

Introduzione

## **L'unione bancaria come inedita figura giuridica di composizione amministrativa**

SOMMARIO: 1. L'unione bancaria e la crisi europea. – 2. La novità del sistema amministrativo dell'unione bancaria. – 3. Due caratteristiche essenziali di questo modello di composizione dei poteri. – 4. Gli obiettivi dell'indagine. – 5. Il metodo e i confini della ricerca.

### **1. L'unione bancaria e la crisi europea**

L'Unione europea è una “istituzione a formazione progressiva”, al punto che si ha l'impressione che la costruzione di essa muova di crisi in crisi. Potrebbe essere rappresentata dalla metafora della bicicletta, sulla quale stando fermi si cade ovvero in cui un terreno accidentato o paludoso può rendere ancora più difficile l'impresa. Le trasformazioni e le crisi – come la palude – hanno spesso un risvolto sul piano istituzionale, poiché chiedono una nuova definizione dei compiti e un rinnovato equilibrio dei poteri. Non fa difetto, in questo contesto, il diritto amministrativo europeo: «il modo in cui l'Unione è stata configurata, in parte come un “contratto incompleto”, in parte come una struttura flessibile, in parte come un sistema indeterminato o aperto, ha consentito all'Unione di affrontare le crisi e di sfruttarne l'energia per valersene come fattore di sviluppo»<sup>1</sup>. Sono le crisi che hanno dato e danno luogo all'occasione per progredire nello spazio europeo, anche se occorre essere cauti sotto il profilo metodologico nel trarre lezioni dalla storia delle istituzioni: «essa può favorire riflessioni più generali circa quanto la teoria è capace di suggerire riguardo agli assetti istituzionali preferibili, alle condizioni che agevolano od ostacolano determinate linee di azione o d'inazione»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 789.

<sup>2</sup> G. DELLA CANANEA, *Crisi della finanza e modelli di governance nell'Unione europea*, 13

Non vi è dubbio come nella costruzione dell'unione bancaria si ravvisi una risposta alla crisi europea agevolata da flessibili disposizioni contenute nei trattati, mediante un processo di riforma del settore della vigilanza finanziaria tendente alla creazione di un quadro finanziario integrato<sup>3</sup>. Quale esito del riassetto della *governance* europea<sup>4</sup> causato dalla crisi, essa fornisce un esempio della dinamica evolutiva delle strutture amministrative che tocca il processo di integrazione amministrativa europea<sup>5</sup>. Sperimentando l'attri-

---

luglio 2009, pubblicato in *www.apertacontrada.it.*; C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, p. 205 ss., segnala il peso delle crisi come fattore di trasformazione dell'assetto organizzativo dell'Unione europea. Sul ruolo della crisi rispetto alle istituzioni del mercato finanziario europeo, E. CHITI, G. VESPERINI, *The Administrative Architecture of Financial Integration*, in F. Merloni, A. Pioggia (eds.), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Berlin (Springer), 2018, p. 227 ss.

<sup>3</sup> È vero che F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale*, in G. della Cananea, G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 47 ss., sostiene che con l'unicità della moneta la normativa europea sembra aver sposato la teoria secondo cui la vigilanza bancaria è uno «strumento connesso di governo della base monetaria», per cui «la vigilanza sulla stabilità degli intermediari finanziari è un condizionamento strutturale per il governo della moneta», da qui la previsione dell'ex art. 105 (ora art. 127 TFUE) per cui la BCE potrà avere in futuro «poteri propri, ancorché non generali ma specifici», ma è altrettanto vero che lo stesso autore cela «il sospetto» che «un procedimento del genere non sia attivabile se non dietro la spinta di “urgenze” clamorose» (nota n. 6). Sembra confermata, sotto questo profilo, la tesi dell'unione bancaria come prodotto della crisi. Sulla crisi dei debiti sovrani, M. RUFFERT, *The European debt crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, 48, p. 1785 ss.; e sulle relative conseguenze sulle istituzioni e sulle amministrazioni, G. VESPERINI, *La crisi e le nuove amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 695 ss.; G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012. Il nominativo “unione bancaria” è stato impiegato per la prima volta in alcuni studi del 2011 e in documenti ufficiali dell'Unione europea nel 2012, menzionati nelle note successive, in particolare in occasione del Consiglio europeo del giugno 2012.

<sup>4</sup> Si impiega in questo volume l'aggettivo “europeo” per richiamare le nozioni, le categorie e gli istituti propri del diritto dell'Unione europea. Il lemma “europeo” consente altresì di rappresentare la complessa interazione tra ordinamenti, poiché l'espressione “diritto europeo” è comprensiva sia del diritto dell'Unione sia dei diritti nazionali (L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, p. 9) e, sotto questo profilo, l'ambivalenza di questa espressione viene ad essere paradigmatica degli attuali sviluppi del processo di integrazione rappresentati dall'unione bancaria.

<sup>5</sup> Per lo studio dell'integrazione europea in termini di storia istituzionale B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, 2015. Sulla costruzione dell'ordinamento europeo e sul mancato ancoraggio al paradigma statale, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2003; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Ro-

buzione di funzioni a nuovi organismi, «the Banking Union is perhaps the most transformative institutional response to the crisis experienced by the euro area in the last few years»<sup>6</sup>.

Il riferimento da cui si trae spunto è, innanzitutto, alla crisi economica, la cui specificità va ricercata nella durata e nell'intensità. L'unione bancaria appare come un laboratorio istituzionale mirante ad affrontare una debolezza sistemica della moneta euro, cercando di ripristinare la fiducia collettiva nelle banche e nell'euro. In questo quadro, è decisivo che l'unione creditizia venga completata in modo che la relativa vulnerabilità sia eliminata e che sia ripristinata la solidità e la credibilità del sistema bancario europeo, in funzione del più vasto obiettivo di rafforzamento del mercato interno e dell'unione economica monetaria. È chiaro, tuttavia, che tale obiettivo di consolidamento dipende altresì dalle concrete scelte di politica economica che le autorità compiono e dai conseguenti effetti che queste ultime hanno sul sistema del credito. Ne sono un esempio le indicazioni fornite nell'*Addendum* BCE alle Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (Npl), le quali permettono approcci diversi caso per caso<sup>7</sup>.

---

ma-Bari, 2003; P. GROSSI, *Unità giuridica europea: un medioevo prossimo futuro?*, in *Quad. fior.*, 2002, p. 39; M. GNES, *La scelta del diritto. Concorrenza fra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, 2004. Per una riflessione di ampio respiro sul diritto amministrativo negli ultimi decenni, P. CRAIG, *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, Cambridge, 2015, p. 313 ss. Ricostruisce attentamente il ruolo della scienza giuridica italiana agli studi sull'integrazione A. SANDULLI, *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, p. 859.

