

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

LUGLIO/SETTEMBRE

2017

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE SCIENTIFICA

FILIPPO SARTORI, STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO,
FILIPPO ANNUNZIATA, SIDO BONFATTI, FRANCESCO CAPRIGLIONE,
ALFONSO CASTIELLO D'ANTONIO, PAOLOEFISIO CORRIAS, FULVIO
CORTESE, MATTEO DE POLI, RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO
DOLMETTA, ALBERTO GALLARATI, UGO PATRONI GRIFFI, BRUNO
INZITARI, MARCO LAMANDINI, RAFFAELE LENER, PAOLA
LUCANTONI, ALBERTO LUPOI, DANIELE MAFFEIS, LUCA
MANDRIOLI, RAINER MASERA , ALESSANDRO MELCHIONDA,
ROBERTO NATOLI, ELISABETTA PIRAS, MADDALENA RABITTI,
GIUSEPPE SANTONI, MADDALENA SEMERARO, ANTONELLA
SCIARRONE ALIBRANDI, FRANCESCO TESAURO

DIREZIONE ESECUTIVA

ALBERTO GALLARATI, PAOLA LUCANTONI, LUCA MANDRIOLI,
ELISABETTA PIRAS, FRANCESCO QUARTA, MADDALENA
SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

FRANCESCO ALBERTINI, FRANCESCO AUTELITANO, STEFANO DAPRÀ,
EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, MASSIMO MAZZOLA,
MANILA ORLANDO, CARLO MIGNONE, EDOARDO RULLI, STEFANIA
STANCA

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI. LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

La governance economica della UE tra crisi costituzionale e finanziaria: il caso Cipro

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Crisi economica o crisi delle regole 3. Cipro e crisi finanziaria: quale assetto legislativo? 4. Cipro e crisi finanziaria: la tutela della proprietà privata e il caso Ledra 5. Conclusione

1. La crisi finanziaria, iniziata nel 2007 e che ha interessato prima le società di investimento e gli istituti di credito, poi alcuni Stati Membri dell'Unione Europea e, in particolar modo, dell'Eurozona e successivamente, di nuovo, gli istituti di credito, ha contribuito ad un radicale cambiamento della *governance*, sia fiscale sia economica, dell'Unione Europea e dell'Eurozona. Infatti, al fine di contrastare tale crisi e di prevenirne di nuove le Istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati Membri sono intervenuti a più riprese introducendo nuove regole volte, da un lato, a una più dettagliata ed efficiente regolamentazione degli istituti di credito e delle società di investimento e, dall'altro, ad un più stretto monitoraggio economico e fiscale nei confronti dei singoli Stati Membri al fine di limitarne, in particolar modo, gli eccessi di spesa pubblica.

L'approccio adottato dalle Istituzioni Europee e dagli Stati Membri, da un punto di vista legislativo, è stato particolarmente eterogeneo. Infatti, è cresciuto il ricorso ad alternative ibride che hanno concorso ad alimentare, specialmente dal punto di vista giuridico, le sfide che Istituzioni Europee e Stati Membri sono stati chiamati ad affrontare. Da un lato, infatti, l'approccio tradizionale¹ e, dall'altro, un approccio basato su processi di collaborazione tra gli Stati Membri e dall'utilizzo, in alcuni casi, di trattati internazionali al fine di regolare tali processi e risolvere problemi di carattere politico e giuridico derivanti dal ricorso al primo approccio. Il secondo approccio, in particolare, è stato utilizzato per l'introduzione dello *European Stability Mechanism* (di seguito "ESM")² e del Trattato

¹ Per approccio tradizionale si intende il ricorso alla procedura legislativa ordinaria o alle procedure legislative speciali previste dai Trattati UE.

