Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

22 marzo 2023 *

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale sugli enti creditizi – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Regolamento (UE) n. 468/2014 – Soggetto sottoposto alla vigilanza prudenziale – Procedimento amministrativo composto – Diniego di accesso al fascicolo – Decisione 2004/258/CE – Accesso ai documenti della BCE»

Nella causa T-72/20,

Satabank plc, con sede in St Julian's (Malta), rappresentata da O. Behrends, avvocato,

ricorrente,

contro

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da G. Buono, A. Lefterov e E. Koupepidou, in qualità di agenti,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata),

composto, in sede di deliberazione, da H. Kanninen, presidente, M. Jaeger, N. Półtorak (relatrice), O. Porchia e M. Stancu, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento, in particolare l'ordinanza di riunione dell'eccezione al merito del 9 marzo 2021,

in seguito all'udienza del 7 giugno 2022,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso basato sull'articolo 263 TFUE, la ricorrente, Satabank plc, chiede l'annullamento della decisione della Banca centrale europea (BCE) del 26 novembre 2019 con cui quest'ultima ha respinto la sua domanda di accesso al fascicolo che la riguarda (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti all'origine della controversia e fatti successivi alla presentazione del ricorso

2 Al momento della presentazione del presente ricorso, la ricorrente era un ente creditizio di diritto maltese, che era stato classificato ente meno significativo ai sensi del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63; in prosieguo: il «regolamento MVU») ed era soggetta alla vigilanza diretta della Malta Financial Services Authority (MFSA, Autorità maltese per i servizi finanziari).

3 Il 16 novembre 2019 l'avvocato della ricorrente, incaricato, per il motivo che essa non possedeva più un consiglio di amministrazione, dagli azionisti della ricorrente, ha chiesto alla BCE l'accesso al fascicolo che la riguardava (in prosieguo: la «domanda di accesso»).

4 Con la decisione impugnata, la BCE ha respinto la domanda di accesso, rilevando che la ricorrente non era soggetta ad alcun procedimento ai sensi dell'articolo 22 del regolamento MVU e che, di conseguenza, non poteva esserle concesso alcun accesso a detto fascicolo sulla base dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (GU 2014, L 141, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento quadro sull'MVU»).

5 Il 12 febbraio 2020, conformemente all'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU e all'articolo 80 del regolamento quadro sull'MVU, l'MFSA ha sottoposto alla BCE un progetto di decisione in cui proponeva la revoca dell'autorizzazione della ricorrente e, il 17 febbraio 2020, le ha sottoposto una versione riveduta del suo progetto.

6 Il 16 marzo 2020 la BCE ha notificato all'avvocato della ricorrente e alla persona competente, che era stata designata dall'MFSA per fornire consulenza e supervisionare la ricorrente nel corretto svolgimento delle sue attività, un progetto di decisione di revoca dell'autorizzazione e ha dato loro la possibilità di presentare osservazioni scritte su detto progetto.

7 Il 24 marzo 2020 l'avvocato della ricorrente ha presentato una domanda di accesso al fascicolo.

8 La BCE ha concesso detto accesso al fascicolo il 30 aprile, il 4 maggio e il 3 giugno 2020.

9 Il 30 giugno 2020 la BCE ha adottato una decisione che revoca alla ricorrente l'autorizzazione come ente creditizio (in prosieguo: la «decisione di revoca»), che la ricorrente ha confermato di aver ricevuto il 1º luglio 2020. L'avvocato della ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione di revoca tramite ricorso presentato il 9 settembre 2020 e iscritto a ruolo con il numero T-563/20. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 febbraio 2020, la ricorrente

ha informato il Tribunale, conformemente all'articolo 125 del regolamento di procedura del Tribunale, che essa rinunciava a tale ricorso. Con ordinanza dell'8 aprile 2022, Satabank/BCE (T-563/20, non pubblicata, EU:T:2022:240), detta causa è stata cancellata dal ruolo del Tribunale.

Conclusioni delle parti

10 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la BCE alle spese.

11 La BCE chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso e sull'interesse ad agire della ricorrente

12 Innanzitutto, la BCE ha sollevato, con atto separato, un'eccezione di irricevibilità del presente ricorso.

13 In primo luogo, la BCE ritiene che la decisione impugnata non incida sulla posizione giuridica della ricorrente. La BCE afferma a tal riguardo che, quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione è effettuata in più fasi, segnatamente al termine di un procedimento interno, costituiscono, in linea di principio, atti impugnabili solo i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione all'esito di tale procedimento, ad esclusione dei provvedimenti intermedi destinati alla preparazione della decisione finale. Pertanto, la risposta della BCE a una domanda di accesso a un fascicolo di sorveglianza non avrebbe un effetto autonomo sulla posizione giuridica delle persone interessate.

