

Prime riflessioni sulla sentenza della Corte di giustizia *BCE e Commissione/Corneli* (15 luglio 2025, C-777/22 P e C-789/22 P) tra profili rilevanti e ricadute di ordine sistemico

Celeste Pesce*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli aspetti processuali chiariti dalla Grande sezione: la legittimazione ad agire di un azionista di un ente di credito in crisi e l'ampliamento dei motivi di ricorso. – 3. L'onere della BCE di attuare il diritto interno conformemente al diritto dell'Unione. – 4. Talune possibili ricadute della pronuncia *BCE e Commissione/Corneli*.

1. Introduzione

Il 15 luglio 2025, la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata in appello sulla vicenda *Corneli* (cause riunite C-777/22 P e C-789/22 P, *BCE e Commissione/Corneli*), apertasi, nel 2019, con il ricorso della signora Corneli, azionista di minoranza di Banca Carige S.p.A., volto a fare annullare la decisione della Banca centrale europea (BCE) di assoggettare l'istituto di credito italiano ad amministrazione straordinaria (decisione controversa)¹.

Sin dalla presentazione del ricorso nel 2019, le questioni di diritto dell'Unione europea coinvolte, dalla legittimazione ad agire di un singolo all'interpretazione conforme del diritto interno e alla qualificazione di quest'ultimo nei giudizi della Corte, hanno animato il dibattito², soprattutto,

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ I. ANRÒ, *La nozione di «interpretazione contra legem» nella sentenza Corneli della Corte di giustizia: una nuova limitazione all'applicazione del diritto nazionale?*, in *RCE*, n. 2, 2025, pp. 1-12.

² D. SARMIENTO, *Setting the limits of implementation of national law by EU institutions: the Corneli v. ECB case (T-502/19)*, in *ELL*, 24 October 2022; F. ANNUNZIATA, T. BRAGA DE

all'indomani della pronuncia di primo grado del Tribunale del 12 settembre 2022, T-502/19, *Corneli/BCE*, che annullava la decisione della BCE di porre Banca Carige in amministrazione straordinaria³.

Occupandoci, in questa sede, del giudizio di appello, nel 2022, con ricorso disgiunto, la BCE (causa C-777/22 P) e la Commissione europea (causa C-789/22 P) hanno impugnato la sentenza del Tribunale. Entrambe le istituzioni ne hanno chiesto l'annullamento per lo snaturamento dei fatti a fondamento del diritto della ricorrente ad avvalersi della qualità di azionista di Banca Carige e per l'errore di diritto nell'interpretazione dell'art. 70 del testo unico bancario (TUB). La Commissione ha aggiunto motivi connessi alla violazione da parte del Tribunale dell'art. 84 del regolamento di procedura del Tribunale e del divieto di sollevare d'ufficio un motivo di annullamento attinente alla legittimità sostanziale della decisione controversa; dell'art. 288, terzo comma, TFUE, laddove ha ritenuto che l'art. 70, comma 1, TUB non possa interpretarsi in maniera conforme all'art. 29 della direttiva 2014/59/UE, nota come direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (BRRD); dell'art. 288, secondo e terzo comma, TFUE e dell'art. 4, par. 3, del regolamento (UE) n. 1024/2013 (regolamento MVU), poiché ha stabilito che la BCE non possa fondarsi su disposizioni delle direttive aventi effetto diretto e debba applicare la normativa nazionale di recepimento contraria a direttive.

La Corte di giustizia ha deciso di riunire le cause e in ragione della significatività delle questioni processuali e sostanziali per il diritto dell'Unione ha assegnato la decisione alla Grande sezione. Occorreva, invero, statuire sulla legittimazione e sull'interesse ad agire di un azionista di minoranza avverso la decisione della BCE di assoggettare una banca ad amministrazione straordinaria; sull'applicazione del diritto nazionale (degli Stati membri)⁴ da parte della BCE nell'ambito dell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza ai sensi

ARRUDA, *The Corneli case (T-502/19), Challenges and issues in the application of national law by the ECB and the EU Courts*, *ivi*, Weekend Edition, 18 February 2023; I. ANRÒ, *Il diritto nazionale al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, tra primato e nuovi modelli di integrazione*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 1, 2024, p. 97 ss.; F. ANNUNZIATA, T. BRAGA DE ARRUDA, *The Corneli Case and the Application of National Law by the European Central Bank Developments on Article 4(3) SSMR in Case T-502/19 (Francesca Corneli v. ECB)*, in F. ANNUNZIATA, M. SIRI (eds.), *EU Banking and Capital Markets Regulation*, Cham, 2025.

³ P. MANZONI, *Il caso Carige: l'apertura dell'amministrazione straordinaria della banca tra diritto nazionale e meccanismo di vigilanza unico bancario*, in *GCOM*, 2024, p. 341 ss.

⁴ B. NASCIBENE, *Unione Europea tra unità e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 agosto 2018.

regolamento MVU; nonché sul rapporto tra le direttive e il diritto nazionale di recepimento.

