



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



LESS SIGNIFICANT BANKS (LSI)

ALLA RICERCA DELLA PROPORZIONALITÀ NELLE CRISI BANCARIE

a cura di

ALLEGRA CANEPA, GIAN LUCA GRECO, UGO MINNECI



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



COLLANA DI STUDI SCIENTIFICI

16

La Collana di studi scientifici del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell'Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di Professori, Ricercatori, titolari di assegni di ricerca afferenti al Dipartimento, dottorandi di ricerca che svolgano la loro attività sotto la guida di un docente del Dipartimento, nonché, eccezionalmente, di studiosi esterni che svolgano attività di studio e ricerca nel Dipartimento o che con esso abbiano stabilmente collaborato.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

LESS SIGNIFICANT BANKS (LSI)

ALLA RICERCA DELLA PROPORZIONALITÀ
NELLE CRISI BANCARIE

a cura di

ALLEGRA CANEPA, GIAN LUCA GRECO, UGO MINNECI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1979-4

ISBN/EAN 979-12-211-8483-9 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-8484-6 (ebook - epub)

La pubblicazione del volume è stata finanziata con i fondi del Progetto di ricerca “Proportionating rules on bank crisis prevention and management to the case of retail banks: an analysis on the European and national legal framework (Pro.Re.Ba.)”, codice progetto: 2022YXTHZF_003, CUP Master: H53D23002980006, CUP derivato: G53D23002350006, finanziato dall’Unione Europea - Next Generation EU, PNRR, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1. - Bando PRIN 2022.



CC BY-NC-ND

Attribuzione - Non Commerciale - Non Opere Derivate

Pubblicato online nel mese di maggio 2026

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Informazioni sugli Autori</i>	XIII
<i>Introduzione</i> di Iacopo Donati e Irene Mecatti	XV

Sezione I

LESS SIGNIFICANT INSTITUTION (LSI) E CRISI TRA PROPORZIONALITÀ E RESILIENZA

LA PROPORZIONALITÀ DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE DEL SISTEMA DAL LATO DELLE COMPETENZE RELATIVE ALLE SITUAZIONI DI CRISI, ANCHE TEMPORANEA, DELLE IMPRESE BANCARIE

Gianluca Romagnoli

1. Considerazioni introduttive	3
2. Un quadro d'insieme: le amministrazioni coinvolte nelle crisi reversibili ed irreversibili	7
3. L'utilità di una valutazione dell'assetto esistente attraverso il parametro della proporzionalità	12
4. Uno sguardo all'assetto istituzionale europeo	15
5. Uno sguardo all'assetto istituzionale domestico	19
6. Una conclusione	22

LA PROPORZIONALITÀ NELLA GESTIONE DELLE CRISI DELLE MEDIE E PICCOLE BANCHE: UN TENTATIVO DI UN APPROCCIO EMPIRICO

Gianluca Aloia

1. Premessa	25
2. Le determinanti delle crisi degli intermediari bancari e finanziari	26
3. La declinazione della proporzionalità nella concreta azione di gestione della crisi	27
4. La proporzionalità è sempre diretta?	35
5. Proporzionalità, discrezionalità e <i>level playing field</i>	37

6. Proporzionalità e semplificazione	39
7. Conclusioni	41

CRITICA ALLA (S)PROPORZIONALITÀ NEGLI AIUTI DI STATO ALLE BANCHE NON SISTEMICHE

Gian Luca Greco

1. Cenni telegrafici di storia recente della “dottrina” degli aiuti di Stato al sistema bancario	45
2. Sullo (s)bilanciamento degli interessi nel <i>burden sharing</i> “preventivo” per le piccole banche	49
3. Aiuti di Stato, <i>burden sharing</i> “preventivo” e tutela del risparmio individuale: un bilanciamento da rivedere	52
4. Aiuti di Stato e BRRD: serve una riforma congiunta	55

EARLY INTERVENTION MEASURES AND PROPORTIONALITY

Marco Lamandini

1. A premise	57
2. Looking backward	58
3. Looking into the present	60
4. Looking into the future	62

CESSIONE E GESTIONE DEI CREDITI IN SOFFERENZA

Ugo Minneci

67

LE CRISI DELLE BANCHE MEDIO-PICCOLE TRA PROCEDURE SPECIALI E DI DIRITTO COMUNE

Marco Novara

1. Oggetto dell’analisi e punto di osservazione	71
2. La crescente assimilazione del diritto comune della crisi alla disciplina speciale delle crisi bancarie	72
3. La FOLTF <i>assessment</i> e l’accertamento del “rischio di rischio” di dissesto	75
4. Il ruolo degli amministratori	79
5. Conclusioni	81

L'ENTE-PONTE COME STRUMENTO PER LA SOLUZIONE DELLA CRISI DI BANCHE NON SISTEMICHE: LA QUESTIONE DELLA PROPORZIONALITÀ

Michele Cossa

1. Premessa	85
2. <i>Bridge banks</i> e crisi bancarie: l'esperienza nazionale ed internazionale	87
3. Le caratteristiche e la complessità dell'istituto	91
4. Lo strumento dell'ente-ponte in un sistema a doppio binario	95
5. La <i>bridge bank</i> alla luce del giudizio di proporzionalità	96

I COMMISSARI IN TEMPORANEO AFFIANCAMENTO

Sido Bonfatti

1. La struttura della disciplina delle crisi delle banche	101
2. I presupposti generali della applicazione della disciplina delle situazioni di "crisi" delle banche e la tipologia degli interventi ipotizzabili	103
3. Gli interventi sugli organi di amministrazione e controllo della banca	103
4. <i>Segue. Removal</i> "collettivo", <i>removal</i> "individuale", "Commissari in affiancamento" e "scioglimento" degli organi	107
5. Gli interventi "provvisori" o "temporanei" sull'organo di amministrazione della banca. Le modifiche alla legge bancaria e al Testo unico bancario apportate dal recepimento della dir. 2014/59/UE	108
6. I presupposti della adottabilità della " <i>misura di intervento precoce</i> " della nomina del Commissario in temporaneo affiancamento	110
7. Il procedimento di nomina ed i poteri e funzioni dei Commissari in temporaneo affiancamento	112
8. Gli effetti dell'adozione della nomina del Commissario in temporaneo affiancamento: il rinvio alle disposizioni dell'amministrazione straordinaria	114
9. <i>Segue.</i> Gli effetti della proposizione dell'azione di responsabilità sociale nei confronti degli amministratori "affiancati" dai Commissari in temporaneo affiancamento	117
10. <i>Segue.</i> La natura giuridica dei Commissari in temporaneo affiancamento e la soggezione al Codice deontologico per i componenti degli organi nominati dalla Banca d'Italia	118
11. I Commissari in temporaneo affiancamento nei confronti della "capo-gruppo" e delle società di un gruppo bancario	118
12. I singoli casi di specie	119
13. Conclusioni	122

LA RESILIENZA DEL MERCATO BANCARIO ALLA PROVA
DELLA FRAMMENTAZIONE GEOECONOMICA
E DELLE VULNERABILITÀ TECNOLOGICHE

Allegra Canepa

1. Evoluzione del mercato bancario e aggiornamento delle tipologie di vulnerabilità tra tecnologia e geopolitica	125
2. L'impatto delle relazioni internazionali sull'entità del rischio geopolitico: il caso delle esternalizzazioni	128
2.1. L'esternalizzazione dei servizi cloud e la dipendenza da Paesi terzi tra revisione del Cybersecurity Act e discussione del Cloud and AI Development Act (c.d. CADA)	131
3. La dimensione incerta della vulnerabilità tecnologica: quando il rischio è amplificato dal modello di business e dalla comunicazione digitale	133
4. Qualche considerazione conclusiva	136

Sezione II

VIGILANZA E RISOLUZIONE NELLE LSI E NELLE BANCHE
DI CREDITO COOPERATIVO

LE VALUTAZIONI DISCREZIONALI DEL *SINGLE RESOLUTION BOARD*
IN MATERIA DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE ALLA LUCE
DELL'EROSIONE SOSTANZIALE DELLA "DOTTRINA" SULLA (NON)
DELEGABILITÀ DI POTERI ALLE AGENZIE EUROPEE

Gianni Capobianco

1. Il fenomeno dell' <i>agencification</i> : il <i>Single Resolution Board</i> come agenzia europea	141
2. Il problema della (non) delegabilità di poteri discrezionali a soggetti estranei al circuito democratico-rappresentativo. Le condizioni fissate nel caso <i>Meroni c. Alta Autorità</i> e la successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia	144
3. Le valutazioni discrezionali demandate al <i>Single Resolution Board</i> nella procedura di risoluzione delle crisi bancarie e il ruolo della Commissione europea	146
3.1. Il problema del mancato coinvolgimento della Commissione in caso <i>non-resolution decisions</i> del SRB	151
4. Riflessioni conclusive: l'incerta persistenza (e consistenza) della dottrina sulla non delegabilità di poteri discrezionali nel quadro di gestione delle crisi bancarie	153

pag.