14 In secondo luogo, la BCE constata che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un interesse ad agire nell'ambito del presente ricorso. Per quanto riguarda il procedimento di revoca avviato dalla BCE, la ricorrente è stata messa in condizione di presentare le proprie osservazioni sul progetto di decisione della BCE. In tali circostanze, qualsiasi interesse ad agire per l'annullamento derivante dalle deduzioni contenute nell'atto introduttivo sarebbe ipotetico e, in ogni caso, privo di qualsiasi collegamento con i diritti di difesa della ricorrente. Di conseguenza, la BCE indica che il presente ricorso non conferirebbe alcun beneficio alla ricorrente.

15 La ricorrente contesta tale argomentazione.

16 Per quanto riguarda il primo argomento della BCE, secondo cui la decisione impugnata costituisce un atto preparatorio che non incide sulla situazione giuridica della ricorrente, si deve ricordare innanzitutto che costituiscono atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad

incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo (v. sentenza del 26 giugno 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

17 Quando l'elaborazione di un atto avviene in più fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, in linea di principio solo il provvedimento che fissa in modo definitivo la posizione dell'istituzione, al termine di tale procedimento, costituisce un atto impugnabile, ad esclusione dei provvedimenti intermedi, destinati a preparare la decisione finale. Gli atti preparatori di una decisione non arrecano pregiudizio e solo in sede di ricorso avverso la decisione adottata al termine del procedimento il ricorrente può far valere l'irregolarità degli atti anteriori che sono ad essa strettamente collegati (v. ordinanza del 31 marzo 2020, ZU/SEAE, T-499/19, non pubblicata, EU:T:2020:134, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

18 A tal riguardo, va osservato, come emerge dalla decisione impugnata, che la BCE ha constatato che non era coinvolta in alcun procedimento specifico di vigilanza relativo alla ricorrente nel momento in cui è stata presentata la domanda di accesso.

19 Orbene, la BCE non può sostenere, da un lato, che essa nega l'accesso al fascicolo della ricorrente a motivo dell'assenza di un procedimento pendente e, dall'altro, che un siffatto diniego, in quanto atto preparatorio, può essere contestato solo nell'ambito di un ricorso avverso una decisione di chiusura di tale procedimento inesistente. Poiché la BCE ha ritenuto, nella decisione impugnata, che non fosse stato avviato alcun procedimento nei confronti della ricorrente, detta decisione non doveva essere seguita da alcun atto successivo che ponesse fine a una procedura di vigilanza avverso il quale la ricorrente avrebbe potuto agire e, in tale occasione, contestare tale medesima decisione.

20 Pertanto, si deve ritenere che la decisione impugnata fissi in modo definitivo la posizione della BCE.

21 Per quanto riguarda il secondo argomento della BCE, secondo cui l'interesse ad agire della ricorrente sarebbe ipotetico e privo di collegamento con i suoi diritti della difesa, occorre innanzitutto ricordare, da un lato, che un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo nella misura in cui quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Un tale interesse presuppone che l'annullamento di tale atto possa produrre di per sé conseguenze giuridiche e che il ricorso possa quindi, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto (sentenza del 20 dicembre 2017, Binca Seafoods/Commissione, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, punto 44). Occorre altresì rammentare, dall'altro lato, che la valutazione della ricevibilità del ricorso con riferimento all'interesse ad agire va valutata al momento della presentazione del ricorso (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 1963, Forges de Clabecq/Alta Autorità, 14/63, EU:C:1963:60, punto 719, e ordinanza del 30 novembre 1998, N/Commissione, T-97/94, EU:T:1998:270, punto 23).

22 Pertanto, occorre respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla BCE poiché, alla data della presentazione del ricorso, l'annullamento della decisione impugnata poteva procurare un beneficio alla ricorrente, consistente nell'accesso a determinati documenti che le era stato negato dalla BCE.

23 La BCE ritiene poi che il Tribunale potrebbe pronunciare un non luogo a statuire sul presente ricorso, conformemente all'articolo 131, paragrafo 1, del regolamento di procedura, in quanto l'atto introduttivo sarebbe ormai privo di oggetto a causa della successiva concessione dell'accesso al fascicolo, nell'ambito della procedura di vigilanza relativa alla decisione di revoca.