Nel complesso, i profili, succintamente, elencati non sono inediti. In primo grado, il Tribunale vi si è a lungo soffermato, fornendo, talvolta, spiegazioni soddisfacenti nel rispetto della giurisprudenza della Corte. L'intento, dunque, della pronuncia a quindici giudici era pervenire a una loro risolutiva e uniforme definizione, ai fini della omogenea applicazione e interpretazione del diritto dell'Unione.

La Grande sezione, però, sembra tradire le aspettative in quanto seleziona i profili meritevoli di indagine. Nello specifico, si concentra sulla legittimazione ad agire di una persona fisica, riguardata direttamente e individualmente, sulla violazione da parte del Tribunale del suo regolamento di procedura e sull'interpretazione del diritto interno conformemente al diritto dell'Unione.

I primi due aspetti, di tipo processuale, sono stati risolti a favore della ricorrente, confermando la condivisibile soluzione del Tribunale, che aveva riconosciuto la legittimazione di un piccolo azionista di una banca a impugnare la decisione della BCE di porre in amministrazione straordinaria Banca Carige. Per contro, l'attuazione del diritto interno da parte della BCE, di respiro spiccatamente sostanziale, è oggetto di un percorso ermeneutico, a tratti, contorto e discutibile, che, prima, chiarisce la configurazione del diritto nazionale nei giudici innanzi alla Corte, poi, annulla la pronuncia del Tribunale in ragione dell'obbligo di interpretazione conforme e del limite *contra legem*⁵.

La scelta dei motivi di ricorso da analizzare e la decisione cui la Corte perviene hanno precise conseguenze procedurali nel caso di specie che fa

⁵ R. CAFARI PANICO, *Per un'interpretazione conforme*, in *DPCE*, I, 1999, p. 383 ss.; B. NASCIMBENE, F. LAURIA, *L'ordinamento giuridico comunitario: il sistema, le fonti, i rapporti con l'ordinamento italiano*, in R. H. RAINERO, *Storia dell'integrazione europea*, vol. III, Roma, 2001, p. 153 ss.; G. BETLEM, *The Doctrine of Consistent Interpretation: Managing Legal Uncertainty*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 22, n. 3, 2002, p. 397 ss.; O. PALLOTTA, *Interpretazione conforme ed inadempimento dello Stato*, in *RIDPC*, n. 1, 2005, p. 273 ss.; L. DANIELE, *Vingt-cinq ans d'interprétation conforme: un principe encore en quête de définition?*, in *RAE*, n. 4, 2007-2008, p. 705 ss.; V. PICCONE, *L'ordinamento integrato, il giudice nazionale e l'interpretazione conforme*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, vol. II, Napoli, 2014, p. 1173 ss.; E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, p. 3 ss.; V. PICCONE, *Primato e pregiudizialità. Il ruolo dell'interpretazione conforme*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, p. 325 ss.; A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in materia conforme al diritto dell'Unione*, in *EJ*, n. 2, 2023, p. 95 ss.

ritorno al Tribunale per l'esame degli altri motivi di ricorso. Sicché la vicenda che ha condotto alla sterilizzazione dei diritti patrimoniali e amministrativi degli azionisti, nonché all'illegittima diluizione delle loro partecipazioni azionarie, non può dirsi conclusa. Nel pronunciarsi, il giudice di primo grado dovrà tenere conto che la decisione della BCE di assoggettare la Banca Carige ad amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 70 TUB è stata adottata in maniera corretta.

Le pagine che seguono, prive di esaustività, puntano a ricostruire i passaggi argomentativi della pronuncia del 15 luglio 2025, utili a comprendere la legittimazione ad agire di un azionista di un ente di credito in crisi e l'onere di un'istituzione UE di applicare il diritto nazionale degli Stati membri. Inoltre, ancorché sommariamente, la parte conclusiva del lavoro vaglia gli ulteriori effetti della sentenza annotata, tra cui le ricadute sui rapporti tra gli ordinamenti, sul dialogo tra le corti, come pure sulla BCE, atteso che la pronuncia fa salva la sua decisione e pare chiudere la strada ai giudizi tesi a verificarne la responsabilità extracontrattuale, ai sensi degli artt. 268 e 340, terzo comma, TFUE.

2. Gli aspetti processuali chiariti dalla Grande sezione: la legittimazione ad agire di un azionista di un ente di credito in crisi e l'ampliamento dei motivi di ricorso

Anche nel giudizio di appello, la principale questione processuale e preliminare continua a essere la legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 263, par. 4, TFUE⁶, di un azionista della banca posta in amministrazione straordinaria.

La Corte ribadisce le statuizioni del Tribunale e la sua consolidata giurisprudenza⁷, fornendo dei chiarimenti importanti nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale. Ci sembra, opportuno ripercorrerle, in quanto precisano i diritti spettanti ai singoli in circostanze decisamente

⁶ Fra i tanti: A. M. ROMITO, *Il ricorso per annullamento ed i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *SIE*, 2013, p. 525 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of Individuals to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, par. 4, TFEU*, in *RIDPC*, 2014, p. 923 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, Napoli, 2023, p. 374 ss.; F. BUONOMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *EJ*, n. 1, 2025, pp. 227-254.

