittimo delegare a un'Agenzia solo poteri esecutivi ben definiti e soggetti a vaglio giudiziale, piuttosto che poteri che presuppongono un ampio margine di discrezionalità nell'esecuzione delle politiche economiche. Corollari, generalmente accettati, di tale dottrina sono: (1) il divieto di trasferire poteri che l'autorità delegante non possiede; (2) il continuo scrutinio da parte dell'autorità delegante; (3) la necessità di deleghe esplicite; (4) la continua supervisione giudiziaria; (5) la tutela dell'equilibrio istituzionale e (6) la necessità di delega per l'esecuzione delle funzioni in questione. M. CHAMON, *The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism*, in European Law Review, n. 39/2014. Accanto alla dottrina Meroni è spesso menzionata anche la sentenza Romano, Caso 98/80, *G. Romano c. Institut National d'Assurance - Maladie - Invalidité*, 14 maggio 1981, che sancisce il principio che il Consiglio non può delegare agli organi europei (come la Commissione) il potere di adottare atti normativi. *Romano* riguarda il quadro istituzionale del Trattato CEE, pertanto la sua portata è stata ridimensionata dal Trattato di Lisbona, attualmente in vigore, che consente espressamente agli organi dell'Unione di adottare atti di portata generale, comunque sottoposti al controllo di legittimità.

18 Nel caso C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, 22 gennaio 2014, applicabile, per analogia al SRB, la Corte di Giustizia ha ridefinito la

profonde implicazioni dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri nell'architettura istituzionale dell'Unione.

Le agenzie sono istituite, mediante atti di diritto derivato. Il fondamento normativo è individuato in due disposizioni dei Trattati, ovvero: (i) la competenza residuale generale (oggi, art. 352 TFUE), che richiede, però, il voto unanime nel Consiglio (estremamente difficile da raggiungere in un'Unione di 27 membri in cui ciascuno detiene, di fatto, un potere di veto) e il consenso del Parlamento europeo; e (ii) l'art. 114 TFUE, il quale consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri, aventi ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Diversamente dall'art. 352 TFUE, l'art. 114 TFUE richiede "meramente" la procedura legislativa ordinaria. Non sorprende, dunque, che le agenzie istituite come prima risposta alla crisi siano state create facendo ricorso a quest'ultima disposizione. Sembra utile rilevare, fin da adesso, che il MVU, creato nel corso della seconda risposta alla crisi, ha un diverso fondamento giuridico, ovvero l'art. 127 TFUE para. 6 che stabilisce la possibilità di affidare alla BCE funzioni di vigilanza¹⁹.

In generale, la dottrina ha messo in luce l'esistenza di almeno tre specie tipiche di competenze affidate in capo alle agenzie europee, ovvero funzioni di: (i) raccolta, trattamento e diffusione di informazioni; (ii) esecuzione e gestione operativa di programmi e progetti europei; nonché, (iii) l'espletamento di poteri decisionali di carattere soggettivo²⁰. Tali *species* di competenze sarebbero l'esemplificazione del riconoscimento di una più ampia funzione di regolazione, posta in capo a soggetti

dottrina Meroni nella sua essenza (o presunta tale), consistente semplicemente nel divieto di delega di poteri discrezionali, tralasciando, dunque, gli altri elementi che venivano, fino ad allora, ricondotti nel novero della dottrina Meroni. La "semplificazione" della Corte, inoltre, reinterpreta (e snellisce ulteriormente) l'analisi della natura (discrezionale o meno) dei poteri delegati che non può, adesso, prescindere dal contesto operativo in cui l'agenzia esercita le proprie funzioni.

19 In particolare, l'art. 127 TFUE, para. 6 afferma che possono essere affidati alla BCE "*compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie*". Sulla base di questa norma, il regolamento base che istituisce il MVU accentra le funzioni di vigilanza prudenziale in capo alla BCE in quanto "*banca centrale della zona euro dotata di ampie competenze in materia macroeconomica e di stabilità finanziaria*", regolamento base, op. cit., considerando 13.

20 *Ex multis*, R.H. VAN OOIK, *The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance*, in D. CURTIN, R.A. WESSEL (a cura di), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp, 2005, pp. 139 ss. e M. SHAPIRO, *Independent Agencies*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), op. cit., p. 115; E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 1, 2010, p. 60-61 e ss; G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2011, p. 8 e ss; G. NAPOLITANO, *L'Agenzia dell'energia e l'integrazione regolatoria europea*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, 2012, p. 194 e ss; E. FERRARI, *Agenzie europee, interessi degli Stati membri e conflitti istituzionali*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'Amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009, pp. 40 e ss.

sovrarazionali con funzioni attuative²¹. Tale attività andrebbe distinta da quella di regolamentazione, altresì riconosciuta agli stessi soggetti, la quale -al contrario della precedente- attiene solo all'adozione di norme giuridiche cogenti. Sebbene trattasi di una distinzione che presenta forti limitazioni²², si ritiene, comunque, utile a evidenziare che le funzioni tradizionalmente riconosciute alle agenzie vanno, in taluni casi, oltre le mansioni di consulenza, esecuzione e decisione, finendo per insistere su settori e ambiti più rilevanti e prevedere l'esercizio di mansioni più stringenti, come è avvenuto nel caso delle agenzie di vigilanza e supervisione (dotate, infatti, di poteri regolamentari²³) istituite come prima risposta alla crisi finanziaria.