L'APPLICAZIONE DEL DIRITTO NAZIONALE DA PARTE DELLA BCE TRA AUTONOMIA E VINCOLI ORDINAMENTALI

Maria Elena Salerno

1. L' <i>enforcement</i> del diritto dell'Unione nell'attività di vigilanza della BCE: riflessi sull'avvio della risoluzione bancaria	157
2. L'attuazione del diritto dell'Unione da parte della BCE nell'ordinamento europeo: l'inversione nel rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale	161
3. La funzione esecutiva della BCE tra incertezze interpretative, criticità applicative e principi generali dell'ordinamento europeo	163
4. La giurisprudenza europea e i problemi interpretativi connessi all'applicazione del diritto nazionale da parte della BCE	166
5. Possibile estensione della teoria della disapplicazione all'attuazione del diritto nazionale da parte della BCE	169
6. La funzione esecutiva della BCE alla luce del criterio finalistico: verso il superamento, <i>de iure condito</i> , del divieto di applicazione della norma europea direttamente applicabile	171
7. La funzione esecutiva della BCE alla luce del criterio finalistico: verso il superamento, <i>de iure condendo</i> , del divieto di applicazione della norma europea priva di efficacia diretta	175
8. Riflessioni conclusive	177

RESOLUTION PLANNING AND MREL CALIBRATION: A PROSPECTIVE EXERCISE UNDER UNCERTAINTY

David Ramos Muñoz, Leopoldo Pérez Obregón

1. Introduction	181
2. MREL determination: TLAC, MREL, and projecting future scenarios	182
2.1. MREL and TLAC	183
2.2. MREL's recapitalisation amount, and projecting the size of the future group	184
2.3. MREL calibration through reductions in the recapitalisation amount (RCA): anticipating the 'balance sheet depletion' effect	185
2.4. MREL calibration and Market Confidence Charge (MCC)	187
2.5. Projecting the effectiveness of transfers in insolvency and resolution	188
3. MREL, banking groups and coordination: anticipating scenarios of market confidence and coordination between authorities and group entities	189
3.1. Resolution groups and internal MREL (iMREL) waivers	189
3.2. Resolution groups, and the internal Market Confidence Charge (iMCC)	191
3.3. MREL coordination on international groups	193

	<i>pag.</i>
3.4. MREL and coordination (II): Institutional Protection Schemes (IPS) and system-wide events	194
4. Conclusions	196

BRRD E OBBLIGAZIONI BANCARIE: EFFETTI SULLA STRUTTURA DEL DEBITO E SUL COSTO DEL FUNDING

Elisa Bocchialini, Lorenzo Gai, Federica Ielasi

1. Introduzione	201
2. La funzione economica delle obbligazioni bancarie nel regime pre-BRRD	203
3. La BRRD e la trasformazione del debito bancario in strumento di <i>loss absorption</i>	206
4. I meccanismi economici di impatto della BRRD sul costo delle obbligazioni bancarie	208
5. Effetti asimmetrici e trade-off economici del nuovo regime di gestione delle crisi	211
6. Conclusioni	214

CREDITO COOPERATIVO E PROPORZIONALITÀ NELL'ESPERIENZA ITALIANA: FONDI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI E SISTEMA DELLE GARANZIE INCROCIATE NEI GRUPPI BANCARI COOPERATIVI

Concetto Costa

217

LE AZIONI DI FINANZIAMENTO COME STRUMENTI DI GESTIONE DELLA CRISI DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO: PROFILI DI GOVERNANCE

Giuliana Martina

1. Un inquadramento generale	221
2. L'inadeguatezza patrimoniale e l'amministrazione straordinaria della banca di credito cooperativo come presupposti oggettivi dell'emissione di azioni di finanziamento	223
3. <i>Segue.</i> L'incidenza dell'emissione sulla <i>governance</i> societaria	226
4. Le azioni di finanziamento sottoscritte dalla capogruppo: i riflessi sulla <i>governance</i> della banca di credito cooperativo sovvenuta	227

pag.

IL LIMITE ALL'ATTIVO DELLE BANCHE POPOLARI PRIMA
E DOPO LA *LEGGE CAPITALI* TRA CONCENTRAZIONE DEL SISTEMA,
PREVENZIONE DELLE CRISI BANCARIE E SPECIFICITÀ COOPERATIVA

Giovanni Romano

- | | |
|---|-----|
| 1. Dal d.l. n. 3/2015 alla <i>Legge Capitali</i> | 231 |
| 2. Sul come si sia arrivati alla norma attuale, ovvero un breve <i>excursus</i> sulla riforma delle banche popolari | 232 |
| 3. Sintesi delle impressioni su tecnica e obiettivi legislativi: la riforma delle banche popolari nel contesto della complessiva ristrutturazione del sistema della cooperazione di credito | 234 |
| 4. Gli interventi della giurisprudenza | 237 |
| 5. Le possibili ragioni a base del nuovo limite di attivo: maggiore proporzionalità dell'intervento regolatorio o ulteriore spinta verso la concentrazione del sistema? | 243 |

IL DUPLICE RUOLO DELLE BCC NELLA COMPOSIZIONE
NEGOZIATA DELLA CRISI: UNA POSSIBILE CHIAVE
DI SUCCESSO PER IL RISANAMENTO

Alessandra Zanardo

- | | |
|--|-----|
| 1. Una doverosa premessa | 251 |
| 2. Due elementi interessanti (e concreti) da cui partire | 252 |
| 3. Qualche spunto offerto dalle ultime modifiche apportate al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza | 253 |
| 4. Concludendo... | 255 |

BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO E CONCORRENZA

Vittorio Santoro

257

Informazioni sugli Autori

Gianluca Aloia, *Banca d'Italia, Unità di Risoluzione e Gestione delle crisi.*

Elisa Bocchialini, *Professoressa associata di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università degli Studi di Firenze.*

Sido Bonfatti, *Professore di Diritto della crisi d'impresa e dell'insolvenza presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

Allegra Canepa, *Professoressa associata di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Milano.*

Gianni Capobianco, *Dottore di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi di Siena.*

Michele Cossa, *Avvocato presso la Consulenza Legale della Banca d'Italia.*

Concetto Costa, *Professore ordinario f.r. di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Catania.*

Lorenzo Gai, *Professore ordinario di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università degli Studi di Firenze.*

Gian Luca Greco, *Professore associato di Diritto dell'economia e dei mercati finanziari presso l'Università degli Studi di Milano.*

Federica Ielasi, *Professoressa ordinaria di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università degli Studi di Firenze.*

Marco Lamandini, *Professore ordinario di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Bologna.*

Giuliana Martina, *Professoressa ordinaria di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi Ca' Foscari Venezia.*

Ugo Minneci, *Professore ordinario di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Milano.*

Marco Novara, *Dottore di ricerca in Diritto comparato, privato, processuale civile e dell'impresa presso l'Università degli Studi di Milano.*

Leopoldo Pérez Obregón, *Research Associate at the Florence School of Banking and Finance from the European University Institute.*

David Ramos Muñoz, *Professor of Commercial Law. Universidad Carlos III de Madrid. Alternate Member of the Board of Appeal of the European Supervisory Authorities (ESAs); Member of the Appeal Panel for the Single Resolution Board (SRB) until 31 December 2025. Prof. Ramos Muñoz was a Co-Rapporteur and/or Member of the Appeal Panel in several of the decisions cited as references for this paper.*