⁷ V. la giurisprudenza *infra cit.*

tecniche, quale la vigilanza bancaria, considerata, a torto, priva di effetti sulle posizioni giuridiche individuali.

Innanzitutto, la Corte accerta che la ricorrente *Corneli* sia riguardata direttamente e individualmente dalla decisione della BCE.

Come noto, il requisito “direttamente” previsto all’art. 263, quarto comma, TFUE, richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che la misura contestata produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del singolo e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, resa possibile dalla normativa dell’Unione, senza intervento di norme intermedie⁸. Nel caso di specie, la ricorrente, fintanto che la banca è stata posta sotto amministrazione provvisoria, è stata privata della possibilità di associarsi con altri azionisti per presentare un elenco di candidati per l’elezione dei membri del consiglio di amministrazione e del consiglio di vigilanza o per intentare un’azione in responsabilità contro i membri degli organi di direzione e di vigilanza. A giudizio della Corte, si tratta di effetti legati direttamente all’adozione delle decisioni controverse e la valutazione del Tribunale è, senza dubbio, corretta.

Quanto al secondo requisito, la Corte richiama la celeberrima giurisprudenza *Plaumann*, secondo cui i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono dirsi riguardati individualmente, ai sensi dell’art. 263, quarto comma, TFUE, solo se l’atto contestato li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro, identificandoli alla stessa stregua dei destinatari⁹. La Corte ritiene priva di valore la possibilità di determinare il numero o anche l’identità dei soggetti ai quali un provvedimento si applica¹⁰. Nel caso di specie, come già osservato dal Tribunale, la signora Corneli è individualmente interessata dalle decisioni impugnate dato che, nella sua qualità di azionista, faceva parte di un gruppo i cui membri erano identificati o identificabili al momento dell’adozione delle decisioni e che l’identificazione avveniva su criteri tipici dei membri del gruppo, vale a dire la detenzione di azioni nel capitale e l’esclusione, per effetto delle decisioni, dall’esercizio di taluni diritti azionari. La Corte, dunque, in linea con il Tribunale, ritiene che già prima dell’adozione delle decisioni la ricorrente godesse dei diritti in parola.

⁸ Corte giust. 15 luglio 2025, C-777/22 P e C-789/22 P, *BCE/Corneli*. V. anche 5 novembre 2019, C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, *BCE e a./Trasta Komercbanka e a.*

⁹ *BCE/Corneli*, sopra citata, punto 74. V. Corte giust. 15 luglio 1963, 25/62, *Plaumann/Commissione*; 4 ottobre 2024, C-779/21 P e C-799/21 P, *Commissione e Consiglio/Fronte Polisario*.

¹⁰ *BCE/Corneli*, sopra citata, punto 75. V. anche Corte giust. 12 luglio 2022, C-348/20 P, *Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio*.

Allo stesso modo e, chiarendo la propria giurisprudenza, la Corte si esprime sull'interesse ad agire della signora Corneli. La sentenza d'appello rammenta che qualsiasi ricorso di annullamento proposto, ai sensi dell'art 263 TFUE, da una persona fisica o giuridica deve fondarsi su un interesse ad agire. L'esistenza di un siffatto interesse presuppone che l'annullamento dell'atto impugnato possa, di per sé, procurare un beneficio al ricorrente¹¹. Per la Corte, il Tribunale ha ben accertato l'interesse della ricorrente ad agire avverso le decisioni controverse, dal momento che, in caso di loro annullamento, l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria sarebbe cessato e la signora Corneli avrebbe recuperato il diritto di associarsi ad altri azionisti al fine, ad esempio, di convocare un'assemblea generale.

Anche per quanto concerne il perdurare dell'interesse ad agire della ricorrente dopo la conclusione del periodo di amministrazione temporanea della banca, la Corte conferma i motivi del Tribunale, quindi, la ricevibilità del ricorso. A suo giudizio, il fatto che la pronuncia di primo grado non abbia esaminato d'ufficio il mantenimento dell'interesse ad agire della ricorrente è privo di rilevanza e, pure configurandosi come un errore, non determina l'annullamento della sentenza. D'altra parte, una simile declaratoria non fa venire meno l'interesse ad agire della ricorrente contro le decisioni e, anzi, le consente di avviare un ricorso risarcitorio con buone prospettive di riuscita.

Un ulteriore profilo procedurale su cui la Corte si pronuncia attiene all'interpretazione dell'art. 84, primi due paragrafi, del regolamento di procedura del Tribunale, secondo cui i motivi sollevati per la prima volta in sede di replica, non fondati su elementi di diritto o di fatto emersi durante il procedimento, sono dichiarati irricevibili.