² Lo *European Stability Mechanism* nasce come successore dello *European Financial Stability Facility*. È un'organizzazione intergovernativa e la sua base

sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria.³ Il primo, invece, per la costruzione della c.d. Unione Bancaria.⁴ Ad ogni modo, entrambi hanno consentito, non senza il superamento di ostacoli di varia natura, l'introduzione di istituti, processi e meccanismi al fine non solo di superare la recente crisi economica e finanziaria ma, anche, di prevenire quelle future. Un ruolo di primo piano è stato svolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, intervenuta a più riprese, ha legittimato le azioni adottate dalle Istituzioni dell'Unione e dai Paesi Membri. In particolare, nel caso *Pringle*⁵, ha affrontato le argomentazioni sostenute dal ricorrente volte ad ottenere una pronuncia contraria alla validità dello ESM mentre nei casi *Ledra Advertising*⁶ e *Mallis & Malli*⁷ questioni inerenti lo *status* giuridico dell'Eurogruppo, il ruolo, i limiti e le responsabilità delle Istituzioni dell'Unione Europea nell'ambito dello ESM e le restrizioni al diritto di proprietà previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla luce delle disposizioni sul *bail – in*.

legale, nell'ambito dei Trattati UE, è costituita dall'art. 136(3) TFUE. Per un esame approfondito delle norme che regolano lo ESM v. P. CRAIG *Pringle: legal reasoning, text, purpose and teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, 20, 1, p. 3 ss.

³ Tale Trattato conosciuto anche con il nome di “Fiscal Compact” è un accordo intergovernativo che ha l'obiettivo di creare un insieme di regole comuni, per gli Stati firmatari, nell'ambito delle politiche economiche e di bilancio.

⁴ L'Unione Bancaria costituisce una delle risposte della UE alla recente crisi finanziaria. Essa si sviluppa su tre pilastri: il primo pilastro è costituito dal meccanismo di vigilanza unico, il secondo dal meccanismo di risoluzione unico e il terzo da un sistema comune di garanzia dei depositi che, al momento, non è ancora entrato in vigore.

⁵ Causa C-370/12, *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, decisa in seduta plenaria dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 27 novembre 2012. Per una analisi approfondita del caso *Pringle v. P. CRAIG*, *op.cit.*, p.7 ss.

⁶ Causa C-8/15 P (sono state riunite nel medesimo procedimento le cause C-9/15 P e C-10/15 P), *Ledra Advertising Ltd v. Commissione Europea e Banca Centrale Europea*, decisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 20 settembre 2016.

⁷ Causa C-105/15 P (sono state riunite nel procedimento le cause C-106/15 P, C-107/15, C-108/15 P e C-109/15 P), *Mallis & Malli v. Commissione Europea e Banca Centrale Europea*, decisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 20 settembre 2016.

2. Le soluzioni adottate al fine di superare la recente crisi economica e finanziaria sono state, molto spesso, oggetto di ricorso presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. In particolare, uno di questi ha riguardato il rinvio pregiudiziale, *ex art.* 267 TFUE, compiuto dalla *Supreme Court* irlandese nell'ambito di un ricorso in appello, proposto dal sig. *Pringle*, avverso una sentenza della *High Court*. In particolare, tale rinvio ha avuto ad oggetto, principalmente, tre questioni: la validità della decisione 2011/199 UE del Consiglio Europeo, la compatibilità in merito all'adesione degli Stati Membri al trattato istitutivo dello ESM e la compatibilità di tale adesione anteriormente all'introduzione dell'art. 136(3) TFUE. Nel caso di specie, la costituzione dello ESM è il frutto di un processo di collaborazione tra gli Stati Membri della zona euro che si è svolto, almeno inizialmente, al di fuori di quanto previsto dai Trattati UE. La modifica dell'art. 136 TFUE, avvenuta attraverso la procedura di revisione semplificata, è, infatti, successiva all'entrata in vigore del trattato internazionale stipulato tra i Paesi aderenti alla moneta unica che, nel 2012, hanno deciso di costituire il meccanismo europeo di stabilità con l'obiettivo di offrire un sistema di supporto, in special modo finanziario, a quei Paesi che ne avessero fatto richiesta.⁸

In particolare, la decisione degli Stati firmatari del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità di assegnare, *ex artt.* 13 e 14, alcune funzioni alla Commissione Europea e alla Banca Centrale Europea e la dibattuta linea di demarcazione tra politica monetaria, quale competenza esclusiva dell'UE, e politica economica sono stati alcuni degli elementi più controversi e risolti, nel caso *Pringle*, dalla Corte di Giustizia Europea.