3. La prima risposta alla crisi: (usuale) ricorso all'agencification e (usuali) modelli di integrazione europea

La prima risposta europea (corrispondente alla prima fase della crisi finanziaria, quando questa era ancora una "mera" crisi finanziaria/bancaria²⁴) risale all'inizio del 2011 e si è esaurita nella creazione di un sistema plurilivello, c.d. sistema europeo di vigilanza finanziaria ovvero *European System of Financial Supervision* ("ESFS")²⁵. A livello micro-prudenziale, l'ESFS è composto da tre agenzie europee, ovvero autorità di vigilanza: l'Autorità Bancaria Europea ("ABE"), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati ("ESMA") e, infine, l'Autorità europea delle assicurazioni e

21 La regolazione si manifesta nell'esercizio di funzioni esortative e di stimolo, perpetrate a vantaggio degli attori economici presenti sul mercato (*i.e.*, la coregolazione, l'autoregolazione, il ricorso alle raccomandazioni, all'autorità scientifica, la costituzione di reti, la convergenza di buone pratiche e l'emanazione di norme giuridiche vincolanti con forza precettiva individuale).

22 Parte della dottrina ne ha messo in luce la scarsa capacità predittiva, nonché i limiti inerenti la forzata generalizzazione di un fenomeno particolareggiato e specialistico. In tal senso, *ex multis* M. CHAMON, *The Influence of 'Regulatory Agencies' on Pluralism in European Administrative Law*, in *Review of European Administrative Law*, n. 2, 2012, p. 84 e ss.

23 Una parte delle Autorità decentrate, inoltre, esercita una tipologia di competenze che non può più essere ricondotta alla funzione esecutiva del diritto dell'Unione. Il conferimento di poteri decisionali ad alcune delle agenzie, già riconosciuti anteriormente all'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2175/2019, si unisce all'attribuzione di poteri para-giurisdizionali. Basti qui evidenziare come tali compiti siano esercitati da commissioni di ricorso interne, di fronte alle quali si svolge un primo controllo di legalità degli atti delle Agenzie.

24 Si veda, generalmente, I. NADOTTI, C. PORZIO; D. PREVIATI, *Economia degli intermediari finanziari*, Milano (2017), pp. 465 e ss.

25 L'ESFS trova ispirazione nel Report de Larosière del 2009. Le tre autorità di vigilanza micro-prudenziale sono state istituite con tre diversi regolamenti europei. Il loro principale compito è regolatorio: a esse spetta l'elaborazione e l'adozione di *standard* tecnici ed esecutivi. Inoltre, hanno il compito di: (1) assicurare l'uniforme applicazione del diritto europeo da parte delle autorità nazionali; (2) adottare decisioni vincolanti nei confronti delle autorità nazionali o istituti creditizi in situazioni di emergenza; nonché (3) risolvere le controversie tra autorità nazionali (nel caso, ad esempio, di vicende che abbiano effetti in più stati membri). Tuttavia, in pratica, la portata dei loro poteri è distinta. Infatti, anche a seguito dell'istituzione del MVU e dell'accentramento della funzione di vigilanza in seno alla BCE (ovvero, un'*istituzione* europea ai sensi dei Trattati), i poteri dell'ABE risultano "ridimensionati" rispetto, ad esempio, a quelli dell'ESMA a cui, infatti, sono state affidate competenze aggiuntive con ulteriori regolamenti.

delle pensioni aziendali e professionali (“EIOPA”). A livello macro-prudenziale, l’ESFS comprende l’*European Systemic Risk Board* (“ESRB”), inteso ad assicurare una vigilanza finanziaria coerente e uniforme all’interno dell’Unione.

L’obiettivo di questa prima fase di integrazione era quello di superare la frammentazione, tenendo comunque fermo il ruolo centrale delle autorità nazionali nella titolarità e nell’esercizio dei compiti di vigilanza, ancorché in un quadro di rafforzato coordinamento dell’esercizio delle medesime funzioni, realizzato attraverso un processo di *agencification*, ossia di previsione di apposite sedi istituzionali di raccordo a livello europeo, rappresentate da una nuova generazione di autorità europee di vigilanza. Il modello non appariva ancora integrato in un sistema di autorità accentrate, bensì era connotato da una “mera” cooperazione rafforzata tra le autorità nazionali²⁶.

Nell’analisi dei rapporti tra le (neo-costituite) agenzie europee di vigilanza e le (pre-esistenti) autorità nazionali di vigilanza emergono, essenzialmente, tre modelli di integrazione europea²⁷. Si riscontra un primo modello di cooperazione rafforzata²⁸ nell’esercizio: (1) delle funzioni di vigilanza nei tre settori di competenza delle tre autorità micro-prudenziali (i.e., bancario, finanziario e assicurativo) negli stati membri che non hanno (ancora) adottato l’euro; nonché (2) di alcune funzioni di vigilanza specifiche (i.e., sistema dei pagamenti, riciclaggio, tutela consumatori) in tutto il mercato unico europeo (eurozona e non). In questo primo modello di interazione/integrazione, la titolarità delle funzioni di vigilanza è mantenuta dalle autorità nazionali, le quali si coordinano con le autorità di vigilanza micro-prudenziali europee all’interno dell’ESFS. Sebbene i poteri affidati alle autorità micro-prudenziali siano più ampi che in passato²⁹, il modello di cooperazione rafforzata non è inedito³⁰.

