

GERMANIA**Tribunale costituzionale federale, sentenza del 30 luglio 2019 (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14), in merito alla Unione bancaria comprensiva del regolamento Ue del 2013 istitutivo del Meccanismo di Vigilanza unico e di quello del 2014 riguardante il Meccanismo di Risoluzione unico**

06/09/2019

Il secondo senato del Tribunale costituzionale federale ha respinto due ricorsi diretti in materia di diritto euro-unitario, aventi ad oggetto, da un lato, l'Unione bancaria (Ub)¹, comprensiva del regolamento Ue del 2013 istitutivo del Meccanismo di Vigilanza unico (MVU o SSM) e di quello del 2014 riguardante il Meccanismo di Risoluzione unico (MRU o SRM), e, dall'altro, la relativa legge federale tedesca di ratifica.

Detta normativa è stata scrutinata alla luce delle tradizionali condizioni suscettibili di inibire la loro applicabilità in Germania, ossia: il controllo *ultra-vires* e la contrarietà a principi costituzionali inderogabili (controllo dell'identità costituzionale). I giudici di Karlsruhe hanno concluso nel senso di avallare l'Unione bancaria, ma con riserva, richiedendo in particolare che le sue norme siano interpretate in modo restrittivo. La sentenza ripropone infatti lo schema del “*Ja-aber*” (“sì-però”) già noto dalle precedenti decisioni in materia di diritto comunitario ed euro-unitario (*Solange II* - 1986, *Maastricht* - 1993, *Lisbona* - 2009, *MES* - 2014 e *Omt* - 2016).

Secondo il Tribunale costituzionale federale, l'Unione europea non ha oltrepassato le competenze conferitele dai trattati tramite le norme che disciplinano l'Unione bancaria europea, vale a dire i meccanismi SSM e SRM, se le disposizioni vengono interpretate in modo restrittivo. Il regolamento SSM non supera in maniera palese la base autorizzativa del diritto primario di cui all'articolo 127, comma 6, del TFUE, in quanto non delega integralmente alla Banca centrale europea (BCE) la vigilanza sugli enti creditizi dell'area dell'euro. Sebbene l'istituzione e i poteri del Comitato di risoluzione unico (SRB) tramite il regolamento SRM generino alcune preoccupazioni relativamente al principio di attribuzione limitata delle competenze, non è tuttavia riscontrabile un evidente superamento dei poteri, sempre a condizione che i limiti dei compiti e dei poteri assegnati al Comitato siano rigorosamente rispettati.

¹ Il termine “Unione bancaria europea” comprende il trasferimento di competenze nazionali alle istituzioni europee e la creazione di norme uniformi per la vigilanza sui mercati finanziari e la risoluzione degli enti creditizi. Il loro nucleo centrale è costituito dal meccanismo unico di vigilanza bancaria, in base al quale i poteri di vigilanza sulle banche di rilevanza negli Stati membri dell'area dell'euro sono stati trasferiti alla Banca centrale europea, e dal meccanismo di risoluzione unico, con il quale sono stati istituiti il Comitato e il Fondo di risoluzione unico per le grandi banche in crisi. Il fondo è ancora in costruzione.

Il Tribunale non nasconde quindi di nutrire alcuni dubbi sulle ampie prerogative attribuite alla Bce in tema di vigilanza bancaria, ma ritiene di poterli superare tramite una lettura restrittiva dell'art. 127, comma 6, TFUE, che parla del conferimento di "compiti specifici" alla Bce. Ciò escludere che alla Bce possa essere riconosciuta una supervisione piena ed esclusiva del settore bancario, a detrimento delle autorità nazionali ovvero su tutte le banche, siano esse da qualificarsi come significative o non significative. Una tale competenza esclusiva in capo alla Bce non viene, a suo avviso, sostenuta nemmeno dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 maggio 2019, con cui l'interpretazione del giudice tedesco non si porrebbe quindi in contrasto. I compiti assegnati alle autorità nazionali rispetto alle banche non significative non dovrebbe considerarsi come frutto di un decentramento operato dalla Bce. Ad avviso dei giudici di Karlsruhe le autorità nazionali sono titolari di una competenza propria, e non delegata dalla Bce. In altri termini, la competenza in materia di supervisione bancaria dovrebbe intendersi come suddivisa tra la Bce (per le banche significative) e le autorità nazionali (per le banche non significative). Diversamente, la normativa europea sarebbe in contrasto con il principio di sussidiarietà. Il ruolo della Bce si giustifica solo nei confronti delle banche significative, in ragione delle loro attività solitamente transfrontaliere, e non invece nei confronti delle banche non significative, che possono essere adeguatamente vigilate a livello nazionale.

Un analogo ragionamento è prospettato circa le competenze attribuite al Comitato per la risoluzione delle crisi bancarie, istituito in base all'art. 114, comma 1, TFUE. Anche le competenze di questo Comitato devono essere interpretate restrittivamente, per non ledere il principio di attribuzione.

In merito al controllo "*ultra vires*", il Tribunale costituzionale ribadisce, in conformità con la sentenza *Honeywell* (2010), che un atto dell'Unione può essere censurato solo nel caso di una lesione palese e sufficientemente qualificata del principio di attribuzione, tale da incidere in modo strutturalmente significativo sulle prerogative nazionali. In più passaggi della pronuncia viene sottolineato come le competenze conferite alla Bce e al Comitato non eccedano in maniera palese quanto consentito dai Trattati e viene rimarcata l'adesione alla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di art. 114, comma 1, TFUE che ha progressivamente esteso la portata di questa norma. Essa viene infatti utilizzata, non solo ai fini dell'armonizzazione, ma anche per l'unificazione delle legislazioni nazionali, come pure per la creazione di meccanismi centralizzati volti ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Il Tribunale costituzionale segue questo approccio, anche per giustificare l'istituzione del Comitato nella forma di un'agenzia Ue dotata di indipendenza e personalità giuridica autonoma.

I regolamenti SSM e SRM non incidono, inoltre, sull'identità costituzionale, ad avviso del Tribunale costituzionale. Nella misura in cui l'istituzione di agenzie indipendenti resti limitata a casi eccezionali, l'identità costituzionale della Legge fondamentale non ne risente. Tuttavia, l'abbassamento del livello di legittimazione democratica, che va di pari passo con l'indipendenza dell'Unione e delle autorità nazionali di controllo e di regolazione, non è ammissibile senza limiti e necessita di una giustificazione. Il Tribunale manifesta quindi preoccupazioni anche a questo

riguardo, osservando che le notevoli competenze attribuite ad enti indipendenti come la Bce e il Comitato creano inevitabili tensioni con il principio democratico. Nel settore della vigilanza bancaria e della risoluzione risulta però ancora accettabile, perché viene compensato da speciali meccanismi di precauzione (garanzie compensative di natura amministrativa, giudiziaria e parlamentare a livello europeo e nazionale) che rendono possibile una connessione al circuito democratico. Di conseguenza, non si può concludere che il Governo federale ed il *Bundestag* tedesco abbiano partecipato all'elaborazione o all'attuazione di un diritto secondario che oltrepassi i limiti del programma di integrazione; una lesione dei diritti dei ricorrenti di cui all'articolo 38, comma 1, per. 1, della Legge fondamentale (diritto di voto) non può quindi essere affermata.

Un comunicato stampa della decisione è disponibile in lingua inglese alla pagina *web*:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2019/bvg19-052.html>.

Maria Theresia Roerig