<sup>6</sup>N. VÉRON, *Europe's radical banking union*, Bruegel, Brussels, 2015, p. 5 ss. I volumi più rilevanti sul tema sono M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'unione bancaria europea*, Pisa, 2016; E. CHITI, G. VESPERINI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, Bologna, 2015. Sulla roadmap che ha condotto all'unione bancaria, A. BAGLIONI, P. BONGINI, M. LOSSANI, L. NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *Banca Impresa Società*, 2012, p. 328 ss.

<sup>7</sup>BCE, *Addendum alle Linee guida della BCE per le banche sui crediti deteriorati (NPL): aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per le esposizioni deteriorate*, Marzo 2018, che mirano ad assicurare costanti progressi nella riduzione dei rischi persistenti nell'area dell'euro e soprattutto a conseguire lo stesso livello di copertura per le consistenze e i flussi di *non performing loans* in un orizzonte di medio termine, ma al contempo implicano per gli istituti di credito forti pressioni regolamentari che costituiscono un incentivo a procedere alle cessioni dei crediti problematici e a svalutare queste consistenze patrimoniali. Negli ultimi mesi, infatti, la qualità degli attivi degli istituti di credito, operanti nell'ambito europeo, è divenuto una delle priorità dell'azione di vigilanza bancaria. I più stringenti parametri di valutazione del rischio di credito rendono la presenza di crediti deteriorati un aspetto da monitorare con attenzione da parte dell'organo di vigilanza. Se la quantità di *non perfor-*

Oltre a quella economica, rileva in questa sede anche una crisi amministrativa, sul crinale in particolare della legittimazione. Essa sembra dipendere «non soltanto da cause esterne, da condizioni geo-politiche ed economiche, dal deficit democratico, come ogni giorno si rileva nel dibattito pubblico, ma anche dalla mancata cura del buon funzionamento delle istituzioni, che pure costituiscono il pilastro fondamentale su cui si reggono i pubblici poteri nell'epoca moderna»<sup>8</sup>.

La filosofia che ha ispirato l'unione bancaria consiste nel superamento di uno stretto legame tra banche e Stati nazionali, tale da frammentare il mercato finanziario. E ciò si ottiene allocando diversamente le competenze e coordinando l'applicazione della vigilanza prudenziale e delle regole di risoluzione. Per superare la crisi occorre scommettere su più Europa, su un'integrazione rafforzata delle amministrazioni, ragionando sulla base di un disegno di edificazione di un modello semi-federale di Stato europeo.

Riflettendo diversamente l'unione bancaria potrebbe essere vista anche come l'inevitabile sviluppo del processo di superamento della armonizzazione delle regole del settore finanziario, in particolare a seguito della genesi e del

---

*ming loans* raggiunge dimensioni importanti rapportata al valore del patrimonio netto della banca, il contesto regolamentare attuale impone rispetto al passato agli enti creditizi livelli di qualità più elevata nella composizione del patrimonio di vigilanza. Sotto questo profilo, la *cost-benefit analysis* – espressione dell'applicazione del principio di proporzionalità – richiede che i costi di implementazione della regolazione bancaria, necessari a garantire l'adeguamento degli istituti bancari ai più stringenti parametri di misurazione sia dei coefficienti patrimoniali che del rischio di credito, debbano essere rapportati ai costi, che si dovrebbero affrontare, nel caso in cui si materializzi una crisi sistemica. Sul tema, U. VIOLANTE, *Il principio di proporzionalità tra prezzo inefficiente e inefficienza delle regole: l'esempio della regolazione bancaria*, in *Europa e Diritto Privato*, 2018, p. 185 ss. Sul fatto che il test di *proporzionalità* possa essere preso ad esempio per dimostrare lo sviluppo di un comune modo di pensare nel diritto europeo, D.-U. GALETTA, *General Principles of EU Law as Evidence of the Development of a Common European Legal Thinking: The Example of the Proportionality Principle (from the Italian Perspective)*, in *Common European Legal Thinking. Essays in Honour of Albrecht Weber*, eds. H.-J. Blanke, P. Cruz Villalón, T. Klein, J. Ziller, Berlin, 2015, p. 221 ss.

<sup>8</sup>G. NAPOLITANO, *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 720, il quale precisa che «la crisi amministrativa dell'Europa ha una duplice dimensione e tocca sia le istituzioni comuni sia quelle degli Stati membri. Le prime sono colpite da una sempre più forte crisi di legittimazione, le seconde da un'aggravata crisi di capacità. Ciò finisce per alimentare reciproca sfiducia e crescenti sospetti di slealtà». Su come la crisi abbia influenzato i principali canali di espressione e di influenza politica che caratterizzano una democrazia, L. MORLINO, F. RANIOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, 2018, p. 17 ss.

ruolo svolto dall'*European Banking Authority* (EBA)<sup>9</sup>. Ovvero come quello strumento che viene a porre fine all'artificiale separazione tra politica mone-

---

<sup>9</sup>L'architettura istituzionale del *European System of Financial Supervision* (ESFS) si compone di un organismo di coordinamento delle politiche macro-prudenziali, sprovvisto di personalità giuridica (ESRB) e di tre autorità di vigilanza micro-prudenziale (EBA, EIOPA, ESMA), istituite, nella forma di agenzie europee, rispettivamente con i regolamenti (UE) nn. 1093, 1094 e 1095 del 2010, con compiti di regolazione e di vigilanza nel settore bancario, assicurativo e dei mercati finanziari. Si opera una netta distinzione tra livello microprudenziale e macroprudenziale, in cui il primo livello è volto a vigilare la solidità e la solvibilità delle singole istituzioni finanziarie, tutelando i clienti e prevenendo il loro fallimento suscettibile di eventuali contagi. Mentre il livello macroprudenziale è finalizzato a tutelare l'economia europea dal rischio sistemico, tramite un'analisi continuativa degli *shock* che interessano il sistema finanziario, mediante la predisposizione di regole comuni armonizzatrici dei settori di competenza e delle pratiche di vigilanza, nonché l'implementazione di atti legislativi vincolanti dell'Unione. Al ramo di vigilanza macroprudenziale è dedicato l'*European Systemic Risk Board*, comitato consultivo senza personalità giuridica la cui attività è logisticamente e amministrativamente supportata dalla BCE. Alla vigilanza microprudenziale sono dedite le tre *European Supervisory Authorities* (ESAs) sopra menzionate: l'*European Banking Authority* per le banche, l'*European Securities and Markets Authority* per i mercati e gli strumenti finanziari, e l'*European Insurance and Occupational Pensions Authority* per le assicurazioni e le pensioni aziendali e sociali. Le tre autorità sostituiscono e assumono gli incarichi dei tre comitati di settore già previsti dal sistema *Lamfalussy*.