Un secondo modello di supremazia delle autorità europee è rinvenibile nella circostanza che le agenzie europee di vigilanza possono adottare provvedimenti individuali nei confronti di un’autorità nazionale, laddove: (a) ricorrano situazioni di emergenza, o (b) per risolvere controversie tra autorità di vigilanza nazionali (così da

26 A. PIERINI, *L’unione bancaria europea come federalizing process, una prospettiva di diritto comparato*, Milano (2019), pp. 120-121. Cfr., A. MAGLIARI, *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo*, Trento 2020 (in cui l’autore riscontra “una prima forma di accentrato a livello sovranazionale, fondata sulla posizione di supremazia funzionale degli organi europei su quelli nazionali). Ibidem, pp. 36-43.

27 M. DE BELLIS, *European financial supervision after the crisis: multi-speed models within a two-track framework*, op. cit.

28 G. FERRARINI, L. CHIARELLA, *Common Banking Supervision in the eurozone: strenghts and weaknesses*, 1 agosto, 2013, ECGI – Law Working paper n. 223/2013, p. 4.

29 Si veda in generale, E. CHITI, *An important part of the EU’s institutional machinery: Features, problems and perspectives of European agencies*, *Common market law review*, 2009, 1395.

30 In particolare è già ravvisabile nel processo di integrazione europea ai settori elettrico e delle telecomunicazioni. S. CASSESE, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in E. CHITI, C. FRANCHINI, *L’integrazione amministrativa europea*, op. cit., p. 87.

assicurare l'uniforme applicazione del diritto europeo). In entrambi i casi, qualora l'autorità nazionale non voglia conformarsi alla decisione, l'agenzia europea può adottare un provvedimento nei confronti del singolo istituto finanziario. Tale aspetto rimane particolarmente rilevante ai fini della vigilanza nel caso di banche europee fuori dall'eurozona, così come di istituti finanziari non bancari. Infine, un modello atipico deriva dalla circostanza che, per quanto concerne la vigilanza bancaria, all'ABE è affidata la conduzione, in collaborazione con l'ESRB, degli *stress test*³¹ sui maggiori gruppi bancari europei a fini macro-prudenziali. Va rilevato che, parallelamente all'azione dell'ABE, la BCE anch'essa conduce stress test sulle banche sottoposte alla sua diretta vigilanza (che non rientrano nel campione ABE) a fini micro-prudenziali³².

Nonostante alcuni elementi di novità, appare chiaro che il ricorso all'*agencification* per fornire una prima risposta alla crisi finanziaria non abbia, invero, apportato nette rotture con la prassi consolidata. In questo contesto, infatti, le agenzie forniscono fori di raccordo tra le autorità nazionali per un più efficace coordinamento, nonché armonizzazione (*rectius*: ravvicinamento) delle norme e delle prassi tra stati membri. Né i poteri regolatori affidati alle agenzie di vigilanza risultano essere estremamente più rilevanti o pervasivi di quelli di altri organismi internazionali operanti nel settore bancario (si consideri, ad esempio il potere di regolamentazione del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, sostanzialmente estremamente cogente, per quanto formalmente *soft*)³³. Dalla prima risposta alla crisi, infatti, le funzioni di vigilanza rimangono ancora troppo saldamente di competenza nazionale per poter propriamente designare le agenzie europee quali "elementi di trazione" della funzione di vigilanza (seppur vada rilevato la funzione di regolamentazione ad essa affidate). Da ciò deriva il carattere "ordinario" della prima risposta istituzionale europea alla crisi: una risposta che cerca (e trova) soluzione istituzionale in un fenomeno consolidato, senza ad esso aggiungere novità particolarmente rilevanti.

4. La seconda risposta alla crisi: l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico e i modelli di integrazione tra centro (europeo) e periferie (nazionali)

Successivamente alla prima risposta, nel periodo 2013-2014, la crisi finanziaria era ormai sfociata in crisi sovrana, minacciando la stabilità degli stati membri nonché la

31 Gli *stress test* sono simulazioni statistiche che mirano a far emergere potenziali criticità e perdite che le banche europee verrebbero a soffrire a seguito di un peggioramento delle condizioni economiche, sull'esempio di quanto avvenuto nel 2009 e 2010.

32 Nel caso degli *stress test* condotti dalla BCE, l'eventuale comunicazione al mercato dei risultati è rimessa all'autonomia delle singole banche. Si veda la comunicazione della Banca d'Italia relativa ai *Risultati dello stress test europeo del 2018*, disponibile a <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/risultati-dello-stress-test-europeo-del-2018>.

33 Come noto, la legislazione europea in tema di requisiti di capitale è, di fatto, emanata sulla base dei vari Accordi di Basilea.

sopravvivenza della moneta unica³⁴. Contrariamente alla prima risposta, la seconda è il risultato di questa dimensione sovrana della crisi che ha reso evidente come le debolezze del sistema di vigilanza potessero addirittura mettere a repentaglio la stessa moneta unica³⁵. Il secondo insieme di misure è, dunque, diretto a centralizzare il sistema precedente che si dimostrava ancora (nonostante l'istituzione delle agenzie di vigilanza) poco coordinato e molto differenziato al suo interno proprio perché, come sopra esposto, la prima risposta alla crisi manteneva ancora centrale il ruolo delle autorità nazionali nello svolgimento dei compiti di vigilanza. La seconda risposta, invece, mira proprio superare quest'aspetto, nonché gli interessi nazionali di cui le autorità nazionali sono -adesso- ritenute portatrici. Si afferma l'idea, nel settore della vigilanza bancaria (ma stesso discorso vale per la risoluzione, il c.d. secondo pilastro), che solo la centralizzazione -a livello europeo- delle funzioni e del processo decisionario possa garantire il superamento degli interessi nazionali. È così che nasce l'UBE e, in particolare il suo primo pilastro, il MVU, dedicato alla vigilanza bancaria³⁶.