Gianluca Romagnoli, *Professore associato di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Padova.*

Giovanni Romano, *Professore associato di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Siena.*

Maria Elena Salerno, *Professoressa associata di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Siena.*

Vittorio Santoro, *Professore ordinario f.r. di Diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Siena.*

Alessandra Zanardo, *Professoressa associata di Diritto commerciale presso l'Universitas Mercatorum.*

Le valutazioni discrezionali del *Single Resolution Board* in materia di risoluzione delle crisi bancarie alla luce dell'erosione sostanziale della "dottrina" sulla (non) delegabilità di poteri alle agenzie europee

Gianni Capobianco

SOMMARIO: 1. Il fenomeno dell'*agencification*: il *Single Resolution Board* come agenzia europea. – 2. Il problema della (non) delegabilità di poteri discrezionali a soggetti estranei al circuito democratico-rappresentativo. Le condizioni fissate nel caso *Meroni c. Alta Autorità* e la successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 3. Le valutazioni discrezionali demandate al *Single Resolution Board* nella procedura di risoluzione delle crisi bancarie e il ruolo della Commissione europea. – 3.1. Il problema del mancato coinvolgimento della Commissione in caso *non-resolution decisions* del SRB. – 4. Riflessioni conclusive: l'incerta persistenza (e consistenza) della dottrina sulla non delegabilità di poteri discrezionali nel quadro di gestione delle crisi bancarie.

1. Il fenomeno dell'*agencification*: il *Single Resolution Board* come agenzia europea

Gli ultimi decenni si sono caratterizzati, sul piano dell'architettura costituzionale ed amministrativa europea, per la significativa espansione del fenomeno dell'*agencification*, dove il modello delle agenzie operanti a livello unionale è cresciuto in maniera esponenziale triplicando nel numero e arrivando a registrare le oltre quaranta nell'attuale contingente storico¹.

È bene subito evidenziare che le agenzie europee, pur in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non sono formalmente ricomprese tra le Istituzioni dell'Unione europea né dispongono di una precisa base giuridica tra le norme di diritto primario. La creazione delle stesse, infatti, è avvenuta sulla base di norme di

¹ In ordine di tempo, il 14 febbraio 2024 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo per la creazione di una nuova agenzia europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l'*AntiMoney Laundering Authority* (AMLA), all'interno del c.d. "AML package".

diritto derivato, soprattutto regolamenti del Parlamento e del Consiglio, la cui base giuridica è stata talvolta individuata nell'art. 352 TFUE (la c.d. clausola di flessibilità) talaltra nell'art. 114 TFUE in tema di armonizzazione del mercato interno².

L'aumento quantitativo delle agenzie europee, tuttavia, si è progressivamente associato alla pressoché contestuale tendenza volta ad ampliare i poteri ad esse conferiti riconducibili non solo, come accadeva in principio, allo svolgimento di funzioni meramente esecutive ma, sempre più spesso, di veri e propri poteri valutativo-decisionali, consultivi su materie che presuppongono elevate conoscenze tecnico-specialistiche, di supervisione diretta e, perfino, regolatori. Non sorprende che tale fenomeno abbia presto condotto la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia UE³, come pure gli studiosi che se ne sono occupati⁴, ad interrogarsi sulla compatibilità del trasferimento di poteri in favore di tale modello amministrativo decentrato rispetto al complessivo sistema costituzionale disegnato dai Trattati europei, evidenziando le limitazioni che il processo di *agencification* è oggi destinato ad incontrare per realizzare un più attento bilanciamento tra esigenze di delega⁵ e di mantenimento del controllo democratico⁶.

² Al riguardo, in dottrina, si è parlato anche di una "istituzionalizzazione implicita" delle agenzie da parte del Trattato di Lisbona nel diritto primario. Sul tema cfr. C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016, p. 25 nonché M. EVERSON, E. VOS, *European Agencies, What about the Institutional Balance?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2014, 4, p. 15.

³ Si vedano le note 34 e 43.

⁴ La dottrina che si è occupata del tema è molto vasta. Si veda soprattutto E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010; ID., *An important part of the UÈs institutional machinery: features, problems and perspective of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, 46, 2009; ID., *European Agencies' rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, p. 93; ID., *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; ID., *Tendenze e problemi del processo di agencification nell'ordinamento europeo*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009, 21; J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018; V. SALVATORE, *Le Agenzie tra Unione Europea e Stati membri. Oltre la sussidiarietà*, in V. SALVATORE (a cura di), *Le agenzie dell'Unione Europea: profili istituzionali e tendenze evolutive*, Pavia, 2011, 17; M. SIMONCINI, *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in *Anticipazioni Convegno "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"*, Quaderni di Nomos, 2015; A. CIASULLI, *Le agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 569; R. PISELLI, *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in *Amministrazione in cammino*, 19 maggio 2019, p. 1 ss.

⁵ L'art. 290 TFUE consente di delegare poteri volti all'adozione di norme che completano o modificano determinate parti non essenziali di un atto legislativo. Si tratta, tuttavia, di una delega alla Commissione sottoposta a rigorose condizioni al fine di garantire la responsabilità democratica nel processo legislativo europeo. Sul tema si veda C. BLUMANN, *À la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive: les "nouveaux" actes délégués*, *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Parigi, 2010, pp. 127-144 nonché C. GARZON, *Les actes délégués dans le système des sources du droit de l'Union Européenne*, in *ERA Forum* 12, 2011, pp. 105-134.

⁶ In dottrina cfr. soprattutto M. CHAMON, *The Legal Limits to Agencification*, in *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford, 2016; online ed.,

Nell'ambito del meccanismo unico di risoluzione (SRM)⁷ diverse responsabilità e ampi poteri sono variamente attribuiti ad un'agenzia europea decentrata, il Comitato unico di risoluzione o *Single Resolution Board* (d'ora in poi, SRB), oltreché alle stesse istituzioni europee, in particolare la Commissione europea che nel procedimento di risoluzione conserva un ruolo centrale⁸.

Più in particolare, il SRB è "un'agenzia dell'Unione"⁹ istituita nel 2015 e dotata di personalità giuridica con una propria struttura di governance interna¹⁰ alla quale sono state attribuite specifiche competenze tecniche all'interno del meccanismo di risoluzione unico. In tal senso, la sua creazione risponde perfettamente alle ragioni poste alla base del modello di amministrazione in oggetto rappresentando essa una forma di coordinamento e, al tempo stesso, di stretta cooperazione tra Istituzioni europee ed Autorità nazionali di risoluzione (NRAs)¹¹.

Tuttavia, non si possono trascurare i poteri valutativi¹² attribuiti dal reg. SRM, molti dei quali peraltro connotati da spazi di elevatissima discrezionalità¹³. Al SRB sono affidate complesse e relevantissime valutazioni tecniche nell'ambito del processo di risoluzione, tra le quali: la determinazione del contributo al Fondo di risoluzione unico (SRF) e del MREL, l'approvazione ed attuazione del piano di

Oxford Academic, 18 agosto 2016, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.003.0005>; M. SCHOLTEN, M. VAN RIJSBERGEN, *The Limits of Agencification in the European Union*, in *German Law Journal*, 2014, 15, 7, p. 1223 ss., doi:10.1017/S2071832200019350.

⁷ Il SRM è disciplinato dalla dir. 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 (BRRD) e dal reg. UE 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014 (reg. SRM).

⁸ In aggiunta al Consiglio dei ministri UE, Banca centrale europea e le stesse Autorità nazionali di risoluzione. È appena il caso di evidenziare, inoltre, che proprio tale controllo da parte della Commissione consente di distinguere il modello dell'agenzia da quello delle autorità indipendenti dell'Unione europea. Su tale modello cfr. S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 2000, p. 987ss. nonché F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, p. 20.

⁹ Art. 42 reg. SRM.

¹⁰ Una completa analisi della *governance* interna al SRB è stata realizzata da T.H. TRÖGER, A. KOTOVSKAIA, *National Interests and Supranational Resolution in the European Banking Union*, in *European Business Law Review* 34, 2023, 5, p. 781 ss.

¹¹ Sul punto cfr. M. SIMONCINI, *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 1, p. 63 che descrive la funzione del SRB come «cerniera tra la Commissione europea che adotta la decisione di risoluzione e l'autorità nazionale di risoluzione che la esegue».