La caratteristica di questo disegno, che si deve al *Rapporto de Larosière*, consiste nel fatto che si applica complessivamente a tutto lo spazio europeo. Viceversa, il progetto di realizzazione dell'unione bancaria è da collocare nell'ambito del rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e produce effetti esclusivamente per i paesi aderenti all'area euro (sulle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale sull'unione economica e monetaria e sulla necessità di risposte istituzionali, si v. G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, n. 3). Esso è stato ideato sin dal 2012 nel *Rapporto Van Rompuy* (noto anche come rapporto dei cinque presidenti, a cui hanno preso parte i relativi presidenti del Consiglio europeo, del Consiglio, della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea), *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 26 giugno 2012, a parere del quale occorre una strategia per la crescita economica e la stabilità dell'area euro che si fonda sulla creazione di un quadro finanziario integrato tale da garantire la stabilità finanziaria e minimizzare i costi dei fallimenti bancari per i cittadini europei. I prodromi di questo progetto si riscontrano nella comunicazione della Commissione, *Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione*, COM (2012) 299 final, 30 maggio 2012. Dopo la pubblicazione del rapporto, invece, la Commissione ha delineato un quadro delle azioni da intraprendere per l'attribuzione dei compiti di vigilanza prudenziale alla BCE, *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, COM (2012) 510 final, 12 settembre 2012, nonché Commissione, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM (2012) 777 final, 28 novembre 2012 (su cui G. NAPOLETANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. Verso l'Unione bancaria*, in *Banca e borsa*, 2012, p. 747 ss.).

taria (europea) e vigilanza bancaria (nazionale), concentrando entrambe le attribuzioni e l'esecuzione dei relativi compiti sotto l'egida dell'organismo sovranazionale.

Una peculiarità dell'unione bancaria è quella di dare vita ad un ordine speciale basato su tre pilastri, come meglio chiarito nel primo capitolo. Essi sono il *Single Supervisory Mechanism*, il *Single Resolution Mechanism* e il *Single Deposit Guarantee Scheme*. Di particolare interesse rispetto a questa indagine sono il primo e il secondo pilastro, per cui sull'analisi e sul funzionamento di essi sarà concentrata in particolare l'attenzione. La ragione è quantomeno duplice. In primo luogo, perché il sistema di garanzia dei depositi è privo di un apparato sovranazionale di *enforcement* tale da assicurare un'attuazione comune su tutto lo spazio europeo, dal momento che la spinta sovranazionale riformatrice si è fermata allo stadio dell'armonizzazione, essendo state stabilite regole comuni che continuano ad essere applicate dalle amministrazioni nazionali<sup>10</sup>. In secondo luogo, perché le funzioni di vigilanza e di risoluzione rappresentano un capitolo a sé stante, essendo evidenti le strette connessioni tra esse: «supervision and resolution are two complementary aspects of the establishment of the internal market for financial services whose application at the same level is regarded as mutually dependent»<sup>11</sup>.

Sotto questo profilo l'unione bancaria – e soprattutto il *supervisory* e il *resolution mechanisms* – rappresenta un materiale particolarmente interessante da approfondire, che si connette strettamente con la crisi europea, e questo studio intende analizzarne i caratteri principali, evidenziandone gli aspet-

---

<sup>10</sup> Il sistema di garanzia dei depositi è attualmente disciplinato dalla direttiva 2014/49 secondo un modello teso a garantire un livello uniforme di protezione. Tale standard è assicurato mediante l'armonizzazione delle regole e sostituisce il precedente criterio improntato sulla soglia "minima", già in vigore con la direttiva n. 19/1994 (la soglia minima di protezione dei depositi da salvaguardare era in origine pari a Euro 20.000, poi il limite minimo è stato incrementato in seguito alla crisi finanziaria a Euro 50.000 nel 2009 per effetto della direttiva n. 2009/14 e, a partire da dicembre 2010, si è registrato l'automatico aumento della soglia a Euro 100.000). Al riguardo, C. CHESSA, P. DE GIOIA-CARABELLESE, *Il cosiddetto sistema paneuropeo di protezione dei depositanti: un ulteriore euro autogol? Un'analisi critica della direttiva 2014/49*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2016, p. 332 ss., i quali notano che «la materia è stata oggetto di un processo di armonizzazione partito nel 1994» da quando «il legislatore europeo ha ritenuto che la protezione del depositante sia uno dei principi cardine del sistema bancario dell'Unione. Dunque, la formazione in ciascun Stato membro di almeno uno schema destinato a garantire i depositanti bancari non è una misura lasciata alla discrezione degli ordinamenti nazionali ma un processo obbligatorio e, da ultimo, una condizione preliminare per la stessa autorizzazione bancaria».

<sup>11</sup> Come si trova riportato nel *Preamble Regulation* n. 806/2014, *whereas* n. 11.

ti di originalità e di problematicità. Dalla crisi l'unione nasce e prende forma, in modo inaspettato e rapido, per dare vita ad un diverso meccanismo di razionalizzazione dei poteri amministrativi intersoggettivi che si sostituisce a quello precedente, ritenuto non più adeguato al contesto economico in atto<sup>12</sup>.

Si tratta di un fenomeno nuovo e originale nel panorama del diritto amministrativo europeo, in cui si riscontrano tecniche di coordinamento e integrazione tra i diversi soggetti giuridici, e che merita di essere attentamente indagato nel suo fondamento e nei suoi elementi costitutivi e la cui analisi si rivela altresì importante per l'apporto dogmatico allo studio dei rapporti intersoggettivi tra pubblici poteri.

## **2. La novità del sistema amministrativo dell'unione bancaria**

L'integrazione amministrativa a livello europeo, come noto, è una realtà già molto sviluppata, sancita nei trattati istitutivi in cui il potere esecutivo dell'Unione è inquadrato secondo un carattere composito e plurale<sup>13</sup>. Sono numerosi i rapporti orizzontali tra amministrazioni nazionali e istituzioni europee, gli uffici domestici istituiti a fini strumentali a carattere sovranazionale,

---

<sup>12</sup>L'unione bancaria è allo stesso tempo una evoluzione dell'unione economica e monetaria nonché una conseguenza diretta della crisi «per i tempi rapidissimi in cui è stata realizzata e per caratteristiche emerse in modo originale, senza preliminari approfondimenti, per rispondere alle esigenze straordinarie poste dalla crisi», M.P. CHITI, *La formazione di un diritto amministrativo europeo*, in *La professione del giurista. Scritti in onore di Luigi Manzi*, Napoli, 2018, p. 558.