IL MVU affida alla BCE i compiti di vigilanza prudenziale nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli stati membri partecipanti³⁷. Tale principio di competenza è ulteriormente sviluppato nella distinzione tra due "livelli", o ambiti di applicazione, distinti sulla base della "significatività" degli istituti da vigilare³⁸. Nel caso degli enti significativi, è la BCE a svolgere le funzioni di vigilanza con un limitato ausilio da parte delle autorità nazionali; nel caso di istituti non significativi, le autorità nazionali svolgono (alcune) funzioni di vigilanza, sotto l'*oversight* e il coordinamento della BCE³⁹. Vale la pena rivelare che, anche in quest'ultimo caso in cui la funzione di

34 I. NADOTTI, C. PORZIO; D. PREVIATI, *Economia degli intermediari finanziari*, op. cit.

35 In generale, la costituzione di un'*unione bancaria* trova ispirazione in una moltitudine di documenti di natura politica, ad esempio il Report Van Rompuy (*Towards Genuine Economic and Monetary Union*, 5 dicembre 2012) e il Report dei cinque presidenti (*Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22 giugno 2015). Le misure relative all'UBE sono state adottate nel quadro dell'Unione Economica e Monetaria e sono indirizzate ai paesi dell'eurozona, sebbene formalmente aperti anche agli altri stati membri dell'Unione europea, attraverso la procedura di *collaborazione stretta*.

36 Sull'istituzione dell'UBE quale soluzione alla grave evoluzione della crisi finanziaria, si veda, in generale, B. WOLFERS e T. VOLAND, *Level the playing field: the new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, *Common Market Law Review*; E. FERRAN e V. BASIS, *The European Single Supervisory Mechanism*, *Journal of Corporate Law Studies*, 2013; F. CAPRIGLIONE, *L'Unione Bancaria Europea*, Milano, 2013.

37 Ovvero gli stati dell'eurozona, nonché gli stati membri dell'Unione che non hanno ancora adottato l'euro, ma che decidono di aderire al meccanismo di vigilanza mediante accordo di cooperazione rafforzata.

38 La significatività degli enti creditizi è valutata sulla base: (1) delle dimensioni, (2) dell'importanza per l'economia dell'Unione o di uno Stato membro e (3) della significatività delle attività transfrontaliere, regolamento base, op. cit., art. 6(4).

39 Si veda, BANCA CENTRALE EUROPEA, *Manuale di vigilanza dell'MVU Vigilanza bancaria europea: funzionamento dell'MVU e approccio di vigilanza*, p. 15 («*Nell'espletamento dei suoi compiti di supervisione, la BCE opera in stretto raccordo con le ANC. ... L'azione di supervisione della BCE consiste nella definizione di standard comuni per la vigilanza esercitata dalle ANC sugli LSI, nella raccolta delle informazioni dalle ANC e nella loro elaborazione, nonché nella conduzione di analisi tematiche. ... In questo contesto, la funzione di*

vigilanza è esercitata -principalmente- dalle autorità nazionali, la portata del ruolo della BCE risulta molto più “dominante” rispetto ad altri settori precedentemente interessati dal processo di armonizzazione e integrazione europea; basti pensare che la BCE ha facoltà di estendere, in via discrezionale, la propria funzione di vigilanza sui soggetti originariamente posti sotto la competenza delle autorità nazionali⁴⁰ e può applicare non solo il diritto europeo, ma anche quello nazionale in materia di vigilanza⁴¹.

A base delle ragioni di queste “novità” è il funzionamento stesso del meccanismo introdotto dal MVU, che presenta caratteri assolutamente peculiari rispetto ai precedenti modelli di raccordo tra il livello europeo e quello nazionale (incluso, quelli rinvenibili nella prima risposta alla crisi). Il carattere inedito del meccanismo risiede nella circostanza che, diversamente dai precedenti modelli, esso non è riassumibile in un solo schema o modello di collaborazione, bensì prevede una moltitudine di livelli di interazione (*rectius*: di integrazione amministrativa europea⁴²) che esistono contemporaneamente⁴³. È proprio tale meccanismo, ovvero l’insieme composito di modelli di relazione e interazione tra il livello nazionale ed europeo (o, di nuovo, modelli di integrazione amministrativa europea) a rappresentare un’assoluta novità per il diritto amministrativo europeo e per il processo di integrazione unionale⁴⁴.

Analogamente a quanto illustrato sopra, nell’analisi del rapporto/interazione tra la BCE e le autorità nazionali è possibile ravvisare quattro modelli di integrazione amministrativa. Il primo è basato sulla separazione delle funzioni, per cui la funzione di vigilanza prudenziale è affidata in via esclusiva alla BCE e le autorità nazionali

supervisione della BCE nei confronti della vigilanza delle ANC sugli LSI mira a identificare gli enti fragili e ad assicurare standard di vigilanza elevati e coerenti nell’ambito dell’MVU. La BCE espleta tale funzione di supervisione adottando un approccio proporzionale e orientato ai rischi. ... Analogamente, la BCE è coinvolta nella gestione delle crisi degli LSI tramite le attività di supervisione condotte in tale ambito.»).