A giudizio della Grande sezione, un motivo o un argomento costituente l'ampliamento di un motivo precedentemente formulato nell'atto introduttivo del giudizio non può considerarsi irricevibile per tardività. Pertanto, il Tribunale ha opportunamente ammesso l'argomento addotto per la prima volta nella replica della ricorrente, secondo cui l'art. 70, paragrafo 1, TUB non consente la collocazione sotto amministrazione temporanea di una banca in caso di deterioramento significativo della sua situazione. La Corte ritiene che l'argomento costituisce un ampliamento del motivo relativo alla violazione dell'articolo in questione, già invocato dalla ricorrente nel ricorso introduttivo. Del resto, la signora Corneli si è limitata a completare la sua argomentazione

¹¹ *BCE/Corneli*, sopra citata, punto 86. V. anche Corte giust. 13 luglio 2023, C-136/22 P, *D & APharma/EMA*.

al fine di dimostrare che la BCE ha adottato la decisione di collocamento sotto amministrazione provvisoria in violazione della disposizione¹².

3. *L'onere della BCE di attuare il diritto interno conformemente al diritto dell'Unione*

L'obbligo della BCE e, per analogia, delle istituzioni europee, di attuare il diritto interno conformemente al diritto dell'Unione è analizzato in diversi passaggi argomentativi tra loro preliminari¹³.

La Corte valuta, in primo luogo, la questione sollevata dalle istituzioni appellanti secondo cui il Tribunale ha erroneamente ritenuto che la BCE, al fine di applicare l'art. 70, comma 1, TUB, ha interpretato *contra legem* la disposizione nazionale e ha violato il limite previsto dal diritto dell'Unione all'obbligo di interpretare la disposizione in maniera conforme all'art. 29, par. 1, direttiva BRRD.

Il motivo di ricorso sottende il tema della qualificazione del diritto nazionale degli Stati membri quale fatto o quale diritto nell'ambito dei giudizi della Corte di giustizia, anche al fine di determinare i confini dello scrutinio del giudice UE in sede di impugnazione, ai sensi degli artt. 256, par. 2, TFUE e 58 Statuto. Invero, in ragione delle norme, appena, menzionate, l'impugnazione può essere proposta alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo Statuto e deve limitarsi alle questioni di diritto, tra cui, la violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale¹⁴.

Orbene, a giudizio della Grande sezione, la questione se il Tribunale abbia violato il diritto dell'Unione, ritenendo che la BCE abbia ecceduto i limiti posti dall'obbligo di interpretazione conforme, «equivale a chiedere alla Corte una valutazione vertente sull'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale. Si tratta quindi di una questione di diritto soggetta in quanto tale al controllo della Corte investita di un'impugnazione»¹⁵. Ne deriva che il diritto nazionale si qualifica come “questione di diritto” e, soprattutto, di diritto dell'Unione tale da legittimare la Corte a pronunciarsi sulla sua applicazione.

¹² *BCE/Corneli*, sopra citata, punti 110-115; V. anche Corte giust. 5 marzo 2024, C-755/21 P, *Kočner/Europol*.

¹³ *BCE/Corneli*, sopra citata, punti 127-159.

¹⁴ Art. 58, primo comma, dello Statuto della Corte. V. Corte giust. 5 luglio 2011, C-263/09 P, *Edwin/UAMI*.

¹⁵ *BCE/Corneli*, sopra citata, punto 129.

Sicché, fino a nuove pronunce di senso contrario, l'interpretazione e/o applicazione del diritto nazionale nel giudizio di impugnazione presso la Corte di giustizia configura una questione di diritto dell'Unione.

L'argomentazione della Grande sezione si pone in contrasto con quanto deciso dal Tribunale, con quanto suggerito dall'avvocato generale nelle sue conclusioni¹⁶, nonché con quella giurisprudenza secondo cui le istituzioni e i giudici dell'Unione considerano il diritto nazionale come una questione di fatto¹⁷. Pure va ricordato che nell'ambito del rinvio pregiudiziale, della procedura di infrazione o del ricorso per annullamento, il diritto nazionale è un elemento di fatto o, comunque, la premessa della pronuncia giudiziale.

In verità, la ricostruzione della Corte non è priva di fondamento. Con riferimento al diritto applicabile dalla Corte nell'esercizio delle sue competenze, autorevole dottrina ha ricondotto l'assenza nei Trattati di una norma che designi il diritto applicabile da parte del giudice comunitario all'opportunità di assicurare al giudice ampia libertà nell'individuazione del diritto applicabile, quindi, la possibilità di comprendere il diritto nazionale o internazionale¹⁸.

D'altra parte, diverse disposizioni del diritto dell'Unione rinviano al diritto nazionale «attribuendogli funzioni diverse»¹⁹ ed elaborando utili criteri di collegamento. I Trattati dell'Unione europea richiamano, spesso, il diritto nazionale per integrare le norme dell'Unione o come regola applicabile dalle istituzioni europee per limitare la portata del diritto dell'Unione. Indicativamente, la nozione di cittadinanza rinvia alle normative degli Stati membri per determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza europea (artt. 9 TUE e 20 TFUE)²⁰. Anzi, spesso, le norme dei Trattati

¹⁶ Conclusioni dell'Avv. gen. Kokott, del 21 novembre 2024, C-777/22 P e C-789/22 P, *BCE/Corneli*.

¹⁷ Tribunale 12 ottobre 2022, T-502/19, *Corneli/BCE*. Cfr. I. ANRÒ, *Il diritto nazionale come "fatto giuridico" nel giudizio di impugnazione: le conclusioni dell'avvocato generale Kokott in Corneli*, in *RCE*, 17 dicembre 2024.