¹² A cui si aggiungono i poteri di indagine attribuiti al SRB che si realizzano attraverso la possibilità di richiedere informazioni, condurre ispezioni *in loco* o indagini generali e quelli sanzionatori ex artt. 38 e 39 reg. SRM.

¹³ Soprattutto nel procedimento di risoluzione in senso stretto. In altre fasi, per contro, al SRB sono spesso conferiti poteri implicanti valutazioni meno discrezionali ma prevalentemente tecniche, come accade, ad esempio, in relazione alla preparazione dei piani di risoluzione.

risoluzione, l'accertamento della sussistenza dell'interesse pubblico alla risoluzione (PIA), la valutazione del *No Creditor Worse Off* (NCWO)¹⁴ nonché la scelta stessa degli strumenti di risoluzione (*resolution tools*).

2. Il problema della (non) delegabilità di poteri discrezionali a soggetti estranei al circuito democratico-rappresentativo. Le condizioni fissate nel caso *Meroni c. Alta Autorità* e la successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia

La verifica della compatibilità dei poteri discrezionali attribuiti al SRB nell'ambito del procedimento di risoluzione non può che principiare dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia UE al fine di: *a*) verificare se una delega di poteri siffatti possa dirsi, in tesi, ammissibile e *b*) individuare i criteri e le condizioni che consentono di ritenere tale delega comunque compatibile con il sistema dei trattati europei.

La questione è stata oggetto di una significativa evoluzione giurisprudenziale che si è caratterizzata, in una prima fase, per un tendenziale consolidamento della tesi della non delegabilità e, in un secondo momento, anche alla luce del mutato contesto costituzionale successivo al Trattato di Lisbona e all'intensificarsi, di fatto, del fenomeno dell'*agencification* in ambiti caratterizzati da elevata tecnicità e forte specializzazione di competenze, per una progressiva "erosione" di tale giurisprudenza che è stata definita "sostanziale" proprio poiché mai formalmente ed apertamente superata¹⁵.

Nel caso *Meroni c. Alta Autorità*¹⁶, per la prima volta, la Corte di Giustizia UE ha esaminato l'ammissibilità di una delega di poteri a soggetti estranei alle Istituzioni europee e ha fissato i principi e le "*condizioni*" che rendono la delega di poteri alle agenzie europee compatibile con il sistema complessivo dei Trattati e, quindi, con l'ordinamento comunitario nel suo insieme; distinguendo, al riguardo, tra "delega di poteri nettamente circoscritti" e "delega di poteri discrezionali" che comportano una libertà di valutazione ampia e che sono capaci di esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una "politica economica vera e propria". In tal caso, la delega finirebbe con il sostituire gli apprezzamenti e le valutazioni

¹⁴ Tale valutazione è effettuata da un esperto indipendente a norma dell'art. 74 BRRD e dell'art. 88 d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180.

¹⁵ Per un quadro più completo sull'evoluzione giurisprudenziale che ha messo in discussione la dottrina *Meroni* cfr. F. ANNUNZIATA, *The Remains of the Day: EU Financial Agencies, Soft Law and the Relics of Meroni*, in *Riv. it. dir. pubb. comm.*, 2022, 4, p. 331.

¹⁶ Corte Giust., 13 giugno 1958, causa 9-56, *Meroni c. Alta Autorità CECA*, cause 9/56 e 10/56, ECLI:EU:C:1958:7 e ECLI:EU:C:1958:8. Sul tema cfr. soprattutto M. SIMONCINI, *Administrative regulation beyond the non-delegation doctrine: a study on EU agencies*, Oxford, 2018.

dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determinando così un vero e proprio trasferimento – non consentito – di responsabilità¹⁷.

Nell'aggiornare la giurisprudenza Meroni, nella successiva vicenda *Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*¹⁸ la Corte ha poi ulteriormente precisato che la delega di poteri non può sortire l'effetto di consentire all'organo delegato di adottare provvedimenti giuridicamente vincolanti ma sottratti al sindacato della Corte di Giustizia per il solo fatto di essere stati adottati da un soggetto che non è una istituzione della Comunità.

Nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza della Corte è tornata ad occuparsi del problema della compatibilità della delega di poteri alle agenzie europee.

In primo luogo, i requisiti che consentono di ritenere una delega di poteri compatibile con il sistema dei trattati consolidati nella giurisprudenza della Corte di Giustizia sono stati fortemente messi in discussione – secondo taluno semplicemente semplificati¹⁹ – nell'ambito del ricorso presentato dal Regno Unito contro le attribuzioni in favore dell'*European Securities and Markets Authority* (ESMA), in particolare del potere a questa attribuito di vietare, ovvero sottoporre a condizioni particolari, le c.d. vendite allo scoperto (*short selling*)²⁰. Nel caso di specie, valorizzando la puntuale previsione dei poteri delegati ad ESMA dal reg. 236/2012, che ne prevede anche criteri e condizioni di esercizio, nonché la circostanza che l'adozione di tali poteri è possibile solo al ricorrere di *circostanze eccezionali*²¹, la Corte di Giustizia ha ritenuto legittima tale delega in quanto sottoposta a forme di controllo giurisdizionale e, soprattutto, a condizioni di esercizio più stringenti che l'Autorità delegata è chiamata a rispettare.

¹⁷ Tale conclusione costituisce applicazione di un principio generale di “equilibrio istituzionale” che caratterizza ed informa la stessa struttura costituzionale dell'Unione. Di talché, una “delega di poteri discrezionali ad organi diversi da quelli che il Trattato ha istituito per esplicarli o controllarne l'esercizio nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni, violerebbe tali garanzie”.

¹⁸ Corte Giust., 14 maggio 1981, causa 98/80, *Giuseppe Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*, ECLI:EU:C:1981:104.

¹⁹ In questi termini cfr. ancora C. NICOLSI, *Agencification ed equilibrio istituzionale europeo: brevi considerazioni sul “meccanismo di risoluzione unico”*, cit., 7.

²⁰ Corte Giust., 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:18. La decisione è stata oggetto di commenti e riflessioni da parte della dottrina. Si veda in particolare G. LO SCHIAVO, *A Judicial Re-Thinking on the Delegation of Powers to European Agencies under EU Law? Comment on Case C-270/12 UK v. Council and Parliament*, in *German Law Journal*, 2015, 16, n. 2, p. 315 ss. nonché J. PELKMANS, M. SIMONCINI, *Mellowing Meroni: how ESMA can help build the single market*, in *CEPS Commentaries*, 18 febbraio 2014 e M. DE BELLIS, *I poteri di intervento dell'Esma sulle vendite allo scoperto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 7, p. 692; C. DI NOIA, M. GARGANTINI, *Unleashing the European Securities and Markets Authority: Governance and Accountability After the ECJ Decision on the Short Selling Regulation (Case C-270/12)*, in *European Business Organization Review*, 2014, 15, p. 1 ss. Più nel dettaglio, il Regno Unito chiedeva l'annullamento dell'art. 28 del reg. UE 236/2012 poiché ritenuto in contrasto con i principi in materia di delega dei poteri enunciati nella sentenza *Meroni c. Alta Autorità CECA*.

²¹ Art. 24, par. 3, reg. 918/2012.

A completare, almeno in ordine di tempo, il quadro giurisprudenziale è poi il caso deciso dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia *Fédération bancaire française c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*²² che aveva ad oggetto il diverso tema dei poteri di adozione di atti di *soft law* conferiti alle agenzie europee²³. Nel valutare il possibile impiego dell'azione di annullamento²⁴ la Corte ha escluso che gli orientamenti EBA potessero essere considerati produttivi di effetti giuridici vincolanti nei confronti delle autorità competenti sia poiché essi sono formulati in termini “non imperativi”, limitandosi a presentare la posizione dell'EBA in un particolare settore²⁵ sia poiché gli orientamenti rientrano perfettamente nelle sue competenze, come definite dal legislatore.