40 Regolamento base, op. cit, art. 6(5), lett. b).

41 Ibidem, art. 4(3).

42 L’integrazione amministrativa a livello europeo è una realtà già molto sviluppata, sancita nei trattati istitutivi il cui potere esecutivo dell’Unione è inquadrato secondo un carattere composito e plurale. Sono numerosi i rapporti orizzontali tra amministrazioni nazionali e istituzioni europee, gli uffici domestici istituiti a fini strumentali a carattere sovranazionale, I procedimenti di composizione amministrativa per lo svolgimento di funzioni comuni, le reti amministrative, nonché la figura giuridica delle autorità nazionali in funzione europea. M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa*, op. cit. pp. 7-8.

43 F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a new model of administrative integration?*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op. cit.

44 Il pluralismo amministrativo deriva dal fatto che la declinazione delle competenze non si fonda su un’interpretazione di tipo duale e separate dello stesso principio di attribuzione, al contrario l’architettura del primo pilastro usa moduli di co-amministrazione e integrazione istituzionale e procedimentale, in quanto espressione della costante cooperazione tra livello centrale e decentrato, operando pertanto di volta in volta le autorità in posizione di equilibrio istituzionale (dovuto alla titolarità dei poteri concorrenti), di direzione e di coordinamento di ausiliarità. A. PIERINI, *L’unione bancaria europea come federalizing process*, op. cit. pp. 197-198.

svolgono un ruolo meramente ausiliario. Diversamente da precedenti esperienze di integrazione europea che lasciavano, comunque, le autorità nazionali residue di funzioni proprie, in questo caso non solo la funzione di vigilanza prudenziale su tutti gli enti è affidata in modo esclusivo alla BCE, ma inoltre i compiti mantenuti dalle autorità nazionali pongono queste ultime in posizione assolutamente subordinata e servente rispetto all'istituzione europea.

Un secondo modello ravvisabile è quello della supremazia, secondo il quale la BCE emana regolamenti, linee guida e istruzioni in riferimento alle funzioni di vigilanza delle autorità nazionali sugli istituti meno significativi. Nel MVU, tale modello è, ad esempio, ravvisabile nella funzione di vigilanza sulle banche c.d. non-significative⁴⁵, mantenuta dalle autorità nazionali (funzioni che la BCE può, comunque, decidere di avocare⁴⁶). Si tratta di un modello simile a quello di integrazione decentralizzata, in cui le autorità nazionali operano all'interno di un quadro stabilito dagli organi europei. Va, tuttavia, rilevato che, questa volta, il perimetro di autonomia e discrezionalità concesso alle autorità nazionali è molto limitato e soggetto a continua revisione e conferma da parte della BCE.

Il terzo modello ravvisabile è quello della collaborazione⁴⁷, per cui le autorità nazionali contribuiscono come organi ausiliari della BCE, al raggiungimento di specifici obiettivi, ad esempio gestendo fasi rilevanti di procedure complesse, come nel caso del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria⁴⁸, in cui le autorità nazionali verificano che sussistano i requisiti necessari e preparano una proposta di decisione per il vaglio della BCE a cui spetta la decisione finale⁴⁹. Analogamente, le transazioni per l'acquisizione di quote di rilevanza in banche (di qualunque dimensione) sono vagliate dall'autorità nazionale, ma la decisione finale spetta alla BCE. In generale, questo modello, basato sulla cooperazione (*rectius*: sulla subordinazione) delle autorità nazionali, ne esalta il profilo servente e si riscontra ogni qualvolta sia prevista, all'interno del MVU, la partecipazione delle autorità nazionali nel processo decisionale della BCE. Inoltre, per quel che concerne le decisioni macro-prudenziali (ad esempio, i requisiti anti-ciclici), esiste una variante di questo modello che prevede che le misure adottate dalle autorità nazionali debbano essere

45 F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a new model of administrative integration?*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit.; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op.cit., capitolo 3.

46 Regolamento base, op. cit., art. 6(5) lett. c).

47 F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a new model of administrative integration?*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit.; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op.cit., capitolo 3.

48 Regolamento base, op. cit., art. 14.

49 Tuttavia, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria segue invece il modello precedente, quello della supremazia. Tale decisione è, infatti, di esclusiva competenza della BCE, sebbene vige l'obbligo di consultazione con l'autorità nazionale. Si veda, BANCA CENTRALE EUROPEA, *Manuale di vigilanza dell'MVU*, op. cit., p. 54.

preventivamente notificate alla BCE che può sollevare obiezioni (a loro volta, valutate dalle autorità nazionali).

Il quarto -e ultimo- modello ravvisabile è basato sulla cooperazione⁵⁰ ed è quello la cui (re)interpretazione presenta -a parere di chi scrive- i caratteri più innovativi. Esso, infatti, estende alla BCE il compito, finora mai affidato a un organo europeo, di applicare il diritto nazionale di recepimento del diritto europeo⁵¹. La novità ha rilevanza giuridica (oltre che simbolica) in quanto, precedentemente al MVU, i modelli di integrazione amministrativa erano basati su una separazione delle funzioni che rispecchiava -tra l'altro- la fonte del diritto (nazionale o europea), cosicché spettava sempre alle autorità nazionali applicare il diritto nazionale⁵².