24 Occorre rammentare che l'interesse ad agire di un ricorrente rispetto all'oggetto del ricorso deve durare fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire (v. sentenza del 19 marzo 2010, Gollnisch/Parlamento, T-42/06, EU:T:2010:102, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

25 Nel caso di specie, la stessa BCE ammette che, al momento della successiva concessione dell'accesso al fascicolo, nell'ambito della procedura di vigilanza, essa non ha trasmesso alla ricorrente tutti i documenti che la riguardavano.

26 È giocoforza constatare che la ricorrente conserva un interesse ad agire nella presente causa in quanto, con la decisione impugnata, la BCE ha rifiutato di divulgare taluni documenti che la riguardano e che non figurano nel fascicolo relativo al procedimento di revoca della sua autorizzazione in qualità di ente creditizio (v., per analogia, sentenze del 9 settembre 2011, LPN/Commissione, T-29/08, EU:T:2011:448, punti 55 e seguenti, e del 23 settembre 2015, ClientEarth e International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, punti 119 e seguenti).

27 Pertanto, le argomentazioni della BCE relative al non luogo a statuire devono essere respinte.

28 Si deve infine rilevare che, senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, la BCE mette in discussione la ricevibilità dell'atto introduttivo alla luce dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura. Infatti, la BCE sostiene che, sebbene, prima facie, l'atto introduttivo contenga nel caso di specie, l'esposizione di otto motivi, gli elementi che si ritiene debbano suffragarli sarebbero troppo succinti per consentire alla BCE di predisporre la propria difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso. In particolare, il quarto, il quinto, il sesto, il settimo e l'ottavo motivo non sarebbero suffragati da alcun argomento preciso e non sarebbero strutturati.

29 A tale riguardo, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile ai procedimenti dinanzi al Tribunale ai sensi dell'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto e dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo deve contenere, tra l'altro, l'oggetto della controversia e un'esposizione sommaria dei motivi invocati.

30 Occorre inoltre rammentare che, secondo la giurisprudenza, l'atto introduttivo deve essere interpretato al fine di conferirgli un effetto utile, procedendo a una valutazione complessiva del medesimo. L'atto introduttivo soddisfa i requisiti fissati dalle norme procedurali qualora gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso emergono, per lo meno sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile dal testo dell'atto introduttivo medesimo e qualora consenta sia al Tribunale sia alla parte convenuta di identificare il comportamento addebitato a quest'ultima e i fatti e le circostanze all'origine della controversia. L'esposizione dei motivi del ricorso, ai sensi del regolamento di procedura, non è vincolata a una formulazione particolare di questi ultimi. La presentazione dei motivi, attraverso la loro sostanza anziché la loro qualificazione giuridica, può essere sufficiente, a condizione che i suddetti motivi emergano con sufficiente chiarezza dall'atto introduttivo (sentenza del 29 aprile 2020 Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, non pubblicata, EU:T:2020:167, punto 25).

31 Nel caso di specie, si deve constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla BCE, l'atto introduttivo consente di individuare senza difficoltà l'oggetto della controversia nonché i suoi motivi, invocati in modo sufficientemente coerente e comprensibile da consentire alla BCE di predisporre la propria difesa e al Tribunale di esercitare il proprio controllo.

32 Pertanto, occorre respingere le argomentazioni della BCE relative alla mancanza di chiarezza dell'atto introduttivo.

Sulla ricevibilità dell'eccezione di illegittimità dell'articolo 22 del regolamento MVU e degli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU

33 La BCE sostiene che la ricorrente solleva, in fase di replica, nuovi motivi vertenti sull'asserita illegittimità dell'articolo 22 del regolamento MVU nonché degli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU, che sono al contempo irricevibili e privi di fondamento nella loro integralità.

34 Occorre rilevare che la ricorrente non ha sollevato esplicitamente un'eccezione di illegittimità nell'atto introduttivo. Tuttavia, nella sua replica, essa sostiene che l'articolo 22 del regolamento MVU e gli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU sarebbero illegittimi se fossero interpretati conformemente alla posizione della BCE, in quanto sarebbero così incompatibili con l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

35 All'udienza, la ricorrente ha confermato che essa sollevava un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 22 del regolamento MVU e degli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU.

36 Dalle disposizioni dell'articolo 84, paragrafo 1, del regolamento di procedura emerge che la deduzione di motivi nuovi in corso di causa è vietata, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Tuttavia, una censura che costituisce l'ampliamento di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio e che sia strettamente connessa con lo stesso va considerata ricevibile (sentenza del 26 giugno 2008 Alferink e a./Commissione, T-94/98, EU:T:2008:226, punto 38).