¹⁸ A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Napoli, 1967. Più di recente: M. PREK, S. LEFÈVRE, *The EU Courts as "national" courts: national law in the EU Judicial Process*, in *CMLR*, 2017, spec. p. 401.

¹⁹ Conclusioni dell'Avv. gen. Bot, del 28 novembre 2013, C-530/12 P, *UAMI/National Lottery Commission*.

²⁰ *Ex multis*: R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *RDI*, 1992, p. 662 ss.; F. G. JACOBS, *Citizenship of the European Union: a Legal Analysis*, in *ELJ*, 2004, p. 636 ss.; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *DUE*, 2005, p. 379 ss.; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *SIE*, 2006, p. 441 ss.; E. ADOBATI, *È possibile che un soggetto diventi apolide e perda lo status di cittadino dell'Unione nel rispetto del principio di proporzionalità*, in *DCSI*, 2010, p. 291 ss.; M. E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso*

presuppongono «situazioni (o nozioni) giuridiche che esse non configurano, assumendole invece in quanto valide in altri sistemi giuridici, interni o internazionale»²¹, ad esempio, la qualifica di membro di governo. Sotto il profilo prettamente sostanziale, è altresì indubbio che il diritto nazionale appare difficilmente configurabile come “fatto” se è richiamato dal diritto dell’Unione quale diritto applicabile dalle istituzioni europee. Il caso in esame è emblematico in quanto nel regolamento MVU il diritto interno concorre a definire la regola giuridica applicabile.

Entrando nel merito, la Corte precisa che la BCE, conformemente al regolamento MVU e agli oneri di vigilanza prudenziale, applica il diritto nazionale che recepisce una direttiva e procede a interpretare la disposizione nazionale in maniera conforme alla direttiva. Invero, il principio di interpretazione conforme esige di interpretare il diritto nazionale, quanto più possibile, alla luce della lettera e delle finalità delle direttive che esso intende attuare, al fine di conseguirne il risultato²². In altri termini, le norme dell’Unione e nazionali non sono fonti distinte di obblighi e la BCE è tenuta ad applicare il diritto nazionale in luogo della direttiva di cui esso rappresenta la trasposizione. Un eguale obbligo grava sul Tribunale. Peraltro, aggiunge la Corte, si deve presumere che le disposizioni interne adottate per recepire una direttiva abbiano la finalità di adempiere gli obblighi da essa derivanti²³.

Sul punto la Corte richiama i passaggi del Tribunale per verificarne la correttezza giuridica sotto il profilo ritenuto focale, vale a dire l’interpretazione *contra legem* del diritto nazionale in ragione del primato e dell’omogenea applicazione del diritto dell’Unione che la BCE avrebbe compiuto nell’esercizio dei poteri di vigilanza.

Al riguardo, la Grande sezione sostiene che il divieto di un’interpretazione *contra legem* del diritto nazionale «riguarda solo l’ipotesi in cui il diritto

Rottmann, in *DUDI*, 2010, pp. 423-429; T. BURRI, B. PIKER, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt «Rottmann c. Freistaat Bayern»*, in *RUE*, n. 3, 2010, pp. 651-654; E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell’Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell’Unione Europea*, Bologna, 2010, p. 138 ss.; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell’Unione europea*, Napoli, 2016; E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell’Unione europea*, in *SIE*, 2019, pp. 9-18.

²¹ A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 39. V. anche G. C. R. IGLESIAS, *Le droit interne devant le juge international et communautaire*, in F. CAPOTORTI, C. D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (sous la direction de), *Du Droit International au Droit de l’Intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 583 ss.

²² Corte giust. 26 febbraio 2019, C-116/16 e C-117/16, *T Danmark e Y Denmark*, punto 87.

²³ Corte giust. 5 ottobre 2004, da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*, punto 112.

nazionale non possa ricevere un'applicazione tale da sfociare in un risultato compatibile con quello perseguito dalla disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi»²⁴. Subito dopo, accerta la possibilità di interpretare la normativa nazionale in maniera conforme alla direttiva BRRD, con il limite detto.

Per la Grande sezione, il combinato disposto degli artt. 28 e 29 della direttiva BRRD²⁵, stabiliscono che, qualora la situazione di un ente bancario si deteriori in modo significativo, gli Stati membri provvedano affinché l'autorità competente possa o limitarsi a esigere la rimozione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione dell'ente oppure nominare uno o più amministratori temporanei, in un'ottica di graduazione e proporzionalità delle misure da intraprendere.

Vero è, a suo dire, che l'art. 69-*octiesdecies*, comma 1, lett. b), TUB, relativo alla «rimozione», vale a dire alla destituzione degli organi amministrativi o di controllo di una banca e l'art. 70, comma 1, TUB, prevedono condizioni applicative formulate in termini parzialmente diversi e che il «significativo deterioramento» come presupposto per l'amministrazione straordinaria di una banca non compare tra i requisiti dell'art. 70 TUB²⁶. Ciò nonostante, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, non si può dedurre che interpretare l'art. 70 TUB in maniera conforme all'art. 29 della direttiva BRRD sia *contra legem* in quanto la norma, sebbene non accenni al significativo deterioramento, ammette che l'amministrazione straordinaria possa essere disposta in caso di gravi perdite.