3. Le valutazioni discrezionali demandate al *Single Resolution Board* nella procedura di risoluzione delle crisi bancarie e il ruolo della Commissione europea

All'interno del Meccanismo di risoluzione unico, al SRB sono attribuiti poteri alcuni dei quali ampiamente discrezionali, specie in relazione alla decisione di avvio della stessa procedura di risoluzione di un ente dopo che sia stato valutato che risultino soddisfatte le tre condizioni per la risoluzione previste all'art. 32 BRRD²⁶. In

²² Corte Giust., Grande Sezione, 15 luglio 2021, *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, causa C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599. La decisione è stata oggetto di grande attenzione in dottrina. Si vedano, in particolare, i lavori di J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Dir. Un. eu.*, 2022, 2, p. 425 ss.; F. ANNUNZIATA, *Atti delle Autorità e Istituzioni europee, tra soft law e controllo della Corte*, in *www.dirittobancario.it*, 19 luglio 2021; M. DE BELLIS, *Soft law, agenzie europee e controllo giurisdizionale: le contraddizioni del caso FBF*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, p. 327 ss.; D. VESE, *A Game of Thrones: ruolo e poteri dell'autorità bancaria europea alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. banc.*, 2023, p. 1 ss.; G. GENTILE, *To be or not to be (legally binding)? Judicial review of EU soft law after BT and Fédération Bancaire Française*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, 2021, p. 981; D. QUELHAS, *The EBA Guidelines on Retail Banking Products' Saga – Lessons from an attempted judicial review of ESAs guidelines*, in *EU Law Live*, 2022, n. 97, p. 1 ss.

²³ Un'analisi di tale tendenza a conferire poteri di *soft law* già all'interno dei regolamenti istitutivi delle agenzie europee è contenuto in P. ROCCA, M. ELIANTONIO, *European Union Soft Law by Agencies: an Analysis of the Legitimacy of their Procedural Frameworks*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS, G. DELLA CANANEA, *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, 2019, p. 177 ss.

²⁴ Sul presupposto che il ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE è esperibile avverso tutte le disposizioni adottate dalle Istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione in qualsiasi forma che mirino a produrre effetti giuridici vincolanti. In tal senso, Corte Giust., 20 febbraio 2018, *Belgio c. Commissione*, C-16/16 P, EU:C:2018:79 e Corte Giust., 26 marzo 2019, *Commissione c. Italia*, C-621/16 P, EU:C:2019:251.

²⁵ Corte Giust., Grande Sezione, 15 luglio 2021, causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, cit., §§ 39-40.

²⁶ Art. 32, par. 1, BRRD; art. 18 reg. SRM.

dettaglio, che l'ente sia in dissesto o a rischio di dissesto (FOLTF)²⁷; non si possa ragionevolmente prospettare qualsiasi altra misura alternativa per l'ente in questione, tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, e che l'azione di risoluzione sia necessaria nell'interesse pubblico.

Nell'adottare un programma di risoluzione, inoltre, il SRB individua *quali* strumenti di risoluzione impiegare, comprese eventuali esclusioni dall'applicazione del c.d. *bail-in*, e stabilisce se e in che misura possa essere utilizzato il Fondo di risoluzione unico (SRF). A ciò si aggiunge poi, al di fuori della procedura di risoluzione, il potere conferito al SRB di dare, senza indugio, "istruzioni" alle autorità nazionali di risoluzione nell'esercizio dei poteri di riduzione (*write-down*) o di conversione²⁸.

Pur a fronte di tali poteri valutativi discrezionali del SRB, nella procedura di risoluzione la Commissione europea (ed, eventualmente, anche il Consiglio) mantiene comunque un ruolo centrale, attivo e di influenza dando così "copertura politica" – dunque legittimazione democratica, seppure indiretta – alle decisioni del Comitato²⁹. Ed infatti, ricevuto il programma di risoluzione, "immediatamente" dopo la sua approvazione da parte del SRB, la Commissione può approvarlo o obiettare ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali del programma di risoluzione. In aggiunta, può proporre al Consiglio di contestarlo a motivo del fatto che il programma di risoluzione adottato dal SRB non soddisfi il criterio dell'interesse pubblico oppure di approvare o di obiettare a una modifica significativa dell'importo del Fondo previsto nel programma di risoluzione del SRB. Con la conseguenza che il programma può entrare in vigore solamente se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso ad esso obiezioni.

L'attribuzione di tali poteri discrezionali al SRB ha presto fatto sorgere il dubbio circa la loro conformità rispetto alle condizioni di delegabilità elaborate nella giurisprudenza Meroni, alla luce della sua progressiva "erosione sostanziale". Nel verificare tale compatibilità, elementi di significativo interesse provengono dai numerosi ricorsi presentati contro la decisione di sottoposizione a risoluzione del *Banco Popular Español*³⁰.

²⁷ Con la precisazione che, a norma dell'art. 18, par. 1, reg. 806/2014, la valutazione sul dissesto o rischio di dissesto è effettuata dalla BCE, previa consultazione del SRB. Quest'ultimo, riunito in sessione esecutiva, può effettuare tale valutazione solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione e solo se la BCE, entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione, non effettua tale valutazione. In tal caso, la BCE fornisce senza indugio al Comitato tutte le informazioni pertinenti che quest'ultimo richiede al fine di elaborare la sua valutazione. Per contro, laddove sia la BCE a valutare che l'entità o il gruppo soddisfi la condizione sulla sussistenza del dissesto o rischio di dissesto, essa comunica senza indugio la valutazione in questione alla Commissione e al SRB. Le altre due condizioni della risoluzione (mancanza di misure alternative e interesse pubblico), invece, sono valutate dal SRB.

²⁸ Art. 12, par. 8, reg. 806/2014/UE.

²⁹ Art. 18, par. 7, reg. 806/2014/UE. In tal caso, il SRB dispone di appena "otto ore" per modificare e approvare il programma di risoluzione.

³⁰ Cfr. nota 34.

Nel 2017, il *Banco Popular Español* (BPE), sesto gruppo bancario spagnolo, è stato sottoposto a risoluzione³¹: il piano elaborato dal SRB è stato approvato dalla Commissione europea³².

Contro la decisione di risoluzione sono stati presentati oltre cento ricorsi innanzi al Tribunale dell'UE da parte di azionisti e creditori³³. I cinque *pilot cases* del Tribunale UE³⁴ hanno ad oggetto, per ciò che qui più interessa, la compatibilità dei poteri attribuiti al SRB nel procedimento di risoluzione rispetto alla c.d. dottrina Meroni³⁵.

Tra i numerosi motivi di gravame, i ricorrenti lamentavano, in particolare, che: a) la decisione demandata al SRB relativa alla verifica della sussistenza delle condizioni per l'avvio della risoluzione implicherebbe un potere discrezionale incompatibile con la c.d. dottrina Meroni, consentendo al Comitato di compiere "valutazioni economiche complesse partecipando all'attuazione di una vera e propria politica economica"³⁶; analoghe doglianze venivano sollevate rispetto al potere del SRB di scegliere lo strumento di risoluzione; b) il termine di appena

³¹ Decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del CRU, del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il *Banco Popular Español S.A.* Il 5 maggio 2017, lo stesso *Banco Popular* aveva presentato la sua relazione finanziaria per il primo trimestre del 2017, annunciando perdite per un importo di 137 milioni di euro. Sulla risoluzione del *Banco Popular Español* cfr. M. SIMONCINI, *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giorn. dir. amm.*, cit., p. 61 nonché L. BOGGIO, *Risoluzioni bancarie e procedure di insolvenza nell'UE: il caso Banco Popular*, in *Giur. it.*, 2024, p. 1594 ss.; J. MOREL-MAROGER, *Les contestations du dispositif de résolution à l'égard de Banco Popular Espanol*, in *Banque Droit*, 2022, 205, p. 59 ss.

³² Decisione 2017/1246/UE della Commissione del 7 giugno 2017 che approva il programma di risoluzione per il *Banco Popular Español S.A.*

³³ Come rileva J. TIMMERMANS, *Good job! The General Court pats the SRB on the shoulder for its first ever banking resolution*, in *REALaw.blog*, <https://realaw.blog/?p=1570>, «in the almost 100 cases lodged, some lodged an action only against the SRB decision, others only against the Commission decision. Others opted to be safe rather than sorry and therefore lodged an action against both».