37 Per poter essere considerato un ampliamento di un motivo dedotto in precedenza, un nuovo argomento deve presentare, con i motivi inizialmente esposti nell'atto introduttivo, un legame sufficientemente stretto da poter essere considerato derivare dalla normale evoluzione del contraddittorio nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (v., in tal senso, sentenza del 26 novembre 2013, Groupe Gascogne/Commissione, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punto 31).

38 A tal riguardo, occorre considerare che le affermazioni asseritamente nuove della ricorrente concernenti l'articolo 22 del regolamento MVU e gli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU devono essere considerate un ampliamento delle sue affermazioni contenute nel secondo motivo dell'atto introduttivo relativo a un'interpretazione troppo restrittiva del diritto di accesso al fascicolo in applicazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU. Infatti, con detto motivo, la ricorrente contesta la posizione restrittiva della BCE riguardante il trattamento della sua domanda di accesso e formula affermazioni relative alla legittimità di una siffatta interpretazione. A tal riguardo, da un lato, l'interpretazione dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU costituisce direttamente l'oggetto del secondo motivo dell'atto introduttivo. Dall'altro lato, con l'eccezione di illegittimità formulata nella replica, la ricorrente aggiunge semplicemente che l'articolo 22 del regolamento MVU e gli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU, come interpretato dalla BCE, sono illegittimi ai sensi dell'articolo 41 della Carta.

39 Pertanto, le argomentazioni della BCE relative all'irricevibilità delle censure vertenti sull'asserita illegittimità dell'articolo 22 del regolamento MVU nonché degli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU devono essere respinte.

Nel merito

40 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce otto motivi, vertenti, il primo sulla mancata presa in considerazione dell'esistenza di un diritto sostanziale fondamentale di accesso al fascicolo, il secondo su un'interpretazione troppo restrittiva del diritto di accesso al fascicolo in applicazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU, il terzo, che può essere suddiviso in due parti, vertenti, la prima, su un'insufficiente motivazione della decisione impugnata per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU e, la seconda, su un'insufficiente motivazione della decisione impugnata per quanto riguarda il diritto di accesso al fascicolo sancito all'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, all'articolo 42 della Carta, all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), e all'articolo 2, della decisione 2004/258/CE della Banca centrale europea, del 4 marzo 2004, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea (GU 2004, L 80, pag. 42), come modificata dalla decisione (UE) 2015/529 della Banca centrale europea, del 21 gennaio 2015 (GU 2015, L 84, pag. 64) (in prosieguo, come modificata: la «decisione 2004/258»), il quarto, su una violazione del diritto a essere sentiti, il quinto, su una violazione del principio di certezza del diritto, il sesto, su una violazione del principio di proporzionalità, il settimo, su una violazione del principio nemo auditur e, l'ottavo, su una violazione del diritto a un ricorso effettivo.

41 Il Tribunale ritiene opportuno analizzare innanzitutto la prima parte del terzo motivo e i motivi secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo.

Sulla prima parte del terzo motivo e sui motivi secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo

42 Con la prima parte del terzo motivo, la ricorrente deduce l'assenza di motivazione relativa all'applicazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU nel caso di specie. Con i suoi secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo motivo, la ricorrente sostiene, essenzialmente, che la BCE ha negato l'accesso al suo fascicolo sulla base di un'errata interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU.

– *Sulla prima parte del terzo motivo*

43 Con la prima parte del terzo motivo, la ricorrente sostiene che il rifiuto di concedere l'accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU non è sufficientemente motivato. La BCE non spiegherebbe la sua posizione estremamente restrittiva e il modo in cui potrebbe essere giustificata sulla base dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU.

44 La BCE contesta tale argomentazione.

45 Ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta, l'amministrazione ha l'obbligo di motivare le proprie decisioni. Tale obbligo di motivazione implica, secondo una giurisprudenza consolidata, che, ai sensi dell'articolo 296 TFUE, l'autore di un atto deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico sotteso a detto atto, in modo, da un lato, da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato al fine di far valere i loro diritti e, dall'altro, da consentire al giudice di esercitare il proprio controllo [v. sentenza del 4 luglio 2017, Systema Teknolotzis/Commissione, T-234/15, EU:T:2017:461, punto 126 (non pubblicata) e giurisprudenza ivi citata].

