

17 SETTEMBRE 2014

*La governance del Single Supervisory  
Mechanism e gli Stati membri non  
aderenti all'Euro*

di Marcello Clarich  
Professore ordinario Diritto amministrativo  
Luiss Guido Carli – Roma



# La *governance* del *Single Supervisory Mechanism* e gli Stati membri non aderenti all'Euro<sup>\*</sup>

**di Marcello Clarich**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Luiss Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. L'ambito di applicazione del meccanismo di vigilanza unico; 2. La cooperazione stretta; 3. Conclusioni.

## **1. L'ambito di applicazione del meccanismo di vigilanza unico.**

Uno degli aspetti più critici del modello di vigilanza bancaria europea introdotto dal Regolamento (UE) n. 1024/2013 riguarda l'ambito di applicazione, che non coincide con il perimetro del mercato interno dei servizi bancari.

Infatti, il meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*), che fa capo alla Banca centrale europea, include tutti gli Stati membri dell'area euro ed è aperto all'adesione volontaria anche di altri Stati membri non euro. La disciplina del mercato interno dei servizi finanziari introdotta nel 2010, che per gli enti creditizi fa capo all'Autorità bancaria europea, si riferisce invece a tutti Stati membri, senza alcuna eccezione.

L'Autorità bancaria europea, in particolare, promuove l'uniformità a livello europeo delle norme secondarie attuative della disciplina comune europea (*single rule book*) e delle prassi di vigilanza (*single hand book*) in tutti gli Stati membri. Essa elabora orientamenti e raccomandazioni che le

---

\* Relazione tenuta al Convegno sul tema "*La Sovranità finanziaria condizionata*", Università di Siena, Dipartimento di Giurisprudenza, il 9 Maggio 2014. La versione in inglese dell'articolo è destinata alla pubblicazione in M. Messori, E. Barucci (a cura di), *The European Banking Union*, ASTRID, 2014.



autorità nazionali preposte alla vigilanza bancaria devono seguire (art. 16). Il fine ultimo è quello di instaurare un vero mercato unico dei servizi bancari.

Vi è dunque un disallineamento tra l'ambito di applicazione delle regole poste dall'Autorità bancaria europea che si applicano a tutti gli enti creditizi europei e ambito della vigilanza bancaria che includerà solo una parte di questi ultimi. Infatti alcuni Stati membri dell'area non euro (in primo luogo, la Gran Bretagna) non hanno intenzione di aderire su base volontaria al meccanismo di vigilanza unico.

Questo disallineamento ha condizionato sia l'organizzazione delle nuove competenze attribuite alla Banca centrale europea, sia il procedimento per l'assunzione dei provvedimenti di vigilanza previsti dal Regolamento.

Infatti, un vincolo discendente dai Trattati, è che la Banca centrale europea, istituita dal Trattato di Maastricht del 1992, è l'organo di vertice del Sistema europeo delle banche centrali degli Stati membri della zona euro. Pertanto negli organi decisionali della Banca centrale europea (in particolare nel consiglio direttivo) sono rappresentati esclusivamente questi ultimi.

Una volta aperta la partecipazione al meccanismo di vigilanza unico anche a Stati membri non euro, il Regolamento si è posto il problema di come dar voce a quest'ultimi.

Per questa ragione è stato istituito un nuovo organo della Banca centrale europea, il consiglio di vigilanza (art. 26), nel quale sono rappresentati su base paritaria tutti gli Stati membri che hanno aderito al meccanismo di vigilanza unico, inclusi quelli non rientranti nella zona euro<sup>1</sup>. Un'altra ragione, ancor più rilevante, è che era necessario tener separate il più possibile le funzioni monetarie e le funzioni di vigilanza bancaria.

Tuttavia, sotto il profilo formale non era possibile devolvere direttamente al consiglio di vigilanza il potere decisionale finale, poiché l'art. 282 del TFUE prevede come organi della Banca centrale europea soltanto il consiglio direttivo e il comitato esecutivo. Da qui la ricerca di una soluzione tesa ad attribuire un ruolo decisionale sostanziale in materia di vigilanza anche agli Stati membri non euro fondata su due accorgimenti: da un lato, il consiglio di vigilanza *“svolge le attività preparatorie relative ai compiti di vigilanza assegnati alla Banca centrale europea e propone al consiglio direttivo della Banca centrale europea progetti di decisione completi con sono adottati da quest'ultimo”* (art. 26, paragrafo

---

<sup>1</sup> Il principio di parità di trattamento di tutti gli Stati membri partecipanti, definizione che include, come si è visto, anche gli Stati membri che non hanno adottato l'euro, è espressamente previsto dall'art. 27, paragrafo 12. Anche nel comitato direttivo, composto da non più di dieci membri, vige il principio del giusto equilibrio e della rotazione tra le autorità nazionali competenti (art. 26, paragrafo 10).