Lo stesso processo si può ravvisare anche con riferimento al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria. L'attuale *governance* economica e fiscale è, infatti, frutto di una combinazione di strumenti derivanti tanto dal

⁸ L'art. 136 è stato modificato attraverso la procedura di revisione semplificata dei Trattati e il nuovo terzo comma, che costituisce la base legale dello ESM, prevede che "gli Stati Membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità".

ricorso alle procedure previste dai Trattati tanto a processi al di fuori degli stessi. Le motivazioni in merito al ricorso a tale ultimo approccio sono da ricercarsi in una molteplicità di cause tra le quali la necessità di offrire una risposta celere ai problemi sorti con lo scoppio della crisi finanziaria nel 2007 ed evitare, come spesso accade, negoziati troppo lunghi tra i Paesi Membri all'interno delle procedure stabilite dai Trattati e la riluttanza da parte dei Governi nazionali di trasferire nuovi e maggiori poteri alle Istituzioni europee.

L'attuale *governance* economica e fiscale dell'Unione⁹, ad ogni modo, ha fatto ampio ricorso, anche, agli strumenti previsti dai Trattati. In particolare, la riforma del Patto di stabilità e crescita mediante l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi facenti parte del c.d. *six pack*¹⁰, le novità introdotte dal *two pack*¹¹, la modifica dell'art. 136 TFUE e tutte le misure volte alla costituzione della c.d. Unione Bancaria. Quest'ultima rappresenta uno degli elementi di maggiore discontinuità rispetto al passato poiché ha l'obiettivo, da un lato, di spezzare il circolo vizioso tra istituti di credito e salvataggi statali e, dall'altro, di offrire un sistema di supervisione centralizzato, almeno per quanto riguarda gli istituti di credito di rilevanza sistemica. Ad ogni modo, preme evidenziare come anche nell'ambito dell'Unione Bancaria gli Stati Membri abbiano fatto ricorso, accanto alle procedure previste dai Trattati, ad accordi al di fuori degli stessi. In particolare, il fondo di risoluzione unico, inserito nell'ambito del meccanismo unico di risoluzione, è regolato, in parte, da un accordo intergovernativo che disciplina il trasferimento e la messa in comune

⁹ Per un'analisi approfondita dell'attuale *governance* economica e fiscale dell'Unione v. K.A. ARMSTRONG, *The new governance of EU fiscal discipline*, in *European Law Review*, 2013, 38, 5, pp. 601-617.

¹⁰ Il "six pack" è un insieme di cinque regolamenti comunitari e una direttiva: il regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, il regolamento n. 1173/2011 del 16 novembre 2011, il regolamento n. 1174/2011 del 16 novembre 2011, il regolamento n. 1175/2011 del 16 novembre 2011, il regolamento n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 e la direttiva n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011.

¹¹ Il "two pack" è un insieme di due regolamenti comunitari implementati al fine di completare il c.d. "six pack". Il primo è il regolamento n. 472/2013 del 21 maggio 2013 mentre il secondo è il regolamento n. 473/2013 del 21 maggio 2013.

dei fondi versati dai singoli Stati Membri aderenti all'Unione Bancaria.¹²

Il ricorso a procedure al di fuori, o in parte al di fuori, dei Trattati, durante la recente crisi finanziaria, non ha costituito l'unico elemento di novità e di discontinuità rispetto al passato. Infatti, oltre agli accordi intergovernativi già menzionati, molte delle recenti soluzioni adottate sono il risultato di negoziazioni condotte in contesti intergovernativi e, almeno inizialmente, informali. Tra tutti, preme evidenziare gli *Euro Summits*, incontri tra capi di Stato o di Governo della zona euro, lanciati ufficialmente dall'ex Presidente della Repubblica Francese Nicolas Sarkozy agli albori della crisi finanziaria e a conclusione dei quali sono state adottate le decisioni più importanti per porre rimedio a tale crisi.¹³

La diffusione di tali procedure ha comportato un ridimensionamento dei poteri all'interno dell'Unione. In particolare, si è assistito a una maggiore integrazione e a diverse forme di cooperazione non solo tra gli Stati Membri ma anche tra Stati Membri, Istituzioni UE e organizzazioni internazionali.