³⁴ Le decisioni del Tribunale UE sono tutte del 1 giugno 2022 e sono le seguenti: Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1 giugno 2022, causa T-510/17 *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico* EU:ECLI:T:2022:312; Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1 giugno 2022, causa T-570/17 *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2022:314; Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1 giugno 2022, causa T-628/17 *Aeris Invest Sàrl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, ECLI:EU:C:2024:233; Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1 giugno 2022, causa T-523/17, *Eleveté Invest Group, SL e altri c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, ECLI:EU:T:2022:313; Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1 giugno 2022, causa T-481/17, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico*, ECLI:EU:T:2022:311.

³⁵ Infatti, i ricorrenti lamentavano la violazione del diritto di difesa, del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e dell'obbligo di motivazione.

³⁶ Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1° giugno 2022, causa T-510/17 *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, cit., § 205.

ventiquattro ore³⁷ previsto per l'approvazione del piano da parte della Commissione, conferirebbe alla stessa una partecipazione 'formale' invece di – come richiesto dalla dottrina Meroni – analisi e valutazione dei profili discrezionali³⁸.

Tutti i sopraesposti motivi sono stati respinti dal Tribunale che ha evidenziato, quanto ai profili di discrezionalità di cui dispone il SRB, soprattutto rispetto alla scelta dello strumento di risoluzione da adottare, che “spetta alla Commissione, nel quadro della sua valutazione del rispetto del criterio dell'interesse pubblico, stabilire se la scelta dello strumento di risoluzione sia “*idonea*” e “*proporzionata*” agli obiettivi della risoluzione”³⁹; con la conseguenza che, a ben guardare, il SRB non dispone di alcuna competenza “autonoma” per decidere se sottoporre un'entità ad un'azione di risoluzione né per stabilire lo strumento di risoluzione che occorre applicare e, pertanto, non sussiste una delega di poteri discrezionali autonomi a favore del SRB⁴⁰.

In relazione all'asserito coinvolgimento solo “formale” della Commissione, invece, il Tribunale ha poi valorizzato la circostanza che è lo stesso reg. 806/2014 a prevedere che la Commissione possa obiettare al programma di risoluzione qualora non soddisfatti il criterio dell'interesse pubblico. Il legislatore dell'Unione, in altre parole, ha esplicitamente affidato alla Commissione e, se del caso, al Consiglio, il controllo sul rispetto di detta condizione. Elemento centrale nel complessivo impianto argomentativo del Tribunale, dunque, è quello che valorizza la partecipazione *attiva e informata* della Commissione europea che è coinvolta in tutte le fasi preparatorie all'adozione di una misura di risoluzione e non “scope”, quindi, il programma di risoluzione solamente dopo esso sia stato adottato dal SRB ma dispone del tempo sufficiente per valutarne gli aspetti discrezionali⁴¹. Ciò in quanto, lo *status* di “osservatore” le consente di seguire i lavori partecipando alle diverse fasi e riunioni che precedono l'adozione del programma di risoluzione e la sua definitiva approvazione non si riduce, quindi, ad una mera formalità procedurale⁴².

³⁷ Tale profilo è poi ulteriormente sviluppato in Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1° giugno 2022, causa T-570/17 *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, cit., § 143.

³⁸ *Ivi*, § 205.

³⁹ *Ivi*, § 227.

⁴⁰ *Ivi*, § 228.

⁴¹ Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1° giugno 2022, causa T-510/17 *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, cit., § 231.

⁴² *Ivi*, § 232. Come si evince chiaramente nelle motivazioni contenute nella sentenza del Tribunale UE, Terza Sezione ampliata, 1° giugno 2022, causa T-570/17 *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, cit., §§ 132-136, la Commissione è stata coinvolta nelle diverse fasi che hanno preceduto l'adozione del programma di risoluzione a partire dal maggio 2017. La stessa Commissione europea ha illustrato, nel controricorso, le diverse tappe della sua partecipazione alle fasi preparatorie dell'adozione del programma di risoluzione, citando, in particolare, numerose riunioni tenute con il SRB a partire dal 22 maggio 2017, oltre a riunioni

Tali conclusioni sono state recentemente confermate anche dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia nell'ambito dell'impugnazione di alcune decisioni del Tribunale. In particolare, nel caso *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU c. SRB*⁴³, la Corte ha evidenziato che, sebbene il reg. SRM conferisca al SRB un ampio potere discrezionale nel decidere se e con quali mezzi l'entità interessata debba essere oggetto di una procedura di risoluzione, l'esercizio di tale potere è però caratterizzato dalla puntuale previsione di criteri e condizioni obiettive che ne delimitano così l'ambito di azione. Ferma restando, in ogni caso, la partecipazione della Commissione e del Consiglio al procedimento che conduce all'adozione di un programma di risoluzione⁴⁴.

quotidiane a decorrere dal 30 maggio 2017, la ricezione il 6 e il 7 giugno 2017 di progetti preliminari del programma di risoluzione trasmessi dal CRU e l'attività dei suoi diversi servizi a partire dal 6 giugno 2017 alle ore 17:30 sino al 7 giugno alle ore 5:13. In aggiunta, la Commissione ha indicato altresì che, in qualità di osservatore permanente, ha avuto accesso a tutti i documenti utili alla preparazione del programma di risoluzione, segnatamente a quelli relativi alla situazione finanziaria del *Banco Popular*, e che i suoi esperti hanno partecipato alla preparazione del programma di risoluzione con il CRU, elaborando in particolare un modello di programma di risoluzione. Inoltre, a partire dal 6 giugno 2017, gli esperti della Commissione erano presenti nei locali del SRB al fine di supportare quest'ultimo nella redazione del programma di risoluzione. In aggiunta, la partecipazione informata della Commissione si evince anche dall'elenco di verbali delle riunioni del SRB, in sessione esecutiva, alle quali essa ha partecipato a partire dal 22 maggio 2017 che attesta la partecipazione della Commissione a tre riunioni, il 24 maggio, il 2 giugno e il 6 e 7 giugno 2017. Oltre a ciò, la Commissione ha prodotto un elenco delle relazioni interne informali dei suoi servizi relative alla preparazione del programma di risoluzione, recanti la data del 22, 24 e 29 maggio e del 2 e 6 giugno 2017 e numerosi messaggi di posta elettronica scambiati tra i suoi servizi e il SRB, datate 1, 3, 6 e 7 giugno 2017 e concernenti la trasmissione di modelli di risoluzione secondo lo scenario della vendita dell'attività di impresa oltre a progetti preliminari del programma di risoluzione. Tali messaggi di posta elettronica attestano il ricevimento da parte della Commissione di progetti preliminari del programma di risoluzione in data 6 giugno 2017 alle ore 18:59 e in data 7 giugno 2017 alle ore 00:33.

⁴³ Corte Giust., Grande Sezione, 18 giugno 2024, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU c. SRB*, C-551/22 P, ECLI:EU:C:2024:520 che aveva ad oggetto l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1° giugno 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/SRB* con la quale quest'ultimo ha respinto la domanda di annullamento proposta dalla *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* e dalla *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) avverso la decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del Comitato di risoluzione unico del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español SA. Sulla questione cfr. M. BODELLINI, G.G. CIMINI, *And Meroni spoke again – the SRB does not resolve Banks, the Commission does it*, in *EU Law Live*, 12 luglio 2024.

⁴⁴ Corte Giust., Grande Sezione, 18 giugno 2024, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU c. SRB*, cit., §77. Nella sentenza del 4 ottobre 2024 della Prima Sezione *García Fernández e A. c. Commissione e SRB*, la Corte di Giustizia ha poi ribadito che la valutazione degli aspetti discrezionali delle decisioni di risoluzione assunte dal Comitato dovrebbe essere operata dalla Commissione europea. Corte Giust., Grande Sezione, 4 ottobre 2024, *García Fernández e A. c. Commissione e SRB*, C-541/22 P, ECLI:EU:C:2024:820, § 24. Nella stessa decisione, si legge ulteriormente che: "dovrebbe essere il Consiglio, su proposta della Commissione, ad esercitare un controllo efficace sulla valutazione fatta dal Comitato della sussistenza di un interesse pubblico e a valutare eventuali

Dunque, nelle diverse decisioni emesse nella vicenda *Banco Popular* il giudice europeo ha valorizzato un nuovo aspetto fino ad ora estraneo alla giurisprudenza sulla non delegabilità di poteri discrezionali alle agenzie europee: la presenza dell'organo politico nel procedimento di risoluzione dell'ente⁴⁵. Così facendo, la giurisprudenza sembra introdurre una nuova ed autonoma condizione di legittimità del meccanismo di delega di per sé sola sufficiente⁴⁶ a neutralizzare ogni possibile violazione-elusione della c.d. dottrina Meroni⁴⁷.