<sup>13</sup>Nota E. CHITI, *L'accountability delle reti di autorità amministrative dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, p. 45, che «il Trattato di Roma del 1957 non aveva previsto un disegno incentrato sulla divisione dei poteri, ma un sistema di poteri distribuiti e condivisi, in base al quale la funzione esecutiva era svolta dagli Stati o dalla Comunità e, in questo secondo caso, dal Consiglio o dalla Commissione. L'architettura plurale del potere esecutivo, poi, è rimasta sostanzialmente inalterata nel corso dei decenni, nonostante le profonde trasformazioni istituzionali dell'Unione e il principio di "unità ed integrità della funzione esecutiva comunitaria" talora evocato dalla Commissione. E può dirsi confermata, nelle sue linee di fondo, anche dal Trattato di Lisbona, il quale, al di là delle posizioni emerse nel contesto della Convenzione a favore di un potere esecutivo unitario, per ragioni di efficienza, trasparenza e simmetria con le esperienze nazionali, pare addirittura rafforzarne il carattere composito e plurale. Nonostante la sua sostanziale stabilità nel corso del tempo, però, il potere esecutivo dell'Unione stenta a operare come effettivo centro e vertice del sistema amministrativo europeo e delle reti amministrative nelle quali esso si articola». Sul carattere composito del potere esecutivo nel Trattato di Lisbona, P. CRAIG, *The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2010, p. 102 ss.

i procedimenti di composizione amministrativa per lo svolgimento di funzioni comuni, le reti amministrative, nonché la figura giuridica delle autorità nazionali in funzione europea<sup>14</sup>.

Nondimeno rispetto a questi fenomeni di attuazione concordata del diritto dell'Unione europea, l'unione bancaria sembra innovare il panorama giuridico con un modello di integrazione amministrativa del tutto inedito, che si è venuto affermando con una insolita rapidità e che ha imposto una ricollocazione delle competenze e un diverso equilibrio tra i poteri europei e nazionali<sup>15</sup>. Co-

---

<sup>14</sup> La letteratura sull'integrazione amministrativa è molto ampia, sebbene in un primo momento i riflessi amministrativi del *decisional supranationalism* siano stati sottostimati, come evidenziato da M.P. CHITI, *Implicazioni amministrative della integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 1175 ss.; G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 354. Per semplificare sono individuabili tre fasi dell'approfondimento e dello studio di questa tematica nella scienza giuridica italiana. Una prima "pionieristica", in cui si supera l'approccio politologico e si approfondiscono i fenomeni amministrativi, tra cui si v. S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. 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*, 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 ss.; G. MAJONE, *La Communauté européenne: Un État régulateur*, Paris, 1996; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 291 ss. Una seconda corrispondente alla "fase matura", in cui si sono cominciati chiaramente a delineare i tipi di integrazione prevalenti e i caratteri dell'ordinamento amministrativo europeo integrato, tra i molti si v. G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea: un ordinamento composito*, cit.; E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, cit.; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007. Una terza concentrata sulle trasformazioni e sulle più recenti evoluzioni, G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, Milano, 2011; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; M. SIMONCINI, *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine. A Study on EU Agencies*, Oxford, 2018. Sulla rilevanza negli studi di scienza politica delle strutture amministrative nel processo di integrazione europea, P.F. KJAER, *Between Governing and Governance. On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-National Constellation*, Oxford-Portland, 2010.

<sup>15</sup> Ciò conferma che le più ruvide decisioni di *governance* economica vengono assunte solo quando si è "on the brink of abyss", L. BINI SMAGHI, *European democracies in times of crisis*, 8 luglio 2011. Sugli aspetti essenziali di questo processo, N. VERON, *Europe's Radical Banking Union*, cit., p. 6; D. BUSH, G. FERRARINI (eds.), *European Banking Union*, Oxford, 2015.

me ben messo in luce anche dal legislatore europeo, «the features of the European banking union, as a new institutional model, unprecedented in the history of European integration if we consider the legislative acts which were used, its mission, organization and procedures»<sup>16</sup>.

Gli elementi innovativi dell'unione bancaria si riscontrano sia su di un piano prettamente istituzionale – attenendo ai rapporti tra le strutture di *governing*, rappresentate da Commissione, Consiglio e Parlamento – sia nella costruzione amministrativa, sfruttando la neutralità delle competenze tecniche e specialistiche. Benché in questo volume si approfondirà principalmente la seconda categoria di elementi, nondimeno non si può non fare menzione dei principali profili di discontinuità rispetto alla originaria architettura istituzionale dell'Unione.

Sotto questo angolo visuale, di particolare interesse risulta essere il rinnovato ruolo del Consiglio europeo e l'impiego tra le fonti del diritto di nuovi accordi internazionali. Quanto al primo aspetto, sembra essere mutato il ruolo del Consiglio europeo, passato da istituzione preposta alla definizione degli indirizzi e della politica generale dell'Unione, in base ai trattati, a organo di natura centrale rispetto alle decisioni di natura economica, significativamente rafforzato dal Trattato di Lisbona con la creazione di una presidenza permanente (contrapposta a quella semestrale del Consiglio)<sup>17</sup>. Il nuovo pro-

---

<sup>16</sup> Così in M.P. CHITI, *The new European Economic Governance and the Banking Union*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, p. 361.