46 Nel caso di specie, la motivazione della decisione impugnata consiste nell'indicare che la ricorrente non era oggetto di alcun procedimento ai sensi dell'articolo 22 del regolamento MVU e che, di conseguenza, essa rientrava nell'ambito della norma secondo cui non si può concedere l'accesso ad alcun fascicolo della BCE ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU.

47 Pertanto, si deve constatare che la formulazione del motivo non equivoco del diniego di accesso da parte della BCE era sufficiente per consentire alla ricorrente di comprendere la decisione impugnata, come dimostrato dagli argomenti contenuti nel presente ricorso, e per permettere al Tribunale di esercitare il proprio controllo.

48 Di conseguenza, la prima parte del terzo motivo deve essere respinta.

– *Sul secondo motivo*

49 Con il suo secondo motivo, la ricorrente sostiene, essenzialmente, che la decisione impugnata si basa su un'interpretazione erroneamente restrittiva dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU.

50 La BCE contesta tale argomento.

51 In primo luogo, la ricorrente sostiene che la BCE mantiene un rapporto di vigilanza permanente con tutte le banche della zona euro e che queste ultime sono tutte soggette a una vigilanza costante, il che implicherebbe l'esistenza di una procedura di vigilanza continua effettuata dalla BCE.

52 La ricorrente sostiene che l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU deve essere interpretato nel senso che esso conferisce a ogni banca un diritto di accesso al proprio fascicolo sul solo fondamento della relazione di vigilanza continua con la BCE.

53 Essa aggiunge che la concessione dell'accesso al fascicolo non richiede che una misura specifica sia all'esame della BCE.

54 In sede di replica, da un lato, la ricorrente sostiene che esiste una procedura di vigilanza continua a partire dal momento in cui è concessa l'autorizzazione e fino alla sua revoca. La vigilanza bancaria costituirebbe quindi una procedura amministrativa continua, nell'ambito della quale un'autorità verifica se un soggetto si conforma ai requisiti dell'autorizzazione oppure se ciò non avviene, di modo che la sua autorizzazione deve esserle revocata.

55 Dall'altro lato, la ricorrente sostiene che si deve presumere l'esistenza di una procedura di vigilanza dal momento che la BCE si trova obiettivamente di fronte alla necessità di prendere in considerazione e predisporre una decisione. Indipendentemente dal momento preciso in cui sarebbe iniziata la procedura di revoca dell'autorizzazione, non sussisterebbe alcun ragionevole dubbio quanto al fatto che tale procedura sarebbe iniziata molto prima dell'adozione della decisione impugnata.

56 La ricorrente aggiunge che l'articolo 22 del regolamento MVU e gli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU sarebbero illegittimi se fossero interpretati nel senso prospettato dalla BCE.

57 Innanzitutto, occorre rammentare che l'articolo 4 del regolamento MVU, intitolato «Compiti attribuiti alla BCE», precisa al paragrafo 1 che «[n]el quadro dell'articolo 6, (...) la BCE ha competenza esclusiva nell'assolvimento dei compiti seguenti, a fini di vigilanza prudenziale, nei confronti di tutti gli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti». Segue un elenco di nove compiti.

58 L'articolo 6 del regolamento MVU, intitolato «Cooperazione con l'MVU», sottolinea al suo paragrafo 1 che «[l]a BCE assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti» e che «[l]a BCE è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU». Dall'impianto sistematico dell'articolo 6, paragrafi da 4 a 6, del regolamento MVU risulta una differenza tra la vigilanza prudenziale dei soggetti «significativi» e quella dei soggetti qualificati come «meno significativi», per quanto riguarda sette dei nove compiti elencati all'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento (sentenza del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punto 21)

59 Ne deriva, da un lato, che la vigilanza prudenziale dei soggetti «significativi» spetta esclusivamente alla BCE. Lo stesso vale per la vigilanza prudenziale dei soggetti «meno significativi», per quanto riguarda i compiti elencati all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento MVU (sentenza del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punto 22).

60 Dall'altro lato, per quanto riguarda i soggetti «meno significativi» e per quanto attiene agli altri compiti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento MVU, dal combinato disposto dell'articolo 6, paragrafi 5 e 6, di detto regolamento emerge che la loro attuazione è affidata, sotto il controllo della BCE, alle autorità nazionali, le quali esercitano così la vigilanza prudenziale diretta di detti soggetti. Infatti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento MVU, «[f]atto salvo il paragrafo 5 del presente articolo, le autorità nazionali competenti assolvono i compiti, e ne sono responsabili (…) e adottano tutte le pertinenti decisioni di vigilanza in relazione agli enti creditizi menzionati al paragrafo 4, primo comma, del presente articolo nel quadro di cui al paragrafo 7 del presente articolo e fatte salve le procedure ivi stabilite» (sentenza del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punto 23).