8); dall'altro il progetto di decisione “è considerato adottato qualora il consiglio direttivo non muova obiezioni entro un termine (...) non superiore a un massimo di dieci giorni non lavorativi” (paragrafo 8).

In definitiva, nella gran parte dei casi la decisione sostanziale è del consiglio di vigilanza, anche se l'imputazione formale dell'atto, tramite il silenzio-assenso, resta in capo al consiglio direttivo. Come si vedrà più avanti, uno Stato membro non euro, che abbia preso parte alla decisione del consiglio di sorveglianza e che non concordi con l'obiezione del consiglio direttivo può sottrarsi alla decisione finale di quest'ultimo uscendo dal meccanismo di vigilanza unico.

## **2. La cooperazione stretta.**

Il Regolamento prevede per i rapporti tra Banca centrale europea e autorità competenti in materia di vigilanza bancaria degli Stati membri non euro, un livello di cooperazione minimo (art. 3, paragrafo 6) e un livello di “cooperazione stretta” (art. 7).

Il livello di cooperazione minima si attua con un semplice memorandum d'intesa che descrive in termini generali come la Banca centrale europea e autorità competenti intendono cooperare nell'assolvimento dei loro compiti di vigilanza. Ciascun memorandum è riesaminato periodicamente ed è pubblicato, fatto salvo l'adeguato trattamento delle informazioni riservate.

Il livello di “cooperazione stretta” è previsto per gli Stati membri non euro che desiderino far parte del meccanismo di vigilanza unico, come “membri partecipanti”, sul piano di parità con gli Stati membri dell'area euro.

L'instaurazione della cooperazione stretta comporta la sottoposizione dello Stato membro non euro, e per esso all'autorità di vigilanza sugli enti creditizi, a tutti i poteri attribuiti dal Regolamento alla Banca centrale europea nei confronti degli Stati membri della zona euro (art. 7, paragrafo 1). Si tratta di poteri molto incisivi che danno origine a una relazione fortemente asimmetrica nella quale le autorità nazionali competenti in materia di vigilanza svolgono funzioni essenzialmente di supporto nei confronti della Banca centrale europea.

Ciò incide anche sulle modalità di instaurazione della collaborazione stretta.

Quest'ultima infatti non trae origine da un atto convenzionale paritario. Infatti, essa si instaura su richiesta dello Stato membro indirizzata alla Banca centrale europea ed è stabilita in base a una decisione unilaterale di quest'ultima. La decisione è subordinata all'assunzione di impegni a rispettare le istruzioni, gli orientamenti e le richieste della Banca centrale europea, di comunicare a quest'ultima tutte le informazioni necessarie, di adottare una normativa nazionale volta ad assicurare che l'autorità nazionale competente adotti nei confronti degli enti creditizi tutte le misure richieste dalla stessa Banca centrale europea (art. 7, paragrafo 2). L'adesione al



meccanismo di vigilanza unico presuppone in definitiva un atto di assoggettamento incondizionato ai poteri della Banca centrale europea.

Le disposizioni attuative del Regolamento emanate dalla Banca centrale europea<sup>2</sup> rendono particolarmente rigoroso questo procedimento. Infatti, la richiesta deve essere inoltrata almeno cinque mesi prima della data della ipotizzata adesione al meccanismo di vigilanza unico. La richiesta deve prevedere l'impegno a eseguire ogni istruzione, linee guida e richiesta della banca centrale europea, a fornire tutte le informazioni, ad adottare una normativa nazionale che garantisca che gli atti della Banca centrale europea siano vincolanti ed eseguibili all'interno degli Stati. Lo Stato membro deve corredare la richiesta con lo schema della legislazione nazionale sulla quale la Banca centrale europea può esprimere la propria opinione. Una volta approvata la legislazione in questione, lo Stato membro deve sottoporre alla Banca centrale europea una "confirmation", che include anche un parere legale ritenuto adeguato dalla Banca centrale europea volto a confermare che in base alla legislazione adottata gli atti della Banca centrale europea sono vincolanti ed esecutivi nello Stato membro. Una volta presentata la richiesta, si apre la fase di valutazione da parte della Banca centrale europea. Quest'ultima può richiedere informazioni ulteriori, volte anche a stabilire quali siano gli enti creditizi di rilevanza significativa che rientrano nella responsabilità primaria di vigilanza della Banca centrale europea e ad accertare che la legislazione nazionale adottata sia adeguata e possa essere concretamente attuata in pratica<sup>3</sup>.