<sup>17</sup> Si tratta del secondo importante mutamento nella parabola del Consiglio europeo come istituzione politica. In una prima fase, infatti, il Consiglio europeo costituiva un organo ispirato alla massima informalità che riuniva i capi di Stato e di governo, nonché il Presidente della Commissione. Successivamente, invece, allo stesso sono state assegnate funzioni formali, che hanno avuto una ripercussione sull'equilibrio dell'integrazione europea a vantaggio della componente governativa. In base all'art. 15 TUE, il Consiglio europeo ha competenze nel definire gli orientamenti e le priorità politiche generali; su nomine a cariche politiche, in tema di composizione e funzionamento di altre istituzioni, revisione dei trattati, e arbitraggi politici. Il Presidente è eletto per un mandato della durata di due anni e mezzo, incompatibile con qualunque altro mandato nazionale. In sostanza il Consiglio europeo è attualmente un'istituzione politica che, per composizione e per funzioni, partecipa al processo decisionale e ne orienta gli indirizzi. Basti pensare che, sebbene debba riunirsi due volte all'anno, il Consiglio europeo si riunisce molto più frequentemente. Con lo scoppio della crisi dell'euro i vertici si sono svolti con cadenza quasi mensile, riflettendo così il ruolo che esso gioca nel funzionamento dell'Unione europea. Non solo. Una nuova istituzione è emersa al di fuori dei trattati, ossia l'Euro Summit, quale sotto composizione del Consiglio europeo di cui fanno parte i rappresentanti degli Stati che utilizzano l'euro come propria moneta. Il *Fiscal Compact* ha altresì istituito la figura del presidente dell'Euro Summit sul modello del Presidente del Consiglio europeo. Sul tema, F. FABBRINI, E.H. BALLIN, H. SOMSEN (eds.), *What form of government for*

getto istituzionale sembra aver trasferito al Consiglio europeo poteri di definizione della politica economico-finanziaria, sottraendoli così al controllo dei parlamenti nazionali<sup>18</sup>. Il che dimostra, inoltre, la crisi del “metodo comunitario”, sempre più soppiantato dall’approccio intergovernativo nel rispetto del principio di attribuzione delle competenze (che di fatto ha precluso alle istituzioni di progredire in settori non assegnati alla loro competenza). Quanto al secondo profilo, qui l’attenzione si sposta sugli strumenti impiegati e il sempre maggiore uso degli accordi o dei trattati internazionali dimostra allo stesso modo il crescente (o ri-acquisito) peso degli Stati, che intendono così conservare una specie di veto sulle principali scelte di natura economica<sup>19</sup>.

Sebbene sia innegabile il maggiore ruolo assunto dal Consiglio europeo nel complesso del sistema sovranazionale, non si condivide appieno l’opinione che intravede in ciò una messa in crisi del “metodo comunitario” e la connessa riduzione dei poteri degli organi ad esso collegati. Basti pensare che il Consiglio (oltre a trasformarsi in struttura operativa del Consiglio europeo) ha parallelamente acquisito competenze che lo collocano sempre più al centro e

---

*the European Union and the Eurozone?*, Oxford-Portland, 2015. In una prospettiva più generale, S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Roma-Bari, 2017.

<sup>18</sup> Secondo C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 639 ss., per controbilanciare questa tendenza occorre riportare le conclusioni e le decisioni del Consiglio europeo sotto il controllo del Parlamento europeo. Sostiene la tesi della deriva intergovernativa con particolare riguardo al ruolo dell’Euro Summit, F. FABBRINI, *After the OMT case: the supremacy of EU law as guarantee of the equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1013 ss.; ID., *Austerity, the European Council, and the institutional future of the European Union: A proposal to strengthen the presidency of the European Council*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2015, 22, p. 269 ss.

<sup>19</sup> Che il quadro normativo complessivo sia stato modificato per rispondere alla crisi economica non ricorrendo a modifiche dei trattati, bensì utilizzando nuovi trattati internazionali è un dato di fatto. Basti pensare al *Fiscal Compact*, al sistema europeo di stabilizzazione per sostenere gli Stati in difficoltà, nonché all’accordo separato per alimentare il Fondo unico di Risoluzione mediante contributi parafiscali da imporre alle banche. Una delle ragioni può essere certamente individuata nel diverso regime giuridico: se fossero stati impiegati gli strumenti consentiti dal Trattato di Lisbona, le relative politiche avrebbero potuto essere modificate a maggioranza qualificata. Diversamente, adottando un nuovo accordo internazionale, qualunque modifica successiva può essere approvata solo all’unanimità. In questo modo gli Stati conservano un diritto di veto, che non avrebbe invece cittadinanza con le procedure del Trattato di Lisbona. Sulle fonti legislative nell’unione bancaria, G.L. TOSATO, *L’Unione Economica e Finanziaria: evoluzione e criticità legali*, Milano, 2016; ID., *The legal basis of the banking union*, in *Towards the European Banking Union*, ed. by E. Barucci, M. Messori, Firenze, 2014, p. 43 ss.

ha acquistato – come si vedrà approfonditamente più avanti – con l'unione bancaria il potere di modificare le decisioni del *Single Resolution Board*, in tema di crisi bancarie, nei casi in cui emergano profili di pubblico interesse. Allo stesso modo anche la Commissione ha conservato un ruolo centrale nella regolamentazione delle attività finanziarie. Ne discende che, più che sostenere la crisi del “metodo comunitario”, appare evidente come «all the “political” institutions have been reshaped by the reforms, one (the European Council) assuming a leading role; the others maintaining a significant position and livening up a new institutional equilibrium»<sup>20</sup>.

Sotto il profilo amministrativo, invece, le novità consistono in alcuni caratteri originali che connotano il momento di esercizio del potere insito nell'esercizio delle attribuzioni europee in materia bancaria. La moltiplicazione delle fattispecie di integrazione ha notevolmente complicato il quadro complessivo e ha trasformato, sotto molteplici sfaccettature, la partecipazione delle amministrazioni nazionali all'azione amministrativa dei soggetti sovranazionali<sup>21</sup>. È ampiamente noto il carattere reticolare dell'amministrazione europea. Ne sono esempi le agenzie europee che coordinano le autorità nazionali<sup>22</sup>, i comitati<sup>23</sup>, il metodo aperto di coordinamento<sup>24</sup>, il Mediatore europeo e la relativa rete dei difensori civici. Eppure, rispetto a questi esempi di interazione tra strutture composite, alle quali prendono parte autorità nazionali ed

---

<sup>20</sup> M.P. CHITI, *The new European Economic Governance and the Banking Union*, cit., p. 363. Sulle dinamiche di evoluzione dell'amministrazione europea, ponendo attenzione alle principali tappe del suo sviluppo, P. CRAIG, *Amministrazione comunitaria. Storia, tipologia e “accountability”*, in *Le nuove mete del diritto amministrativo*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, 2010, p. 12 ss.

<sup>21</sup> Tra i primi a mettere in evidenza gli sviluppi di questa dinamica, C. FRANCHINI, *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 775 ss.

<sup>22</sup> G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 655; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, cit., p. 19, il quale mette in luce la continuità tra le reti amministrative europee di *governance* e le strutture di *governing*, come Commissione, Consiglio e Parlamento, connotate dalla interazione tra sovranazionalità e anima intergovernativa. Tra gli studi più recenti, C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016. Sulla cooperazione rafforzata nel sistema europeo delle banche centrali, A. MALATESTA, *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della banca centrale della Comunità europea*, Milano, 2003.