Al contrario dell'intreccio dei modelli -tutti essenzialmente di coordinazione- ravvisabili nella prima risposta alla crisi finanziaria, i modelli di integrazione su cui si basa il MVU tendono -tutti- ad esaltare il ruolo (accentratore) della BCE rispetto a quello (ausiliario) delle autorità nazionali. In particolare, i modelli di integrazione rilevati nel MVU sono -essenzialmente- riconducibili a una tripartizione di modalità di implementazione: (1) esercizio diretto delle funzioni di vigilanza da parte della BCE; (2) emanazione di raccomandazioni e istruzioni indirizzate alle autorità nazionali competenti su come esercitare le funzioni in materie di vigilanza da esse mantenute, e infine (3) applicazione da parte della BCE del diritto nazionale attuativo del diritto dell'Unione. Prevale quindi, una logica di forte accentramento amministrativo o -perlomeno- un'articolazione rigidamente verticale dei rapporti tra autorità centrali e locali⁵³.

50 F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a new model of administrative integration?*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit.; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op.cit., capitolo 3.

51 F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a new model of administrative integration?*, in E. CHITI e G. VESPERINI (a cura di), *The Administrative Architecture of Financial Integration*, op. cit; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op.cit., capitolo 3.

52 M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, *Diritto pubblico*, 2013, pp. 986-987. I poteri della BCE non sono, comunque, limitati all'applicazione di regole vincolanti, ma presuppongono anche un certo margine discrezionale, si veda C. BRESCIA MORRA, *From the Single Supervisory Mechanism to the Banking Union. The role of the ECB and the Eba*, *Luiss Working Paper*, n. 2, 2014, 16.

53 A. PIERINI, *L'unione bancaria europea come federalizing process*, pp. 197-198. Il profilo verticale dei rapporti tra BCE e autorità nazionali è notevolmente complesso, in quanto il principio di attribuzione non implica una netta separazione funzionale, prevendendo piuttosto il ricorso costante a strumenti di cooperazione e integrazione procedimentale tra il livello centrale e quelli nazionali. Considerando, ad esempio, il già citato procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria: esso si pone all'esito di un sub-procedimento decentrato, svolto dalle autorità nazionali (le quali ricevono le domande e notificano alla BCE un progetto di decisione). Ne consegue che, pur a fronte di una competenza esclusiva della BCE nel rilascio dell'autorizzazione, il procedimento di formazione della stessa vede la partecipazione delle autorità nazionali sebbene in un ruolo istruttorio. Necessaria è, altresì, la leale cooperazione tra i due livelli. Nelle sue funzioni di vigilanza diretta, infatti, la BCE deve essere costantemente assistita dalle autorità nazionali (regolamento base, art. 6(3)) nella preparazione degli atti con conseguente necessario scambio di informazioni (c 2). Anche la designazione delle autorità nazionali come supervisori primari degli enti *non significant* fa riscontro un potere di vigilanza indiretta in capo alla BCE (regolamento base, art 6(5)). *Ibidem*, pp. 200-203.

5. Segue, la novità dei Joint Supervisory Teams all'interno del modello di cooperazione: verso un unicum sovranazionale

L'ultimo sopra-menzionato modello di integrazione, i.e. quello di cooperazione, presenta ulteriori rilevanti novità fin nel modo in cui, all'interno del MVU, reinterpretata la sua accezione generale (già presente precedentemente in altri ambiti di integrazione europea), ovvero quella per cui le autorità nazionali hanno l'obbligo di scambiarsi membri dei rispettivi staff⁵⁴. Si ritiene che, proprio questo secondo aspetto, apparentemente triviale, rechi invero con sé un fondamentale cambio di passo nella prassi di integrazione unionale.

Il MVU, infatti, fornisce un'interpretazione inedita del modello di cooperazione, in quanto i concreti compiti di vigilanza quotidiana, sugli enti significativi, sono svolti⁵⁵ dai c.d. *joint supervisory teams* ("JST")⁵⁶. I JST sono costituiti da un coordinatore della BCE e dai membri, designati dalle autorità nazionali, tra i funzionari del proprio organico⁵⁷ (fatto salvo il potere della BCE di modificare le designazioni effettuate per ragioni di opportunità⁵⁸). L'esistenza dei JST comporta, dunque, che l'esecuzione delle funzioni -di esclusiva competenza europea- sia, in concreto, affidata a un modello ibrido, in cui operano sia l'apparato europeo che quelli nazionali, sebbene in modo assolutamente originale rispetto al passato. Attraverso i JST, quindi, le autorità nazionali, al di là del ruolo "subordinato", al quale sono formalmente relegate, mantengono un ruolo sostanzialmente essenziale nel controllo prudenziale del mercato bancario (ora europeo, piuttosto che nazionale), in quanto sono i membri dei JST (i.e., funzionari delle autorità nazionali) i concreti esecutori della competenza (eppure esclusiva) della BCE.

Questa nuova figura organizzativa dei JST, su cui -in effetti- poggia la complessiva costruzione della vigilanza⁵⁹, combinando in modo originale autorità nazionali ed

54 Obiettivo già perseguito nel sistema precedente attraverso il comitato della vigilanza bancaria europea. Si veda, L. DRAGOMIR, *European prudential banking regulation and supervision. The legal dimension*, New York, 2010, pp. 217-224.

55 Regolamento base, considerando 79.

56 I JST svolgono le attività di ordinaria supervisione nei confronti degli istituti bancari significativi, vigilando sul rispetto della normativa prudenziale e sulla conformità ai parametri organizzativi, patrimoniali e informativi ivi determinati. Inoltre, sono responsabili dell'approvazione e dell'implementazione della pianificazione annuale ("*supervisory examination programme*") e dello svolgimento degli *stress tests*.