Anzi, una simile lettura non viola la disposizione, poiché, come lo stesso Tribunale afferma, tra le condizioni alternative che giustificano l'applicazione

²⁴ *BCE/Corneli*, sopra citata, punto 141; v. in tal senso, Corte giust. 24 giugno 2019, C-573/17, *Popławski*, punto 76.

²⁵ L'art. 28 della medesima direttiva prevede l'obbligo degli Stati membri di provvedere a che le autorità competenti possano esigere la rimozione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione di un ente bancario, nella sua totalità o per quanto riguarda singole persone, in particolare qualora «si verifichi un significativo deterioramento» della situazione finanziaria dell'ente. L'art. 29, par. 1, della direttiva dispone che gli Stati membri provvedono a che l'autorità competente possa nominare uno o più amministratori temporanei dell'ente, qualora la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione ai sensi dell'articolo 28 di detta direttiva sia ritenuta insufficiente da parte di tale autorità per porre rimedio a una tale situazione.

²⁶ Il deterioramento particolarmente significativo della situazione di una banca, sebbene figuri tra le condizioni alternative che giustificano la rimozione degli organi amministrativi o di controllo di una banca, previste all'art. 69-*octiesdecies*, comma 1, lett. b), TUB, non figura, in questi termini, tra le condizioni di applicazione dell'art. 70, comma 1, TUB, relativo all'amministrazione straordinaria di una banca.

della medesima disposizione figura quella relativa al fatto che «sono previste gravi perdite del patrimonio» di una banca.

Pertanto, mentre il Tribunale ha ritenuto che le condizioni previste dai due articoli del TUB fossero imperative e alternative, la Corte si spinge a superare il tenore letterale della disposizione. Ciò la porta a ritenere che la nozione di «deterioramento significativo» e quella di «gravi perdite di patrimonio» nell’ambito della direttiva BRRD sono nozioni giuridiche formulate in termini generali e simili, poiché il deterioramento ha in sé l’eventualità, imminente, di perdite patrimoniali qualificabili come gravi, se il deterioramento è “significativo”; viceversa, se si prevede che una banca subisca gravi perdite nel patrimonio, ciò può significare solo che la situazione della banca subisca un deterioramento essenzialmente “significativo”.

Ne deriva che il Tribunale è incorso in un errore di diritto quando ha ritenuto che l’art. 70, comma 1, TUB non possa fungere, nel diritto italiano, da fondamento per l’adozione di una misura di assoggettamento ad amministrazione straordinaria di una banca che si trovi di fronte a un significativo deterioramento della sua situazione, senza violare il divieto di interpretazione *contra legem* del diritto nazionale.

Di talché, l’obbligo di interpretazione conforme che grava sulla BCE è lo stesso che guida i tribunali nazionali²⁷ e deve intendersi in senso ampio fino a preferire quelle letture, anche generali e astratte, compatibili del diritto nazionale con il diritto dell’Unione.

D’altronde, da una lettura complessiva del regolamento MVU, l’applicazione da parte della BCE del diritto nazionale mira a rispettare le scelte operate dal legislatore nazionale nei limiti ammessi dal diritto dell’Unione, a prescindere dal fatto che esse figurino in regolamenti o in direttive. Altrettanto succede quando le autorità amministrative e giudiziarie di uno Stato membro applicano il diritto interno alla situazione di una banca non soggetta alla vigilanza prudenziale diretta della BCE. In quel contesto, gli organi giudicanti garantiscono la piena efficacia di tali norme nel rispetto del diritto dell’Unione²⁸. L’obbligo per il giudice di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell’interpretazione e nell’applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova limiti nei principi generali del diritto, tra cui la certezza

²⁷ Corte giust. 10 aprile 1984, 14/83, *von Colson; Pfeiffer e a.*, sopra citata; 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler e a.*; 24 gennaio 2012, C-282/10, *Dominguez*; V. anche *supra*.

²⁸ Corte giust. 13 ottobre 2022, C-397/21, *HUMDA*, punto 41.

del diritto e l'irretroattività, e non può fondare un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale²⁹.

Nel complesso, sia il Tribunale sia la Grande sezione muovono dall'applicazione del diritto dell'Unione e della legislazione nazionale di recepimento in maniera uniforme. Nondimeno, le conclusioni divergono e producono effetti contrapposti nella valutazione del comportamento della BCE. Quel medesimo onere, nella sua complessità, rende illegittima la decisione della BCE nel giudizio di primo grado, per contro, la avvalora in appello.

In senso ampio, la pronuncia del luglio 2025 lascia aperta la vicenda e chiama il Tribunale a districarsi nell'esame degli altri motivi di ricorso non risolti dalla Corte di giustizia, tenendo a mente l'obbligo di interpretazione conforme come riformulato in appello.