61 Emerge poi dall'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento MVU che «[n]el corso del procedimento sono pienamente garantiti i diritti della difesa delle persone interessate» e che queste ultime «hanno diritto d'accesso al fascicolo della BCE». Tale disposizione è precisata dal regolamento quadro sull'MVU.

62 Occorre ricordare che l'articolo 32, paragrafo 1, prima e seconda frase, del regolamento quadro sull'MVU stabilisce che «[n]elle procedure di vigilanza della BCE i diritti alla difesa delle parti interessate sono pienamente garantiti» e che «[a] tal fine, e a seguito dell'avvio di una procedura di vigilanza della BCE, le parti hanno diritto di accedere al fascicolo della BCE, fatto salvo l'interesse legittimo delle persone giuridiche e fisiche diverse dalla parte interessata alla tutela del segreto commerciale».

63 Una domanda di accesso al fascicolo trova il suo fondamento nell'esercizio dei diritti della difesa (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punti 98 e 99; del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-348/14, EU:T:2016:508, punto 68, e del 2 dicembre 2020, Kalai/Consiglio, T-178/19, non pubblicata, EU:T:2020:580, punto 73). Una siffatta domanda è priva di oggetto in assenza di un procedimento amministrativo che incida sugli interessi giuridici del richiedente l'accesso e, di conseguenza, in mancanza dell'esistenza di un fascicolo che lo riguarda (sentenza del 6 ottobre 2021, OCU/BCE, T-15/18, non pubblicata, EU:T:2021:661, punto 94).

64 Ebbene, l'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento quadro sull'MVU utilizza espressamente l'espressione «procedura di vigilanza» e non «vigilanza prudenziale». In effetti, l'articolo 2, punto 24, del regolamento quadro sull'MVU definisce la «procedura di vigilanza della BCE» come «ogni attività della BCE volta a predisporre l'adozione di una decisione di vigilanza della BCE, comprese le procedure comuni e l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie» e precisa che «[t]utte le procedure di vigilanza della BCE sono soggette alla disciplina di cui alla parte II».

65 Di conseguenza, la vigilanza prudenziale per quanto riguarda i compiti della BCE non può essere assimilata a una procedura di vigilanza, volta a svolgere un compito di vigilanza specifico e ad adottare una decisione al riguardo. Se la portata della vigilanza prudenziale fosse identica a quella della procedura di vigilanza, il titolo 2 del regolamento quadro sull'MVU, intitolato «Disposizioni generali relative alle garanzie procedurali per l'adozione di decisioni di vigilanza della BCE», il cui capo 1 (che contiene l'articolo 32), intitolato «Procedure di vigilanza della BCE», prevede fasi della procedura di vigilanza, sarebbe privo di effetto utile. In effetti, in un contesto del genere, non vi sarebbe mai una procedura di vigilanza, poiché sarebbe necessariamente ancora pendente nell'ambito di una vigilanza prudenziale in corso.

66 Orbene, non si può considerare che la mera persistenza di una vigilanza prudenziale, senza che via sia alcuna procedura di vigilanza specifica pendente, giustifichi l'accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU.

67 Inoltre, non si può presumere, come sostiene la ricorrente, che la procedura di revoca dell'autorizzazione sia già pendente dopo la concessione dell'autorizzazione, dal momento che l'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU indica chiaramente che una siffatta procedura può essere avviata dalla BCE di propria iniziativa o su proposta di un'autorità nazionale competente.

68 Nel caso di specie, non vi sono elementi che indichino che, alla data del deposito da parte della ricorrente della sua domanda di accesso, ossia il 16 novembre 2019, fosse pendente nei suoi confronti una procedura di vigilanza dinanzi alla BCE. Da un lato, va notato che, in tale fase, la BCE non aveva adottato alcuna misura di vigilanza riguardante la ricorrente e che il progetto di decisione che prevedeva la revoca dell'autorizzazione della ricorrente è stato presentato alla BCE dall'MFSA il 12 febbraio 2020. La ricorrente è stata informata dalla BCE della sua intenzione di adottare una decisione di revoca di detta autorizzazione il 16 marzo 2020.