57 La composizione si articola secondo criteri di proporzionalità e multinazionalità sulla base dei quali -da un lato- rileva l'ammontare del rischio e la distribuzione territoriale dell'ente vigilato, -dall'altro- a prescindere dalla collocazione geografica degli istituti, i *teams* sono costituiti anche da altri rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali, assicurando il bilanciamento tra il principio di sussidiarietà e l'unitarietà della funzione dall'altro. Si applica anche il principio della multinazionalità che prevede la partecipazione di dipendenti di diverse autorità nazionali, non necessariamente competenti territorialmente sul gruppo e sulle sue controllate.

58 Regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014 che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate, OJ L 141, 14.5.2014, p. 1-50 ("regolamento quadro"), art. 4.

59 Nonché alla risoluzione, relativamente ai piani preventivi.

europee, trova un inedito equilibrio tra -da una parte- la divisione dei compiti di vigilanza tra livello europeo e nazionale, e -dall'altra- la garanzia che prevalga l'anima europea. Per mezzo dei JST, infatti, si realizza un sistema non solo centralizzato, a detrimento delle autorità nazionali, ma soprattutto integrato, tra centro europeo e periferie nazionali. Il sistema unionale (e unitario) si apre alla partecipazione delle autorità locali attraverso la condivisione (rectius: la commistione) degli apparati organizzativi. Diversamente dalle precedenti fasi di integrazione europea, quindi, i JST consentono di sviluppare una vera e propria "concentrazione" amministrativa, raggiungendo l'obiettivo di un'azione amministrativa comune⁶⁰; o meglio, comunemente europea, in quanto la componente sovranazionale, ovviamente, domina la configurazione dei JST poiché i funzionari nazionali non operano come rappresentanti delle autorità di provenienza⁶¹ e, inoltre, l'esercizio del potere insito nella funzione prudenziale ricade integralmente sulla BCE, coerentemente con la propria competenza esclusiva in materia di vigilanza prudenziale.

La portata innovativa di questi (inediti) enti compositi, così come di questo nuovo equilibrio di funzioni e di apparati amministrativi, non può essere sottovalutata, in quanto proprio attraverso di essi si realizza un arretramento del peso nazionale, a vantaggio della guida europea⁶², ovvero una *ever closer union among the peoples of Europe*, come enunciato (e auspicato) dal preambolo del Trattato di Roma. I membri dei JST, infatti, vengono assimilati all'interno di un sistema amministrativo complesso (europeo), che sfuma i confini (nazionali) che erano soliti segmentarlo al suo interno, rendendolo -formalmente e sostanzialmente- una realtà giuridica veramente integrata e unitaria⁶³. Essi sono completamente incorporati in un unicum sovranazionale, in cui -probabilmente per la prima volta- sbiadisce del tutto la dimensione nazionale e rimane solo quella europea. Proprio come la vigilanza sugli

60 M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op. cit., p. 262. La partecipazione a sistemi amministrativi misti si accompagna alla condivisione di informazioni, al confronto tra le esperienze amministrative, alla messa a punto di condotte comuni, a meccanismi di aggiustamento e perfezionamento della macchina amministrativa. Per un esame delle ambiguità e delle ambivalenze legate alla partecipazione delle amministrazioni italiane alle reti europee, E. CHITI, *La dimensione europea e globale*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, pp. 395 e ss.

61 In questo contesto, la formula organizzatoria consiste nel «conferire un ufficio a persona appartenente a una certa categoria [...] in quanto l'attribuzione o la competenza dell'ufficio comporta la conoscenza dei problemi propri di quella categoria»; per cui il titolare "rappresentativo" di un ufficio "è un portatore di interessi, non un rappresentante di interessi», M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op. cit., p. 301 (citando M.S. Giannini che elabora tale distinzione).

62 E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB position*, 2018, *European Public Law*, n. 1, pp. 101-124.

63 L. TORCHIA, *La regolamentazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore*, op. cit., pp. 260 e ss. Si veda anche, F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, Torino (2002).

enti creditizi sfuma la propria dimensione nazionale per assumere unicamente valenza europea, così all'interno dei JST i funzionari dissolvono la loro provenienza nazionale per assumere un'identità (esclusivamente) europea.

6. Il Meccanismo di Vigilanza Unico come tappa dell'integrazione (sovranaazionale) europea e la replicabilità dell'unicum sovranazionale

Da quanto sopra esposto, è possibile trarre alcune conclusioni rilevanti per la natura del processo di integrazione unionale. In primo luogo, le due risposte alla crisi, oltre che rappresentare le reazioni di due diversi momenti cronologici del turbamento dei mercati finanziari, sottendono -invero- due interpretazioni, molto diverse, del processo di integrazione europea.

Nonostante, infatti, i rimarchevoli sviluppi del processo di integrazione europeo, tutt'oggi la natura giuridica dell'Unione europea è (ancora) quella di un'organizzazione internazionale, seppur ben diversa da quelle classiche. Oggi, l'Unione europea, seppur non formalmente un'entità federale, è certamente più federale rispetto al passato e probabilmente alla vigilia di un'ulteriore fase di integrazione facilitata dalle recenti misure anti covid-19. Tuttavia, non va sottovalutato che il processo di integrazione europeo non è inquadrato in nessuno schema predefinito verso un'unione federale, ma piuttosto dipende dalla volontà politica degli stati membri (motivo per cui il processo di integrazione, sebbene tendente nel lungo termine, a un continuo seppur lento consolidamento, si è rivelato spesso contraddittorio e segnato da frequenti battute d'arresto) e che, accanto alle attuali spinte solidaristiche, giocano (altrettanto?) forti spinte nazionalistiche e anti-europeistiche. Risultano, infatti, significative sia il ridimensionamento del ruolo dell'Unione *vis à vis* gli stati membri ad opera del Trattato di Lisbona (attraverso la più precisa ridefinizione delle competenze attribuite e del principio di sussidiarietà), sia la sempre più frequente invocazione della dottrina dei controlimiti da parte delle Corti costituzionali dei paesi membri⁶⁴.