Le novità non hanno riguardato, solamente, le procedure d'intervento ma anche il campo d'azione delle stesse. Sono state introdotte, infatti, una serie di misure volte non solo al controllo da parte delle Istituzioni UE, in particolare della Commissione, della disciplina di bilancio dei singoli Stati Membri ma anche delle scelte di politica economica degli stessi. Al fine di incentivare gli Stati Membri al rispetto non solo della disciplina di bilancio ma anche delle scelte di politica economica è stata introdotta, accanto alla procedura per i disavanzi eccessivi *ex art. 126 TFUE*, la procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici.¹⁴

¹² Il fondo di risoluzione unico (SRF) è alimentato dai contributi degli intermediari dei Paesi dell'area euro attraverso versamenti periodici distribuiti in un arco temporale di otto anni.

¹³ L'euro *summit* è la riunione dei capi di Stato o di Governo dei Paesi della zona euro, si riunisce una o due volte l'anno e il suo obiettivo è di fornire le linee guida della politica economica della zona euro.

¹⁴ La procedura per la sorveglianza degli squilibri macroeconomici, la cui base giuridica è costituita dall'art. 3 TUE e dagli artt. 119, 121 e 136 TFUE, è un meccanismo di sorveglianza ed esecuzione che si pone l'obiettivo di prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici a cui possono essere sottoposti i Paesi Membri.

Le novità, pertanto, hanno interessato sia il metodo d'azione, con un maggior ricorso ad accordi al di fuori dei Trattati, sia il conferimento di nuovi e maggiori poteri, di controllo e di intervento, alle Istituzioni UE relativamente alla disciplina di bilancio e alle politiche economiche dei singoli Stati Membri.

3. La crisi economica e finanziaria che ha colpito Cipro a partire dal 2012, in particolar modo il settore bancario, ha costituito un importante banco di prova per le Istituzioni UE e per gli altri Paesi Membri già alle prese con la crisi greca e, più in generale, con l'esplosione dei rendimenti dei titoli del debito pubblico in molti altri Stati.

L'inizio della crisi cipriota coincide con l'assenza di un supporto legislativo in grado di indirizzare, disciplinare e risolvere le difficoltà degli istituti di credito. Infatti, allo scoppio della crisi, il complesso sistema costituito da SRM¹⁵ (*Single Resolution Mechanism*) e BRRD¹⁶ (*Bank Resolution and Recovery Directive*) non era ancora entrato in vigore. L'assenza di un quadro legislativo preciso e delineato ha comportato, inoltre, l'insorgenza di un delicato contenzioso in seno alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, risolto solo recentemente. In particolare, le maggiori difficoltà sono derivate dallo *status* legale e dal ruolo assunto, nel salvataggio, dall'Eurogruppo, dalla partecipazione e dall'eventuale responsabilità delle Istituzioni UE nell'ambito dello ESM e dalle restrizioni al diritto di proprietà previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in caso di *bail-in*.

L'adozione del regolamento 806/2014, che ha introdotto il *Single Resolution Mechanism*, e della BRRD ha segnato una svolta importante nel sistema di gestione delle crisi bancarie all'interno

¹⁵ Regolamento n. 806/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

¹⁶Direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che istituisce un quadro di risanamento degli enti creditizi e delle imprese. Per un esame approfondito della disciplina introdotta dalla BRRD v. K.P. WOJCIK, *Bail in in the Banking Union*, in *Common Market Law Review*, 2016, 53, pp. 91-138.

dell'Unione Europea, in particolare della zona euro. Il regolamento di cui sopra e la BRRD costituiscono un sistema integrato, volto a stabilire un insieme di regole omogeneo da applicare in caso di risoluzione di un istituto di credito. Tale regolamento, inoltre, oltre a replicare alcune delle norme già previste dalla BRRD, al fine di evitare possibili applicazioni non omogenee della stessa da parte degli Stati Membri, fornisce un insieme di regole direttamente applicabili dal *Single Resolution Board* (SRB), in qualità di agenzia UE, nel rispetto di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso Meroni. Il procedimento seguito dal *Single Resolution Board*, per determinare la necessità di mettere o meno in risoluzione un istituto di credito, segue le condizioni previste dall'art. 32 BRRD ma allo stesso tempo, al fine di adeguarsi a quanto stabilito nel caso Meroni, viene delineata, nel Regolamento 806/2014, un'articolata procedura che prevede il coinvolgimento sia della Commissione sia del Consiglio e soltanto al termine della quale lo schema di risoluzione predisposto dal *Single Resolution Board* entra in vigore.