69 Dall'altro lato, la ricorrente sostiene, erroneamente, che, al momento della sua domanda di accesso, il procedimento di revoca della sua autorizzazione di ente creditizio era già pendente a livello nazionale, vale a dire dinanzi all'MFSA, il che significava che un procedimento di vigilanza è stato avviato dinanzi alla BCE.

70 A tal riguardo, occorre constatare che la procedura di revoca dell'autorizzazione è un procedimento amministrativo composto che si svolge dapprima dinanzi all'autorità nazionale competente, poi dinanzi alla BCE.

71 Vero è che dalla giurisprudenza emerge che l'eventuale coinvolgimento delle autorità nazionali nel corso del procedimento che conduce all'adozione di atti adottati dagli organi o dagli organismi dell'Unione non vale a mettere in discussione la loro qualificazione come atti dell'Unione, qualora gli atti adottati dalle autorità nazionali siano una tappa di un procedimento nel quale un organo o un organismo dell'Unione esercita, da solo, il potere decisionale finale senza essere vincolato dagli atti preparatori o dalle proposte promananti dalle autorità nazionali (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punti 42 e 43, e del 3 dicembre 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punti 37 e 38).

72 Infatti, in un caso del genere, in cui il diritto dell'Unione sancisce il potere decisionale esclusivo di un organo o di un organismo dell'Unione, spetta al giudice dell'Unione, a titolo della sua competenza esclusiva a verificare la legittimità degli atti dell'Unione sulla base dell'articolo 263 TFUE, statuire sulla legittimità della decisione finale adottata dall'organo o dall'organismo dell'Unione di cui trattasi ed esaminare, affinché sia garantita una tutela giurisdizionale effettiva agli interessati, gli eventuali vizi inficianti gli atti preparatori o le proposte promananti dalle autorità nazionali che siano suscettibili di pregiudicare la validità di detta decisione finale (v., in tal senso, sentenze del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 44, e del 3 dicembre 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punto 39).

73 Tuttavia, innanzitutto, tale giurisprudenza non riguarda la questione di quale fase del procedimento amministrativo composto conferisca il diritto di accesso al fascicolo degli enti creditizi dinanzi alla BCE.

74 Nel caso di specie, poi, da un lato occorre rilevare che non emerge dalle disposizioni dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU che la procedura di revoca dell'autorizzazione dinanzi alla BCE è avviata a motivo dell'adozione, da parte di un'autorità nazionale competente, di una decisione che ordina a un ente creditizio di cessare ogni attività. Di conseguenza, la circostanza riferita dalla ricorrente secondo cui l'MFSA ha adottato, nell'ottobre 2018, una decisione che le imponeva di cessare ogni attività, non ha potuto avere l'effetto di avviare a tale data il procedimento di revoca della sua autorizzazione dinanzi alla BCE.

75 Dall'altro lato, il progetto di decisione che prevedeva la revoca dell'autorizzazione della ricorrente è stato trasmesso alla BCE dall'MFSA solo il 12 febbraio 2020, ossia dopo la domanda di accesso e dopo l'adozione della decisione impugnata. Tale elemento non può quindi essere preso in considerazione, nella presente causa, al fine di determinare se un procedimento di revoca di autorizzazione fosse già avviato il giorno in cui è stata adottata la decisione impugnata.

76 Ne consegue che la ricorrente non dimostra che la BCE sia incorsa in un errore di valutazione nel ritenere, nella decisione impugnata, che nessuna procedura di vigilanza fosse avviata il giorno in cui è stata adottata la decisione impugnata.

77 Inoltre, la ricorrente sostiene che l'articolo 22 del regolamento MVU e gli articoli 31 e 32 del regolamento quadro sull'MVU conferiscono un diritto di accesso al fascicolo più limitato rispetto a quello concesso dall'articolo 41 della Carta e che pertanto sono illegittimi.

78 La ricorrente aggiunge che l'articolo 31 del regolamento quadro sull'MVU conterrebbe una norma manifestamente arbitraria, sproporzionata e quindi illegittima, in base alla quale il termine del diritto a essere sentiti di un istituto soggetto a vigilanza sarebbe ridotto a tre giorni lavorativi nelle situazioni indicate agli articoli 14 e 15 del regolamento MVU.

79 A tale proposito, occorre ricordare che l'articolo 41 della Carta, intitolato «Diritto ad una buona amministrazione», stabilisce al paragrafo 1 che ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Al paragrafo 2 del medesimo articolo, viene precisato che tale diritto comprende in particolare il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale.