Da una parte, la prima risposta sembra, quasi, (ri)proporre la visione che il processo di integrazione unionale sia principalmente di natura internazionale, ovvero non miri a sostituirsi (per lo meno, non del tutto) agli stati membri, ma intenda piuttosto fornire fori di coordinazione a livello inter-statale per il raggiungimento di obiettivi economici e l'integrazione finanziaria tra paesi che condividono una storia comune. L'istituzione del MVU, invece, molto diversamente, ridà slancio a un processo di integrazione sovranazionale, che mira in qualche modo (ancora da definire) a superare i singoli stati membri per fondersi in un'unione dal sapore federale.

⁶⁴ Per approfondire, si veda G. STROZZI e R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Torino 2019, pp. 34-38; 69-88.

Inoltre, la ridefinizione europea delle funzioni di vigilanza fa venir meno un altro tradizionale principio a base del processo di integrazione unionale, quello dell'*home country control*, per cui la titolarità e l'esercizio, delle funzioni di regolamentazione e vigilanza sui mercati nazionali restava in capo alle autorità nazionali nel quadro dell'armonizzazione minima. Ben lungi dall'essere "meramente" un principio di riparto delle competenze tra centro (europeo) e periferie (nazionali), l'*home country control* opera(va) *de facto*, fin dalla creazione della moneta unica, come un argine funzionale all'europeizzazione delle funzioni relative ai sistemi bancari e creditizi degli stati membri. Infatti, seppur vero che l'introduzione dell'euro ha accentrato la politica monetaria in capo alla BCE, altrettanto vero è che l'*home country control* faceva da contraltare a tale attribuzione europea, preservando la titolarità, da parte delle autorità nazionali, delle funzioni di governo e controllo dei rispettivi sistemi bancari⁶⁵. La direzione che, invece, emerge dal funzionamento del meccanismo di vigilanza è esattamente opposta: adesso è la BCE chiamata ad "arginare" i poteri e le funzioni delle autorità nazionali.

Infine, il MVU rappresenta un capitolo inedito del processo di integrazione europeo non solo per l'assenza di un'agenzia che opera come congiunzione ausiliare tra amministrazione sovranazionale e nazionale, ma -soprattutto- per il superamento degli interessi nazionali in funzione di una effettiva *ever closer union*. In esso, infatti, le autorità domestiche non agiscono più nell'interesse nazionale, ma neanche partecipano a una struttura organizzativa finalizzata alla realizzazione di interessi europei; bensì prendono parte a un unicum europeo, ovvero un sistema comune a trazione sovranazionale, che viene a sostituire completamente l'apparato nazionale, dando esecuzione a un sistema pienamente integrato. Viene anche meno la netta distinzione tra amministrazione europea e amministrazione domestica, dal momento che le stesse si fondono in un unico apparato in cui vige il principio di indistinzione⁶⁶.

In chiusura, risulta doveroso chiedersi se questo unicum sovranazionale sia replicabile anche ad altri ambiti, oltre quello della vigilanza prudenziale. A questo proposito, è utile avanzare due considerazioni. Primo, l'istituzione del meccanismo di vigilanza (ovvero, la seconda risposta alla crisi) non era conseguenza necessaria della creazione delle agenzie europee di vigilanza (ovvero, la prima risposta alla crisi). Non è, quindi, possibile escludere che nonostante questa "fuga in avanti" nel processo di integrazione, si possa, in altri ambiti, ritornare all'*integration as usual*, attraverso l'istituzione di agenzie.

Inoltre, e ancor più rilevante, l'istituzione del meccanismo di vigilanza – e della *ever closer union* insita in esso- è stato reso giuridicamente attuabile dall'art. 127 TFUE para. 6, il quale prevedeva la possibilità che fossero affidati alla BCE (ovvero,

65 A. PIERINI, *L'unione bancaria europea come federalizing process*, op. cit., pp. 20-21.

66 M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, op. cit., pp. 12-14.

un'istituzione europea piuttosto che una "mera" agenzia) "compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie". Ciò ha permesso l'accentramento di funzioni che non fossero di semplice coordinazione o esecuzione, ma potessero anche coinvolgere l'esercizio di ampi margini di discrezionalità. In assenza di una siffatta norma nei Trattati (e/o di modifica degli stessi), l'unico modo in cui si sarebbe potuto procedere era per mezzo di *agencification*, come infatti è accaduto nel caso del c.d. secondo pilastro, basato, per l'appunto sul SRB, ovvero un'agenzia e, come tale, soggetta ai limiti istituzionali e giurisprudenziali che, per quanto attenuati, continuano a regolare la separazione dei poteri all'interno dell'Unione.

Il nuovo millennio si presenta ricco di sfide che sarà necessario fronteggiare il più coordinatamente possibile. Non è, quindi, assurdo supporre che l'esigenza di un meccanismo "integrato" possa emergere anche in altri ambiti, diversi dalla vigilanza prudenziale, magari non originariamente previsti dalle norme dei Trattati. Sarà, a quel punto, interessante capire se e, eventualmente, in che modo e con quali strumenti giuridici, si potrà -nuovamente- dare forma a un *unicum* sovranazionale.