Uno dei problemi sorti dall'applicazione sperimentale del *bail in* a Cipro è stato la conciliazione di questo ultimo strumento con il diritto di proprietà tutelato dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.¹⁷ L'applicazione del *bail in*, infatti, può prevedere, a mero titolo esemplificativo, la cancellazione delle azioni e la conversione delle obbligazioni in azioni e successivo azzeramento. Tutte misure capaci, *prima facie*, di ledere il diritto di proprietà. L'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea tutela gli stessi diritti riconosciuti dall'art. 1, protocollo n. 1, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, in accordo con l'art. 52(3) della Carta, esso ha lo stesso significato e lo stesso campo d'applicazione dell'art. 1, protocollo n. 1, della Convenzione

¹⁷ L'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede che "ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale".

Europea dei diritti dell'uomo e, pertanto, deve essere interpretato secondo i principi stabiliti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Uno di questi è il principio di proporzionalità. Le restrizioni al diritto di proprietà, infatti, oltre a dover essere previste dalla legge ed essere in accordo con il significato e lo scopo di tale diritto devono, nella tutela del pubblico interesse, rispettare il principio di proporzionalità.

Ad ogni modo, con l'entrata in vigore della disciplina che regola il *bail in* la tutela del diritto di proprietà, in special modo per i piccoli investitori, ha assunto un ruolo e un'importanza ancora maggiore perché la risoluzione di un istituto di credito, nell'applicazione della normativa attuale e come successo a Cipro, mette in pericolo nuove categorie di soggetti, un tempo protetti e tutelati dai salvataggi statali, come obbligazionisti *senior* e depositanti oltre i 100.000 euro.

4. La crisi finanziaria scoppiata a Cipro nel 2012 e che ha interessato i maggiori istituti di credito del Paese, ha rappresentato il primo caso di applicazione del *bail in* e ha costituito il modello per la successiva legislazione di settore.

Durante i primi mesi del 2012, infatti, alcune delle principali banche del Paese, tra le quali Cyprus Popular Bank e Bank of Cyprus, sono entrate in crisi. Il Governo cipriota ha ritenuto che fosse necessario ricapitalizzarle e, di conseguenza, ha avanzato una richiesta formale al Presidente dell'Eurogruppo al fine di ottenere un prestito o dallo EFSF (*European Financial Stability Facility*) o dallo ESM (*European Stability Mechanism*). Dopo alcune trattative tra la Commissione, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale, da un lato, e le autorità della Repubblica di Cipro, dall'altro, le parti hanno raggiunto un accordo sulla base di un programma di aggiustamento macroeconomico confluito nel c.d. *memorandum of understanding* (MoU). In seguito, i due istituti di credito sopra citati sono stati messi in risoluzione con conseguenti perdite per azionisti, obbligazionisti e correntisti oltre i 100.000 euro.