<sup>23</sup> M. SAVINO, *I comitati dell'Unione Europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Milano, 2005.

<sup>24</sup> S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012.

europee, le istituzioni dell'unione bancaria sembrano presentare profili inediti.

Gli organi della vigilanza e della risoluzione bancaria, innanzitutto, non sembrano integrare un modello di comunione di funzioni, in cui le amministrazioni a cui è assegnata la cura degli interessi tengono conto sia di interessi nazionali che degli interessi europei che vi concorrono. Non sussiste dunque una forma di contitolarità della funzione sovranazionale.

Tale costruzione amministrativa non appare nemmeno un modello di integrazione decentrata, perché non si fonda su strumenti di coordinamento e di collaborazione tra i vari uffici, tra i quali sono distribuite le attribuzioni necessarie allo svolgimento della funzione. I "meccanismi" dell'unione bancaria non replicano difatti il sistema delle reti sovranazionali, in cui il coordinamento è funzionale alla garanzia di una migliore effettività dell'attuazione delle normative adottate dal legislatore dell'Unione europea. Non vi è una agenzia (o un ente ad essa assimilabile) che opera in qualità di ente ausiliare rispetto alle amministrazioni nazionali.

Non integra nemmeno, però, gli estremi di un modello di amministrazione diretta come nel caso della funzione di regolazione della concorrenza, in quanto le autorità statali non sono soppiantate, ma coesistono con l'attribuzione ad istituzioni europee di poteri diretti pur operando sotto la regia degli organi europei<sup>25</sup>. Nel caso della amministrazione del diritto della concorrenza, invece, le autorità nazionali conservano una propria competenza amministrativa e sono tenute all'applicazione del diritto europeo, in raccordo con la Commissione a cui sono legate da flussi di informazioni e da comitati consultivi.

Sebbene sia difficile elaborare una tipologia che cristallizzi un fenomeno in continua evoluzione, nell'unione bancaria sembrano combinati insieme i caratteri dell'amministrazione diretta ed elementi della coamministrazione. Essa rappresenta, insomma, rispetto a precedenti espressioni una figura giu-

---

<sup>25</sup> Sulla rete della concorrenza, B. MARCHETTI, *Le garanzie procedurali e processuali delle imprese nella rete europea della concorrenza*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2014, n. 1. Sulla divisione tra amministrazione diretta e amministrazione indiretta (secondo un modello che imputa agli Stati membri la responsabilità dell'attuazione del diritto sovranazionale, in osservazione del principio di diritto internazionale secondo il quale spetta alle parti contraenti assicurare l'esecuzione nel proprio ordinamento giuridico nazionale degli obblighi assunti in ambito internazionale), S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., diretto da M.P. Chiti, G. Greco, Milano, 2007, p. 3 ss.; G. GRECO, *Il diritto comunitario propulsore del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 85 ss.; G. FALCON, *Alcune osservazioni sullo sviluppo del diritto amministrativo comunitario*, *ivi*, p. 74 ss.

ridica di composizione amministrativa dai caratteri originali: è una “cogestione”, ossia un sistema unico a trazione sovranazionale<sup>26</sup>. Riprendendo i fili delle teorie sui “servizi” o “sistemi” interni tese a studiare come si integrano ordini giuridici fondati su soggetti diversi, con analoghi fini, autonomia, e diversità riconosciuta<sup>27</sup>, la costruzione amministrativa indagata nei suoi tratti portanti sembra presentare un impianto accentrato in una struttura di tipo puntiforme composta da enti a vocazione specifica. In continuità con il passato<sup>28</sup>, sussiste in essa una esigenza di riduzione a coerenza delle attività intraprese dai vari soggetti (europei e nazionali), rispetto ai quali il meccanismo del *goal setting* rappresenta un fattore unificante, in un complesso equilibrio tra opposti, come la dissonanza tra politica e tecnica, tra funzione e servizio, tra unità e differenziazione<sup>29</sup>.

Molti indizi sembrano suggerire la conclusione che l'unione bancaria sia una architettura non nuova, ma che presenta caratteri innovativi. Il primo aspetto di interesse consiste – e qui si anticipano solo in parte le conclusioni che saranno meglio sviluppate nel capitolo conclusivo – nel superamento della comunione di funzioni. Nell'unione bancaria le autorità domestiche non par-

---

<sup>26</sup> Sulla composizione dei poteri a livello europeo, G. DELLA CANANEA, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, p. 197 ss. L'analisi delle forme del carattere policentrico e reticolare si trova in E. CHITI, *The Administrative Implementation of European Union Law: A Taxonomy and Its Implications*, in *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, a cura di H. Hoffmann, A. Türk, London, 2009, p. 9 ss. (nonché sempre nel medesimo volume P. CRAIG, *Shared Administration, disbursement of community funds and the regulatory State*, p. 34 ss.). Sulle specificità della composizione nell'unione bancaria, F. GIGLIONI, *The Single Market and Synchronized Mechanisms for the Exercise of Administrative Functions: Converging Pathways or New Pathways for Integration? The Case of the European Banking Union*, in *Perspectives on Federalism*, 2017, 9, p. 156 ss.

<sup>27</sup> Sui processi organizzativi dei sistemi interni con riguardo alla sanità, S. CASSESE, *La riforma delle unità sanitarie locali: osservazioni introduttive*, in *Ragiusan*, 1986, p. 16 ss.; ID., *Stato e mercato: la sanità*, in G. Amato, S. Cassese, G. Turchetti, R. Varaldo (a cura di), *Il governo della sanità*, Milano, 1999, p. 17 ss.; con riguardo all'istruzione, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 17 ss.

<sup>28</sup> Sulla circostanza che i modelli organizzativi rappresentino il risultato di mutazioni genetiche che hanno caratterizzato i sistemi preesistenti si conferma la posizione di L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988, p. 241, secondo cui le organizzazioni si affermano per stratificazione nascendo «come “variazioni al margine” di strutture e contesti preesistenti, di modo che, come spesso accade per la storia dell'amministrazione, è difficile individuare punti di cesura e mutamenti radicali».

<sup>29</sup> A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 17.

tecipano ad una struttura organizzativa finalizzata alla realizzazione di interessi europei, bensì prendono parte ad un sistema comune che viene a sostituire integralmente l'apparato nazionale. Questo profilo sarà approfondito nel corso dell'indagine, ma in sostanza, dal punto di vista teorico, si realizza una attribuzione dei poteri ad un organo sovranazionale che prende il posto di quello nazionale e dà esecuzione ad un sistema pienamente integrato, dedicato ad applicare norme dell'Unione e norme nazionali.