4. *Talune possibili ricadute della pronuncia BCE e Commissione/Corneli*

Osservando la vicenda dalla prospettiva della BCE, la sentenza di primo grado ne avrebbe potuto fondare la responsabilità extracontrattuale e la condanna al pagamento dei danni cagionati dalla sua decisione. Al contrario, la sentenza di ultimo grado legittima la decisione di assoggettare Banca Carige ad amministrazione straordinaria e rischia di chiudere la strada alla possibilità di sanzionarne il comportamento.

Gli effetti sono non di poco conto se si considera che la sentenza *Corneli* di primo grado è, sostanzialmente, alla base di un ricorso pendente innanzi al Tribunale, presentato da una persona fisica, ai sensi degli artt. 268 e 340, terzo comma, TFUE (causa T-1192/23, *Alessio e a./BCE*) e che anche in altre circostanze le decisioni della BCE iniziano a essere impugnate dagli azionisti che lamentano di avere subito danni dalle sue determinazioni³⁰.

Limitandosi al caso *Alessio e a./BCE*, è verosimile ritenere che la pronuncia neghi il diritto del ricorrente a essere risarcito per i danni derivanti

²⁹ Corte giust. 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, punti 44 e 47; 21 dicembre 2023, C-38/21, C-47/21 e C-232/21, *BMW Bank e a.*, punto 222.

³⁰ Per completezza di informazioni, segnaliamo il ricorso, anch'esso pendente, proposto il 1 marzo 2021, T-133/21, *QK/BCE*, da una persona fisica, ai sensi dell'art. 268 TFUE e dell'art. 340 TFUE, per ingiungere la BCE a risarcirle i danni subiti a seguito della decisione del 3 marzo 2016, con la quale la BCE ha revocato l'autorizzazione concessa a AS Trasta Komerbanka (banca di cui la ricorrente era co-proprietaria). La ricorrente ritiene la BCE responsabile della diminuzione di valore delle azioni possedute e fa leva sull'annullamento della decisione controversa, pendente dinanzi al Tribunale (T-698/16, *Trasta Komerbanka e a./BCE*).

dall'errata individuazione della base giuridica nell'assoggettamento della banca ad amministrazione straordinaria, in ragione delle argomentazioni rese dalla Corte il 15 luglio 2025,. Sarebbe perciò incoerente che il Tribunale si discostasse da tale indirizzo, adottando un'interpretazione difforme da quella appena sancita dalla Corte. Eppure, non può escludersi un esito alternativo, che riapra radicalmente la questione, qualora il giudice dell'Unione scelga di riallacciarsi alla lettura del principio di interpretazione conforme delineata nella sentenza *Corneli* del 2022. Una simile inversione di rotta implicherebbe non solo un'interpretazione forzata dei confini del sistema di *common law* del diritto dell'Unione, ma anche una messa in discussione, nei fatti, della stessa autorità della sentenza emessa dalla Corte in Grande Sezione, con scelte tanto ardite quanto destabilizzanti.

È pure vero che la sentenza in commento rinvia al Tribunale la decisione sugli altri motivi di ricorso e che spetta al giudice di primo grado verificare il significativo deterioramento. Nulla esclude che il Tribunale accerti l'illiceità delle decisioni della BCE all'esito di valutazioni e di interpretazioni che rispettino, comunque, il principio enunciato dai quindici giudici della Corte lo scorso 15 luglio.

Una simile pronuncia potrebbe nuovamente avvalorare la responsabilità extracontrattuale della BCE e, se emanata in tempo utile, spingere ad accogliere la maggiore parte dei motivi proposti nella causa *Alessio e a./BCE*, soprattutto, quelli che premono sull'illegittimo comportamento della BCE e sulla violazione grave e manifesta di molteplici principi e diritti dell'Unione. Sta di fatto che i comportamenti della BCE e la decisione di quest'ultima di avallare la vendita di Banca Carige a BPER sono risultati fortemente pregiudizievoli per i diritti e gli interessi degli azionisti. Sostanzialmente, tali azionisti chiedono di condannare la BCE a risarcire i danni cagionati dalla violazione del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, dell'obbligo di diligenza e di buona amministrazione, in quanto ha contribuito a indebolire la situazione patrimoniale di Banca Carige nel periodo precedente la sua sottoposizione al regime di amministrazione straordinaria; del principio di proporzionalità, sottoponendo Banca Carige al regime di amministrazione straordinaria in maniera illegittima, come riconosciuto dal giudice dell'UE in primo grado³¹; del legittimo affidamento dei ricorrenti, rassicurati dalla non necessità di intervenire per il risanamento di Banca Carige espressa in maniera chiara dalla BCE poco prima di decidere l'amministrazione straordinaria; del principio di leale cooperazione con gli amministratori nel perseguimento degli

³¹ *Corneli/BCE*, sopra citata.

obiettivi dell'Unione. In eguale modo, il Tribunale potrebbe ritenere la BCE responsabile della violazione dei diritti di proprietà dei ricorrenti (art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), di accesso agli atti delle istituzioni UE (art. 15 TFUE e art. 42 della Carta), ad una buona amministrazione (art. 41 della Carta), alla tutela giurisdizionale effettiva (art. 47 della Carta).