Entro tre mesi dalla ricezione della "confirmation" la Banca centrale europea informa lo Stato membro del suo "preliminary assessment" sul quale lo Stato membro può esprimere entro 20 giorni la propria opinione. La decisione finale è motivata, indica le modalità per il trasferimento dei compiti di vigilanza alla Banca centrale europea, individua la data a partire dalla quale la collaborazione stretta diventa operativa che potrà essere sottoposta alla condizione di una effettiva attuazione delle misure richieste dalla Banca centrale europea (art. 5).

Anche la sospensione o la cessazione della cooperazione stretta sono disposte unilateralmente dalla Banca centrale europea in caso di inadempienze da parte dello Stato membro e di mancata adozione tempestiva delle azioni correttive richieste dalla Banca centrale europea (art. 7, paragrafo 5). La sospensione deve essere motivata e non può essere superiore a un periodo di sei mesi, estensibile solo una volta in circostanze eccezionali (art. 6).

---

<sup>2</sup> Cfr. Decisione della Banca centrale europea del 31 gennaio 2014 (ECB/2014/5).

<sup>3</sup> In base all'art. 4, paragrafo 3, "The assessment shall also take into account the practical implementation of such legislation".



Lo Stato membro dell'area non euro non può sciogliersi liberamente dalla cooperazione ma può soltanto inoltrare una richiesta, illustrando i motivi che la giustificano incluse, se del caso, le potenziali conseguenze negative significative riguardo alle responsabilità di bilancio dello Stato membro (art. 7, paragrafo 6). La richiesta può essere comunque presentata solo dopo tre anni dalla prima adesione. La decisione è adottata con atto unilaterale della Banca centrale europea che stabilisce anche la data a partire dalla quale si determina l'effetto risolutivo (art. 7, paragrafo 6) e alla decisione consegue un divieto di instaurare una nuova cooperazione stretta per tre anni (paragrafo 9). Si tratta dunque di una modalità ben diversa dall'esercizio di un diritto di recesso da un rapporto convenzionale.

La cessazione della cooperazione stretta a iniziativa della Banca centrale europea costituisce una di *extrema ratio* in due casi particolari di dissenso dello Stato membro non euro da una decisione assunta nell'ambito del meccanismo di vigilanza unica.

Il primo riguarda l'ipotesi in cui uno Stato membro della zona non euro esprima il suo disaccordo motivato rispetto all'obiezione opposta dal consiglio direttivo della Banca centrale europea di sollevare rispetto a un progetto di decisione del consiglio di vigilanza e di impedire dunque che si formi, come si è visto, il silenzio-assenso.<sup>4</sup>

Questo disaccordo, come già anticipato, innesca un procedimento che prevede anzitutto che il consiglio direttivo esprima un proprio parere motivato e sulla base di questo confermi o ritiri l'obiezione al progetto di decisione. Se il consiglio direttivo conferma la sua obiezione, lo Stato membro può notificare alla Banca centrale europea che non si riterrà vincolato dalla potenziale decisione relativa all'eventuale progetto modificato di decisione del consiglio di vigilanza. A questo punto la Banca centrale europea prende in considerazione la sospensione o la cessazione della cooperazione stretta (art. 7, paragrafo 7).<sup>5</sup>

Questo meccanismo rispetta dunque sotto il profilo formale della libertà di uno Stato membro non euro di conformarsi alla decisione del consiglio direttivo, nel quale non è rappresentato. Ma la mancata conformazione può avere come conseguenza l'espulsione dello Stato in questione dal meccanismo di vigilanza unico.