Se si guarda all'unione bancaria, in altre parole, non sembra più corretto affermare che vi sia una netta distinzione tra amministrazione europea e amministrazione domestica, dal momento che le stesse si vengono a fondere insieme, formando un unico apparato, in cui vige viceversa l'opposto principio della *indistinzione*. Con riguardo agli aspetti di dinamicità, sembra registrarsi un duplice collegamento di integrazione: sotto il profilo normativo e sotto quello amministrativo.

Osservando le norme, la funzione è retta dal diritto dell'Unione e dal diritto interno, che ha recepito le direttive sovranazionali, e applicata da un apparato unitario a cui partecipano, pur operando a livello diverso, strutture domestiche decentrate. Superando le forme di cooperazione finora sperimentate, il sistema unico di vigilanza e di risoluzione mira a garantire una uniforme applicazione delle regole prudenziali, nonché un omogeneo controllo dei rischi e di prevenzione delle crisi bancarie, traducendosi in un'azione di vigilanza più efficace e più imparziale, poiché in grado di ridurre la propensione degli Stati a proteggere i sistemi bancari nazionali, i fenomeni di *supervisory forbearance*, nonché di migliorare la solidità del sistema finanziario.

Non si tratta solo di uno sviluppo dell'organizzazione policentrista, ma è anche il risultato di una fase di maturazione del mercato interno, che rendeva impraticabile la gestione puramente nazionale di alcune questioni amministrative – allo stesso modo di quanto accade in altri settori, come la tutela ambientale –, eppure non consentiva ancora il trasferimento dei relativi poteri a una vera e propria amministrazione sovranazionale. Unione bancaria e mercato unico, d'altra parte, si vengono a consolidare a vicenda all'interno della medesima cornice dentro un ambito di gradualità interventi normativi di miglioramento<sup>30</sup>. Nel cogliere l'interdipendenza tra costituzione economica

---

<sup>30</sup> La principale disciplina europea in materia bancaria è la normativa sui requisiti patrimoniali, operata in attuazione degli accordi di Basilea III, con la direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 (*Capital Requirements Directive IV*) e il Regolamento n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (*Capital Requirements Regulation*). Il pacchetto, denominato CRD IV, è stato adottato sulla base di un sistema di controlli ancora diviso tra autorità di vigilanza nazionali, con il

e strutturale, deve essere evidenziata l'evoluzione del processo di integrazione amministrativa, ancorché essa si sia realizzata non all'interno di un progetto organico, ma in relazione a problemi specifici collegati al funzionamento del mercato interno e alla costante ridefinizione delle sue interazioni con altri ambiti dell'azione dei pubblici poteri.

Il secondo punto di interesse è offerto dal regime giuridico, dalla disciplina dei procedimenti attraversati da rischi e da tensioni, dal peculiare sistema giustiziale interno all'apparato amministrativo. Sotto questi profili, l'unione bancaria costituisce un sistema comune di carattere settoriale, la cui disciplina è prevalentemente europea, anche se quella nazionale non è del tutto eliminata<sup>31</sup>.

Il terzo profilo consiste nell'esecuzione congiunta. Gli apparati nazionali non scompaiono, ma agiscono in funzione ancillare e servente rispetto a istituzioni e autorità appartenenti all'Unione europea. In alcuni casi svolgono compiti di tipo complementare. In altri esercitano attività meramente esecutive, miranti al conseguimento di un risultato europeo. Le autorità nazionali, ad ogni modo, vengono ad esercitare compiti funzionalmente correlati all'azione del "sistema amministrativo europeo".

### **3. Due caratteristiche essenziali di questo modello di composizione dei poteri**

Oltre alla novità di questa morfologia di integrazione, rispetto alle forme impiegate in passato, rilevano inoltre altre caratteristiche che rendono l'unione bancaria un esperimento unico e un campo particolarmente interessante da indagare, che si propone di eliminare alcune distorsioni dell'intervento pubblico nazionale.

Una caratteristica centrale è la sua *completezza*, ossia essere un *self-contained system* che si è venuto sviluppando in modo simile a quella del mercato unico. I meccanismi dell'unione bancaria dispongono di sistema di tutela amministrativa, si avvalgono di meccanismi inediti di *accountability*,

---

sistema di supervisione unico invece la verifica dell'osservanza di tali disposizioni è rimessa per le banche significative all'autorità europea, sul tema M. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica*, Banca d'Italia, Roma, 2013, p. 12.

<sup>31</sup> In tal senso, F. CAPRIGLIONE, *European Banking Union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2013, 2, p. 58 ss.

proprio perché questo sistema comune non è un meccanico traspositore in concreto degli equilibri raggiunti dalla legge, rispetto ai quali i Parlamenti europei e nazionali, ovvero il Consiglio e la Commissione appaiono sempre più deboli e inadeguati a svolgere una funzione di guida di questi sistemi amministrativi.

Il sistema di vigilanza appare solo formalmente confinato ad un compito “esecutivo”, quando in realtà costituisce un’amministrazione complessa, dotata di poteri di regolazione, di vigilanza, e di amministrazione diretta<sup>32</sup>, in cui la creazione di un sistema di amministrazioni e regole condivise mira a consolidare il mercato unico dei servizi finanziari con l’auspicato effetto di rinnovare la ripresa economica, interrompere il circolo vizioso tra banche e debito pubblico «segnando il definitivo superamento della logica secondo cui l’integrazione europea nel settore finanziario dovrebbe sì comportare la condivisione fra gli Stati membri dei relativi benefici economici, ma non anche dei rischi e degli oneri che ne derivano»<sup>33</sup>.

Una seconda caratteristica è l’esercizio di *poteri tecnici*, che hanno tuttavia un risvolto politico. I sistemi comuni della vigilanza e della risoluzione mettono in luce tendenze alla progressiva tecnicizzazione, che finiscono per costituire un fattore di condizionamento della adeguatezza e della ragionevolezza dell’azione amministrativa. Sembra venire in rilievo, perciò, un rinnovato esercizio di poteri discrezionali che meritano di essere controllati, mediante i quali si perseguono interessi europei che possono anche entrare in conflitto con gli interessi nazionali<sup>34</sup>. Il ruolo e la suddivisione delle compe-

---

<sup>32</sup> Sui diversi caratteri, F. GIGLIONI, *The European Banking Union as a New Model of Administrative Integration*, in *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional Design, Legal Issues, Perspectives*, cit., p. 126. Tradizionalmente la “Comunità” si caratterizza come un organismo principalmente regolatorio, privo di poteri amministrativi diretti, salve poche eccezioni, e perciò inadeguato a garantire la piena effettività delle norme e delle politiche europee. Alla Commissione sono stati affidati poteri amministrativi solo in via d’eccezione e mai si è pensato di trasformarla in un’istituzione attrezzata per nuove funzioni e capace di essere il perno di una vera e propria amministrazione federale.