Il salvataggio e la conseguente applicazione del MoU hanno determinato l'instaurazione di alcuni procedimenti legali nei confronti delle Istituzioni UE, prima dinanzi il Tribunale dell'Unione Europea e, in un secondo momento, presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, nel caso *Ledra Advertising Ltd* è stato avanzato il problema delle restrizioni alla tutela della proprietà privata in caso di *bail in*. I ricorrenti hanno, infatti, sostenuto che l'applicazione del *bail in* costituisca una palese violazione del diritto di proprietà, disciplinato e protetto dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 1, protocollo n. 1, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dopo aver riconosciuto che le azioni e gli atti della Commissione e della Banca Centrale Europea nell'ambito dello ESM impegnano e obbligano solamente quest'ultimo e non l'Unione Europea nel suo insieme, ha comunque stabilito che, sebbene non fosse ricevibile il ricorso di annullamento *ex art.* 263 TFUE presentato dai ricorrenti, l'adozione di tali azioni e atti possa, comunque, configurare un ricorso per risarcimento *ex artt.* 268, 340(2) e 340(3) TFUE.¹⁸ Tale apertura da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea è stata estremamente importante in quanto ha determinato la possibilità che le Istituzioni UE coinvolte nelle negoziazioni di un MoU, in nome e per conto dello ESM, possano essere ritenute responsabili per eventuali danni sofferti da terzi nell'applicazione di tali misure, qualora esse siano contrarie o in violazione di principi e di diritti protetti e tutelati nell'Unione Europea. Infatti, come già rilevato dalla Corte nel caso *Pringle*, occorre precisare che i poteri attribuiti alla Commissione e alla Banca Centrale Europea nell'ambito del Trattato istitutivo dello ESM non fanno venire meno le funzioni loro riconosciute dai Trattati UE. Pertanto, dopo aver riconosciuto, astrattamente, la possibilità che le Istituzioni UE siano responsabili, anche nell'ambito dell'attività esercitata per nome e per conto dello ESM, per la violazione di funzioni loro attribuite dai Trattati UE, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha proceduto a verificare la violazione o meno dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e, nel caso in cui una violazione fosse stata accertata, la legittimità di tale violazione. Nel caso di specie, in particolare, la violazione del diritto di proprietà non è stata ravvisata poiché, da un lato, *ex art.*

¹⁸ *cf.* par. 55, causa C-8/15 P, *Ledra Advertising Ltd v. Commissione Europea e Banca Centrale Europea*, decisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 20 settembre 2016.

52(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è possibile praticare restrizioni al diritto in commento in nome di obiettivi di interesse generale¹⁹e, dall'altro, che tali restrizioni rispettino il principio di proporzionalità. La violazione del diritto di proprietà nell'ambito del MoU firmato tra le autorità cipriote e le Istituzione UE, per nome e per conto dello ESM, risponde ad una esigenza di tutela del sistema finanziario nel suo insieme e, pertanto, le misure implementate, seppur gravose, hanno costituito un intervento necessario e non sproporzionato rispetto all'obiettivo di tutelare l'interesse generale dell'Unione e dei depositanti degli istituti di credito in difficoltà.

5. La recente crisi economica e finanziaria ha determinato, come visto nei precedenti paragrafi, l'innesto di nuove procedure, di nuovi strumenti e di nuovi meccanismi all'interno dell'Unione Europea. Da un lato, infatti, il ricorso a nuove fonti per alimentare il processo di integrazione dell'Unione, in special modo con riferimento ad alcuni settori della *governance* economica, e, dall'altro, l'implementazione di nuove regole per risolvere attuali e future crisi, in special modo nel settore bancario. L'applicazione sperimentale del *bail in* nella Repubblica di Cipro ha, sicuramente, contribuito a rendere più consapevoli i vari *stakeholder* del settore bancario e finanziario, in merito all'applicazione delle regole del *bail in*, perché ha dimostrato la gravosità a cui possono essere esposti i soggetti che, in un modo o nell'altro, hanno rapporti con gli istituti di credito nell'Unione Europea. Ad ogni modo, il contenzioso legale sorto come conseguenza delle perdite economiche subite da depositanti e investitori degli istituti di credito ciprioti ha determinato l'affermazione di alcuni importanti principi tra i quali la possibilità, seppur remota, che nell'ambito di un salvataggio economico e finanziario compiuto dallo ESM, le Istituzione UE che in esso operano siano riconosciute responsabili, per violazione del diritto di proprietà, e, pertanto, condannate al risarcimento dei danni per la violazione delle funzioni loro assegnate nell'ambito dei Trattati UE.

¹⁹ *cfr.* par. 69 ss., causa C-8/15 P, *Ledra Advertising Ltd v. Commissione Europea e Banca Centrale Europea*, decisa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 20 settembre 2016.