3.1. Il problema del mancato coinvolgimento della Commissione in caso *non-resolution decisions* del SRB

Le decisioni relative al *Banco Popular* non riguardano il diverso scenario in cui il SRB adotti una decisione formale negativa (c.d. *non-resolution decision*) rispetto

modifiche non irrilevanti dell'ammontare delle risorse del [Fondo di risoluzione unico (in prosieguo: il «Fondo»)] da utilizzare per un dato intervento di risoluzione. Inoltre, alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di adottare atti delegati per determinare ulteriori criteri o condizioni di cui il Comitato dovrà tenere conto nell'esercizio delle sue varie prerogative».

⁴⁵ Coerentemente, Corte Giust., Terza Sezione, 6 maggio 2021, *ABLV Bank AS et al. c. Banca centrale europea*, cause riunite C-551/19 P e C-552/19 P, ECLI:EU:C:2021:369, ha osservato che la valutazione da parte della BCE della condizioni relativa alla presenza del dissesto o rischio di dissesto non produce, in quanto tale, effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica, poiché solo l'adozione e poi l'entrata in vigore di un programma di risoluzione nonché l'attuazione di strumenti di risoluzione possono modificare tale situazione. Ciò in quanto la procedura di risoluzione rappresenta un procedimento amministrativo complesso dove intervengono varie autorità e il cui risultato finale, derivante dall'esercizio, da parte del Comitato, della sua competenza, può essere sottoposto al sindacato giurisdizionale. In altre parole, e limitatamente all'accertamento di una delle condizioni della risoluzione, la Corte ha osservato che a produrre effetti vincolanti, nel senso di avvio o meno della procedura di risoluzione, sia la decisione del SRB. Tale aspetto non si pone in contrasto con quanto successivamente affermato dal Tribunale nella vicenda *Banco Popular* in quanto attiene solo alla fase di accertamento della sussistenza di una (delle tre) condizioni della risoluzione, non interessando il controllo che, invece, la Commissione (e se del caso anche il Consiglio) è chiamata a compiere sul successivo programma di risoluzione adottato dal SRB.

⁴⁶ Su tale aspetto cfr. M. CHAMON, *The non-delegation doctrine in the Banco Popular cases*, in *REALaw.blog*, 2022, <https://wp.me/pCQ0x2-s6>, che parla di una «decostruzione» della dottrina Meroni originale e della contestuale «ricostruzione» di una nuova dottrina in tema di delega di poteri ad agenzie europee. Nel senso della sostituzione della dottrina Meroni cfr. M. SCHOLTEN, M. VAN RIJSBERGEN, *The Limits of Agencification in the European Union*, in *German Law Journal*, 2014, 15, 7, p. 1223 ss., doi:10.1017/S2071832200019350 nonché M. SIMONCINI, *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giorn. dir. amm.*, cit., p. 69 che proprio in relazione al caso in esame evidenzia come: «le sentenze del Tribunale propongono nuove modalità di compatibilità dei procedimenti delle agenzie europee con la dottrina Meroni».

⁴⁷ Rileva M. SIMONCINI, *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giorn. dir. amm.*, cit., p. 65, che «l'elemento della partecipazione sembra quindi integrare una nuova condizione capace di smussare la rigidità della dottrina Meroni» proponendo così «nuove modalità di compatibilità dei procedimenti delle agenzie europee con la dottrina Meroni».

alla procedura di risoluzione, vale a dire decida di non procedere con la risoluzione dell'ente. In tale evenienza, infatti, il coinvolgimento della Commissione non è affatto assicurato.

La questione si è recentemente posta nella causa *ABLV Bank AS in liquidazione c. SRB*⁴⁸. Secondo la Corte di Giustizia la legittimità del potere del Comitato di adottare decisioni di “non risoluzione”, senza che vi sia un’ulteriore approvazione da parte di altre Istituzioni europee, discende dalla circostanza che, in tal caso, le valutazioni discrezionali attribuite al SRB sono necessariamente “più ristrette” di quelle che, invece, sono effettuate in caso di adozione di un programma di risoluzione⁴⁹. Ciò in quanto la decisione negativa si fonda *esclusivamente* sulla verifica della sussistenza (o meno) delle condizioni previste dal regolamento SRM, che delimita nettamente l’ambito di azione del SRB tramite la previsione di puntuali criteri e condizioni. In tal modo, dunque, la decisione negativa non interessa in alcun modo l’individuazione degli strumenti eventualmente necessari alla risoluzione dell’ente. Solo tale valutazione implica infatti una “ponderazione specifica” di obiettivi e di interessi attinenti alla “salvaguardia della stabilità finanziaria dell’Unione e dell’integrità del mercato interno, alla presa in considerazione della sovranità di bilancio degli Stati membri nonché alla tutela degli interessi degli azionisti e dei creditori”⁵⁰.

Tale conclusione si basa altresì sulla considerazione che la decisione di non adottare un programma di risoluzione non può, di per sé, avere l’effetto di imporre misure concrete né impegnare fondi, avendo essa quale solo effetto quello di “being to bring to an end the resolution procedure led by the SRB”⁵¹. Ecco allora che, in tal caso, il mancato coinvolgimento di organi politici, come la Commissione, non crea problematiche rispetto alla giurisprudenza Meroni.

⁴⁸Corte Giust., Grande Sezione, 11 dicembre 2025, *ABLV Bank v SRB*, C-602/22 P, ECLI:EU:C:2025:953. ABLV Bank contestava due decisioni del SRB con le quali aveva stabilito di non adottare un programma di risoluzione per la banca e la sua controllata (ABLV Bank Luxembourg SA). Il SRB, infatti, aveva ritenuto non soddisfatta la condizione della necessità della risoluzione nell’interesse pubblico. Sul caso cfr. P.M. LUPINU, *Op-Ed “The Power to Say ‘No’: The Court of Justice Secures the SRB’s Gatekeeper Role in ABLV Bank v. SRB (C-602/22 P)”*, in *EU Law Live*, 2025.

⁴⁹Come si legge chiaramente al § 101 della decisione “*the scope of the discretionary assessments that must be carried out by the SRB in order to decide not to adopt a resolution scheme is necessarily more restricted than the scope of the assessments that must be carried out by the SRB in order to adopt a resolution scheme*”.

⁵⁰Corte Giust., Grande Sezione, 11 dicembre 2025, *ABLV Bank v SRB*, C-602/22 P, ECLI:EU:C:2025:953, cit., § 100. Si vedano anche le Conclusioni dell’Avvocato generale Andrea Biondi, 13 maggio 2025, causa C-602/22 P, *ABLV Bank AS, in liquidazione contro Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU)*, ECLI:EU:C:2025:347, § 50.

⁵¹Corte Giust., Grande Sezione, 11 dicembre 2025, *ABLV Bank v SRB*, C-602/22 P, ECLI:EU:C:2025:953, cit., § 103.

4. Riflessioni conclusive: l'incerta persistenza (e consistenza) della dottrina sulla non delegabilità di poteri discrezionali nel quadro di gestione delle crisi bancarie

Il quadro che viene a delinearsi all'indomani della vicenda *Banco Popular Español* non lascia apprezzarsi per la sua coerenza. Una maggiore semplificazione, soprattutto in passato, sulla possibilità (e condizioni) di delega di poteri a tali agenzie si era provato a realizzare attraverso l'inclusione all'interno della stessa architettura costituzionale europea di tale modello amministrativo, disciplinando cioè in maniera dettagliata – già a livello dei Trattati – i “limiti” all'attribuzione di poteri discrezionali a tali agenzie. Ed effettivamente, tentativi incompiuti di armonizzazione giuridicamente vincolante su tale profilo non sono certo mancati sulla base della pur avvertita esigenza di realizzare un maggiore coordinamento e promuovere un quadro comune che, specie in settori particolari come proprio quello della gestione delle crisi bancarie, evidenzia la necessità di un ripensamento complessivo alla luce dei problemi di non perfetto equilibrio istituzionale che una delega di poteri può porre anche alla luce di una forte incidenza sui soggetti destinatari, diretta e indiretta, dei poteri delegati ed esercitati dal Board⁵².