<sup>33</sup> In dettaglio, F. CIRAIOLO, *Il Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l’unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amministrazione in cammino*, maggio 2014, p. 4.

<sup>34</sup> F. CAPRIGLIONE, *Regolazione europea post-crisi e prospettive di ricerca del diritto dell’economia: il difficile equilibrio tra politica e finanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, p. 537 ss. Sulla discrezionalità amministrativa, fra i molti, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939. Sul “come” la riflessione di Giannini abbia influenzato gli studi successivi, F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1045

tenze tra politica e amministrazione rappresenta a tutti gli effetti un filo rosso della ricerca.

I due aspetti sopra indicati, peraltro, sono inevitabilmente connessi. Proprio perché né la vigilanza né la risoluzione degli enti creditizi rappresentano meri poteri di esecuzione della legge, allo stesso tempo non è reso né superfluo né marginale il problema della ponderazione comparativa degli interessi a cui va riconnessa la ricerca di un equilibrio tra posizioni rilevanti<sup>35</sup>.

#### 4. Gli obiettivi dell'indagine

L'indagine si propone di chiarire la morfologia dell'integrazione amministrativa che emerge dall'ordinamento bancario europeo, il quale si presenta, come è stato anticipato, al pari di «un ordine giuridico “a cascata”, non gerarchico, ma ordinato su più piani»<sup>36</sup>. L'obiettivo della ricerca è di svelare questa articolata architettura istituzionale, chiarire la natura giuridica dei nuovi organismi, le soluzioni organizzative e i raccordi procedurali di cui questi ultimi si servono. È chiaro, infatti, che gli spazi aperti dalle nuove previsioni normative sembrano mostrare quanto ampie siano le potenzialità delle istituzioni sovranazionali.

Approfondire questa categoria di organizzazione dei poteri che è stata realizzata non ha una mera valenza descrittiva del suo funzionamento quale meccanismo o intersezione di organi burocratici, ma serve a comprenderne a fondo gli sviluppi, la dialettica tra gli interessi che all'interno di essa trovano espressione e le eventuali dinamiche evolutive, le prospettive di sviluppo. Dopo aver chiarito, infatti, quali siano le ragioni che spiegano tale evoluzione amministrativa, si proverà a specificare altresì quali sono le prospettive che possono essere delineate per il futuro e dunque come potrebbe configurarsi l'ordinamento amministrativo europeo integrato nei prossimi sviluppi.

Si intende anche indagare quanto questa categoria di unione di tipo settoriale possa costituire a tutti gli effetti un modello amministrativo esportabile in altri settori. Se si tratti insomma di un modello *unconventional*, indotto da

---

ss. Sulla discrezionalità come dialettica tra gli interessi in una prospettiva ultrastatale, S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss.

<sup>35</sup> Sul ruolo per sua natura “non neutrale” dell'amministrazione e della burocrazia, M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 89.

<sup>36</sup> S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 79 ss.

evenienze sezionali e dalle specifiche esigenze sottese alla materia trattata, ovvero di un assetto valido anche per superare le difficoltà della crisi europea e costruire un'identità sopranazionale.

## 5. Il metodo e i confini della ricerca

L'unione bancaria appare come l'esito di un gioco di forze peculiare, dettato dalla crisi e legato all'esigenza di trasferire alcune funzioni amministrative da un piano nazionale ad uno sovrastatale, che hanno caratterizzato e condizionato gli sviluppi amministrativi tanto da condurre a questa costruzione inedita in cui sono messe in comune le organizzazioni che vi operano.

La posizione di questo lavoro è che, tra i diversi piani della realtà giuridica e istituzionale, sia possibile individuare alcuni elementi del sistema amministrativo dell'unione bancaria che rendono conto del funzionamento e del consolidamento di questo potere unificante, responsabile dell'attuazione della normativa dell'Unione europea e nazionale. L'approccio settoriale per indagare questa realtà giuridica, dunque, è preferibile perché consente, attraverso un'analisi induttiva, di verificare le implicazioni generate dallo spostamento sul piano sovranazionale dell'attuazione delle funzioni pubbliche.

È evidente, d'altra parte, come nell'ordinamento dell'Unione europea progrediscono in modo asimmetrico singole aree di *policy*, ma di queste occorre tener conto proprio per comprendere “se” e “come” l'integrazione amministrativa possa fungere da traino rispetto all'integrazione politica, nella consapevolezza che sono appunto i legami con i sistemi nazionali a consentire al motore europeo di non fermarsi.

Si soffermerà l'attenzione sulle modalità di funzionamento dei sistemi unici di vigilanza e di risoluzione e sulle relative problematiche applicative, nell'intento di fornire, nell'ottica dell'integrazione europea, un quadro di queste inedite forme composite, in cui si moltiplicano le connessioni, le interazioni e le interdipendenze tra i sistemi amministrativi.

\* \* \*

*Per il progetto di ricerca – da cui questo volume è scaturito – l'autore è stato vincitore del bando Ricerca Scientifica di Ateneo “Tor Vergata” 2015, denominato “Consolidate the Foundations”, in qualità di Principal Investigator, presentando un lavoro dal titolo “European Banking Union: a model of administrative integration?”. I contenuti di alcuni paragrafi dei capitoli*

*primo e secondo derivano dalla rielaborazione e dall'aggiornamento di due scritti, già pubblicati: "L'architettura europea dell'unione bancaria tra tecnica e politica", in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2015, n. 6, pp. 1579-1618; "Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria", in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2016, n. 2, pp. 367-402. I capitoli terzo, quarto e quinto, invece, sono interamente nuovi e inediti.*

*Ringrazio i professori Sabino Cassese, Mario P. Chiti, Edoardo Chiti, Giacinto della Cananea, Claudio Franchini, Luisa Torchia, nonché i revisori anonimi che hanno letto una prima versione di questo volume e mi hanno fornito utili osservazioni e commenti. Ringrazio altresì i Direttori della Collana che ne hanno proposto l'inserimento in essa.*