Il secondo caso è in un certo senso inverso. Infatti anche uno Stato membro non euro può avviare la procedura volte a porre fine la cooperazione stretta se esso non concorda con un

---

<sup>4</sup> L'art. 26, paragrafo 8, del Regolamento prevede in termini generali, come già accennato, un sistema di silenzio assenso da parte del consiglio direttivo della Banca centrale europea sui progetti di decisione predisposti dal consiglio di vigilanza.

<sup>5</sup> Questa procedura è richiamata espressamente dall'art. 26, paragrafo 8.



progetto di decisione del consiglio di vigilanza (art. 7, paragrafo 8). Il Regolamento prevede che lo Stato membro comunichi al consiglio direttivo della Banca centrale europea il suo disaccordo motivato entro cinque giorni lavorativi dal ricevimento del progetto di decisione, invitando così implicitamente il consiglio direttivo a sollevare un'obiezione e a evitare che si formi il silenzio assenso. Il considerando n. 72 del Regolamento prevede che quest'ultimo inviti alla riunione un rappresentante dello Stato membro in modo tale da poter partecipare alla discussione, senza però diritto di voto. Entro cinque giorni il consiglio direttivo decide in modo motivato comunicando per iscritto la decisione allo Stato membro. Quest'ultimo a questo punto può chiedere alla Banca centrale europea di porre fine alla cooperazione stretta con effetto immediato e non sarà vincolato alla decisione.

Si tratta in definitiva di un modello rigido nel quale mancano meccanismi di mediazione dei dissensi per evitare la “rottura” del rapporto instaurato.

### **3. Conclusioni**

Il modello della cooperazione stretta risente delle difficoltà di inserire sul piano di parità gli Stati membri non euro in processi decisionali che fanno capo alla Banca centrale europea, un'istituzione concepita per realizzare il Sistema europeo delle banche centrali degli Stati membri della zona euro. Le soluzioni organizzative e procedurali individuate dal Regolamento, come si è visto, sono contorte e poco funzionali e non sembrano destinate a reggere nel lungo periodo.

D'altro canto, lo stesso Regolamento auspica che in sede di un'eventuale modifica del TFUE venga introdotta una modifica all'art. 127, paragrafo 6, per eliminare alcune restrizioni giuridiche che esso impone (considerando n. 85). In particolare si ipotizza il superamento del modello della cooperazione stretta a favore di un sistema di adesione diretta e irrevocabile al meccanismo di vigilanza unico da parte degli Stati membri non euro.

Una soluzione potrebbe essere proprio quella di non richiedere al consiglio direttivo di intervenire, come si è visto, o tramite il silenzio-assenso o tramite l'obiezione, nelle decisioni in materia di vigilanza. Ciò però renderebbe la Banca centrale europea per così dire “bicefala” con due organi decisionali di ultima istanza di diversa composizione: il consiglio direttivo competente per le funzioni monetarie, nel quale sono rappresentati soltanto gli Stati membri della zona euro; il consiglio di vigilanza, investito delle funzioni di vigilanza, nel quale sono rappresentati anche gli Stati membri non euro che aderiscono al meccanismo di vigilanza unico.



In realtà, in sede di riforma dei Trattati l'architettura complessiva della regolazione e della vigilanza finanziaria, così come scaturita dalle riforme del 2010 e del 2013, potrebbe essere ripensata.

Per esempio la Banca centrale europea potrebbe recuperare il ruolo originario di garante della stabilità monetaria e in parallelo potrebbe essere istituita una nuova autorità di vigilanza oppure potrebbero essere ampliate le attribuzioni dell'Autorità bancaria europea.

Questa seconda soluzione non risolverebbe però il problema perché l'Autorità bancaria europea, come si è visto, esercita i poteri nei confronti di tutti gli Stati membri, inclusi quelli non euro, allo scopo di realizzare il mercato unico, mentre le funzioni di vigilanza bancaria riguardano soltanto gli Stati membri dell'area euro e gli altri Stati che su base volontaria aderiscono al meccanismo di vigilanza unico. Il problema della composizione e della rappresentatività degli organi decisionali dell'Autorità bancaria europea si riproporrebbe in termini rovesciati: gli Stati membri dell'area non euro non aderenti al meccanismo di vigilanza unico potrebbero partecipare alle decisioni riguardanti quest'ultimo.

In definitiva si è in presenza di una contraddizione insanabile. Moneta e credito, che nella storia delle legislazioni bancarie sono state sempre intimamente connesse, stentano a trovare una disciplina armonica in un'Europa a più cerchi.