Allargando la prospettiva, la sentenza d'appello *Corneli* può incidere sui rapporti tra gli ordinamenti e tra le corti in una maniera inedita. Sinora, gli uni e gli altri sono stati determinati dal bisogno di affermare il primato del diritto dell'Unione e le competenze del quadro istituzionale europeo³². A partire dalla pronuncia in commento, sembra profilarsi la necessità di chiarire quelle stesse interazioni in ragione del diritto interno e delle prerogative dei giudizi nazionali³³.

Fermo restando le facoltà della Corte UE, come di altri organi giudicanti, di scegliere la normativa di riferimento in base a valutazioni di opportunità giuridica legate al caso di specie³⁴, preme precisare che l'integrazione degli ordinamenti non trasforma il diritto nazionale in diritto dell'Unione europea né la Corte può spingersi a valutarlo³⁵ né, tantomeno, riduce la significatività del diritto interno nel diritto dell'Unione. Del resto, i diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione e i suoi principi generali sono stati mutuati, principalmente, dalle carte costituzionali dei membri.

Purtuttavia, le corti nazionali, mutuando o forse rovesciando la storia del dialogo tra le corti, potrebbero fare uso del rinvio pregiudiziale per indurre la Corte a constatare, qualora necessario, la competenza dei giudici nazionali a interpretare il diritto interno, in particolare, quello che recepisce le direttive dell'Unione in maniera adeguata e proporzionata.

Simili rinvii avrebbero, altresì, l'effetto di meglio definire la configurazione del diritto nazionale nei giudizi innanzi alla Corte, senza pregiudicarne la facoltà di soffermarsi su quest'ultimo, indicativamente, nell'ambito del rinvio pregiudiziale interpretativo e della procedura di infrazione, nell'esercizio del

³² B. DE WITTE, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 187 ss.

³³ L. DUBOIS, *Le droit interne dans la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes*, in R. BEN ACHOUR, S. LAGHMANI (sous la direction de), *Droit international et droits internes, développements récents*, Paris, 1998, p. 163 ss.

³⁴ V. *supra*.

³⁵ I. ANRÒ, *Diritto nazionale tra fatto e diritto nel processo dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Torino, 2025.

suo compito di garante del rispetto dei Trattati³⁶. D'altronde, il rango del diritto nazionale all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, la qualificazione del diritto nazionale in seno alla Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché l'applicazione del diritto nazionale da parte delle istituzioni dell'Unione, sono oggetto di visioni contrastanti³⁷, come il caso *Corneli* testimonia perfettamente.

³⁶ P. MENGOZZI, *La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri*, in *DUE*, 2016, p. 167 ss.; M. PREK, S. LEFÈVRE, *op. cit.*, p. 369 ss. Per una ricostruzione: G. C. R. IGLESIAS, *op. cit.*, p. 583 ss.; P. PESCATORE, *Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres*, in *RIDC*, 1980, p. 337 ss. V. Corte giust. 19 marzo 1964, 75/63, *Unger*.

³⁷ A. ROSAS, *European Union Law and National Law: A Common Legal System?*, in K. KARJALAINEN ET AL. (eds.), *International Actors and the Formation of Laws*, Cham, 2022, p. 11 ss.

ABSTRACT (ita)

Il presente lavoro offre un commento alla pronuncia del 15 luglio 2025, cause riunite C-777/22 P e C-789/22 P, *BCE e Commissione/Corneli*, con la quale la Corte ha annullato la sentenza di primo grado del Tribunale che aveva dichiarato illegittima la decisione della BCE di assoggettare l'istituto Banca Carige al regime di amministrazione straordinaria. La nota prova a ricostruire i principali passaggi argomentativi della pronuncia, utili a comprendere la legittimazione ad agire di un azionista di un ente di credito in crisi e l'onere di un'istituzione UE di applicare il diritto nazionale degli Stati membri. Inoltre, il lavoro vaglia gli ulteriori effetti della sentenza annotata, tra cui le ricadute sui rapporti tra gli ordinamenti, sul dialogo tra le corti, come pure sul BCE, atteso che la pronuncia fa salva la sua decisione e pare chiudere la strada ai giudizi tesi a verificarne la responsabilità extracontrattuale, ai sensi degli artt. 268 e 340, terzo comma, TFUE.

ABSTRACT (eng)

This paper provides a commentary on the judgment delivered on 15 July 2025 in joined cases C-777/22 P and C-789/22 P, *ECB and Commission v Corneli*, in which the Court set aside the General Court's ruling that had annulled the ECB's decision to place Banca Carige under extraordinary administration. The work seeks to reconstruct the main lines of reasoning underpinning the judgment, which are relevant for understanding both the standing of a shareholder in a distressed credit institution and the obligation of an EU institution to apply the national law of the Member States. Furthermore, the paper examines the broader implications of the ruling, including its impact on the relationship between legal orders, on inter-court dialogue, and on the ECB itself. Indeed, the judgment upholds the ECB's contested decision and appears to preclude actions aimed at establishing its non-contractual liability under Articles 268 and 340(3) TFEU.