Dal canto suo, la più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sembra andare oltre le stringenti condizioni di delegabilità elaborate dalla dottrina Meroni, formulando nuovi presupposti per legittimare l'attribuzione di poteri discrezionali alle agenzie maggiormente attenti ad assicurare un più effettivo *equilibrio istituzionale*. Non diversamente, al momento della sua costituzione, il SRB è stato dotato di poteri assai peculiari nel procedimento di risoluzione talmente eccentrici rispetto al tradizionale modello di agenzia – invalso in quel preciso contesto storico – da aver condotto la stessa dottrina a parlare di una agenzia di nuova generazione⁵³ quasi a metà strada tra il modello dell'agenzia e quella dell'autorità indipendente dell'Unione⁵⁴. La giurisprudenza ha tuttavia legittimato le competenze e i poteri decisionali del SRB.

⁵² In tal senso si può ricordare la comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2002, *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM(2002) 0718 nonché il progetto di accordo interistituzionale del 25 febbraio 2005 relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione COM(2005) 0059, seguito poi la comunicazione della Commissione del 12 marzo 2008, *Il futuro delle agenzie europee*, COM(2008) 135. Nel 2012 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno firmato una dichiarazione congiunta su un orientamento comune sulle agenzie decentrate, il c.d. “orientamento comune”. Più recentemente è stata poi pubblicata una relazione speciale della Corte dei conti dell'Unione europea (22/2020) dal titolo *Il futuro delle agenzie dell'UE: sono possibili una maggiore flessibilità e cooperazione*.

⁵³ Così M.P. CHITI, *The transition from banking supervision to banking regulation: players, competences, guarantees*, in E. BARUCCI, M. MESSORI (a cura di), *Towards the European banking union*, Firenze, 2014, p. 95.

⁵⁴ In questi termini cfr. M. MACCHIA, *The independence status of the Supervisory Board and of the Single Resolution Board: an expansive claim of autonomy*, in E. BARUCCI, M. MESSORI (a cura di), *Towards the European banking union*, cit., p. 123.

Eppure, un'analisi più approfondita non può trascurare di considerare alcune criticità di fondo. Se la legittimità dei poteri delegati al SRB si fonda sulla presenza dell'organo politico nel procedimento di risoluzione in senso stretto, nondimeno, vi sono spazi – altrettanto rilevanti – in cui tale controllo politico effettivamente non è assicurato. E tanto accade, oltre che nel caso di *non-resolution decisions*, in relazione alla decisione del SRB volta a determinare il requisito MREL anch'esso destinato ad avere una forte incidenza sui destinatari ma, di fatto, sottratta al controllo degli organi politici europei⁵⁵; o ancora il potere di formulare *specific instructions* per le Autorità nazionali di risoluzione (NRAs) per esse, almeno di fatto, indirettamente vincolanti nonché le decisioni inerenti all'utilizzo stesso del SRF⁵⁶.

Ecco allora che, con specifico riguardo ai poteri discrezionali di cui dispone il SRB nell'ambito del procedimento di risoluzione, la persistente validità della c.d. dottrina Meroni, come progressivamente aggiornata dalla Corte di Giustizia, non può che ritenersi implicitamente confermata. Al SRB, infatti, sono attribuiti poteri circoscritti e sufficientemente delimitati ed è comunque assicurato il ricorso agli strumenti di tutela giurisdizionale degli atti da esso adottati (compresi quelli di *soft law*)⁵⁷. In altre parole, il reg. SRM e la BRRD attribuiscono al SRB una serie di poteri che, per quanto peculiari, sono pur sempre delegati in perfetta conformità con la giurisprudenza europea sopra esaminata.

Per tali complessive ragioni, la (nuova) condizione recentemente elaborata, ovvero il coinvolgimento della Commissione, rappresenta solo un elemento ulteriore valevole nell'ambito della (sola) risoluzione delle crisi bancarie in senso stretto che si 'aggiunge' cioè a quelli precedentemente elaborati dalla Corte, i quali restano però ancora validi. Ragionando diversamente, ritenendo cioè che la dottrina Meroni sia stata superata e che la presenza della Commissione rappresenti condizione autonoma di validità della delega, persisterebbero non infondati dubbi di legittimità rispetto ai restanti poteri pure attribuiti allo stesso SRB in ambiti dove la Commissione, come si diceva, non svolge un ruolo altrettanto attivo e di controllo, poiché non direttamente e sufficientemente coinvolta.

In definitiva, dunque, sembra più corretto ritenere che nel corso degli ultimi anni, più che di una vera "erosione" o "superamento", la c.d. dottrina Meroni sia stata fatta oggetto di una difficile, quanto non lineare, operazione di mero "(ri)adattamento" rispetto alle specificità presentate dalla materia delle crisi bancarie che conferma, in fin dei conti, che il futuro della governance europea in

⁵⁵ Potendo, ad esempio, limitare per le banche che non rispettano il MREL la distribuzione degli utili.

⁵⁶ Sebbene il suo effettivo impiego necessita dell'approvazione della Commissione e del Consiglio.

⁵⁷ Dunque, un'erosione multifattoriale: evoluzione costituzionale europea, esigenza di elevata *expertise* tecnica nonché garanzia di controllo giurisdizionale.

settori caratterizzati da elevata complessità tecnica non possa realmente prescindere da un più attento bilanciamento tra delega di poteri e *accountability*, tra esigenze di tecnicismo e garanzia di legittimità democratica⁵⁸.

⁵⁸ Soprattutto in un contesto, come quello attuale, particolarmente attento al principio della *rule of law* nell'ordinamento europeo, il modello delle agenzie, pur indispensabile e funzionale sul piano tecnico, pone al contempo nuovi interrogativi sul piano dell'architettura costituzionale dell'Unione nella misura in cui il potere delegato a tali agenzie è in grado di incidere fortemente sul godimento di diritti fondamentali dei soggetti destinatari se non accompagnato da un adeguato contrappeso in termini di controllo democratico e giurisdizionale.

Finito di stampare nel mese di maggio 2026
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

COLLANA DI STUDI SCIENTIFICI

Per i tipi Giuffrè

1. S. Dossi, E. Giunchi, F. Montessoro (a cura di), *L'Asia tra passato e futuro. Scritti in ricordo di Enrica Collotti Pischel*, Milano, 2014.
2. M.N. Bugetti, *La risoluzione extragiudiziale del conflitto coniugale*, Milano, 2015.
3. G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016.

Per i tipi Giappichelli

4. M. Valenti, *La questione del Sahara occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Torino, 2017.
5. L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018.
6. E. Giunchi, C. Ponti (a cura di), *Le armi nel mondo contemporaneo. Temi scelti su proliferazione, regimi di controllo e disarmo*, Torino, 2019.
7. L. Marotti, *Il doppio grado di giudizio nel processo internazionale*, Torino, 2019.
8. S. Dominelli, G.L. Greco (a cura di), *I mercati dei servizi fra regolazione e governance*, Torino, 2019.
9. S. Lanni (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate, Atti del Convegno SIRD, Milano, 22 aprile 2022*, Torino, 2022.
10. L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *La finanza nell'età degli algoritmi*, Torino, 2023.
11. J. Benarafa, *Il takaful oltre il legal transplant. L'etica islamica di fronte al rischio assicurativo*, Torino, 2024.
12. G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024.
13. L. Ammannati, A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Mercati finanziari e transizione digitale. Una tassonomia*, Torino, 2025.
14. G. Greco, *Le sentenze pregiudiziali "ostative" della Corte di giustizia*, Torino, 2025.

15. C. Galbersanini, *La tutela delle nuove minoranze nella Costituzione pluralista*, Torino, 2025.
16. A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Less Significant Banks (LSI). Alla ricerca della proporzionalità nelle crisi bancarie*, Torino, 2026.