80 Occorre osservare che l'articolo 41, paragrafo 2, della Carta prevede un diritto di accesso al fascicolo associato al diritto di una persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dall'amministrazione. Tale diritto si applica all'accesso al fascicolo della persona interessata da dette questioni, e non a tutti i documenti detenuti da una determinata istituzione. È quindi distinto dal diritto di cui all'articolo 42 della Carta, che prevede l'accesso a qualsiasi documento di un'istituzione, indipendentemente dall'esistenza del fascicolo di una persona interessata e dal suo interesse giuridico.

81 Inoltre, il contenuto del diritto fondamentale di accesso al fascicolo, sancito dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera b), della Carta, implica che l'interessato abbia la possibilità di influenzare il processo decisionale in questione (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, KF/CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, punto 230). In forza della giurisprudenza citata al precedente punto 63, la domanda di accesso al fascicolo si basa sull'esercizio dei diritti della difesa e una siffatta domanda è priva di oggetto in assenza di un procedimento amministrativo che incida sugli interessi giuridici del richiedente l'accesso e, di conseguenza, in assenza dell'esistenza di un fascicolo che lo riguarda.

82 Orbene, l'articolo 22 del regolamento MVU e l'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU, nella parte in cui subordinano l'accesso al fascicolo all'avvio da parte della BCE di un procedimento amministrativo di vigilanza, offrono agli enti creditizi la possibilità di esprimere la loro posizione durante il processo decisionale in questione, che incide sui loro interessi giuridici, prendendo conoscenza del fascicolo costituito ai fini di detto procedimento comprendente i documenti elencati all'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento quadro sull'MVU.

83 Pertanto, le argomentazioni della ricorrente relative all'illegittimità delle disposizioni che prevedono l'accesso al fascicolo durante una procedura di vigilanza rispetto all'articolo 41 della Carta devono essere respinte.

84 Per quanto attiene all'argomento della ricorrente secondo cui l'illegittimità dell'articolo 31 del regolamento quadro sull'MVU emerge altresì dal fatto che il diritto ivi stabilito può essere ridotto a tre giorni lavorativi nelle situazioni menzionate agli articoli 14 e 15 del regolamento MVU, da una giurisprudenza costante emerge che è irricevibile un'eccezione di illegittimità diretta contro

un atto di portata generale di cui la decisione individuale impugnata non costituisca una misura di applicazione (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2020, Commissione/Carreras Sequeros e a., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punti da 68 a 70 e giurisprudenza ivi citata).

85 Nel caso di specie, occorre rilevare che gli articoli 14 e 15 del regolamento MVU non erano applicabili quando è stata adottata la decisione impugnata. Pertanto, non hanno alcun rapporto giuridico diretto con quest'ultima e, di conseguenza, la ricorrente non può eccepire la loro illegittimità nell'ambito del presente ricorso.

86 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che dall'interpretazione della BCE risulta che una banca può consultare il proprio fascicolo solo se è prevista una decisione concreta della BCE. Orbene, l'accesso permanente al fascicolo sarebbe necessario per consentire alla ricorrente di esaminare il suo fascicolo e di presentare le opportune osservazioni o di chiedere alla BCE di adottare talune decisioni o di astenersi da taluni interventi.

87 A tal riguardo, da un lato, l'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU garantisce l'accesso al fascicolo prima dell'adozione di una misura all'esito di una procedura di vigilanza da parte della BCE e consente quindi la presentazione di osservazioni sull'adozione di talune decisioni o sull'astensione da taluni interventi.

88 Dall'altro lato, si deve constatare che dall'esame del presente motivo risulta solo che la ricorrente non ha potuto ottenere l'accesso al fascicolo ai sensi delle disposizioni relative alla procedura di vigilanza, poiché nessuna procedura di vigilanza specifica era pendente nei suoi confronti. Tuttavia, ciò non significa per questo che l'accesso ai documenti relativi alla ricorrente e detenuti dalla BCE non sia possibile in forza delle disposizioni generali che prevedono il diritto di accesso ai documenti. Tale aspetto sarà esaminato nell'ambito del primo motivo.

89 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che è nell'interesse della BCE che l'esattezza delle informazioni contenute nel suo fascicolo sia in qualsiasi momento sottoposta all'esame della banca interessata e che un accesso permanente a un fascicolo migliorerebbe la qualità dei fascicoli della BCE e, di conseguenza, la qualità della vigilanza.

90 A tale proposito, da un lato, è sufficiente constatare, come emerge dall'analisi precedente, che, in assenza di procedure di vigilanza specifiche pendenti, l'accesso al fascicolo ai sensi del regolamento quadro sull'MVU non era giustificato. Dall'altro lato, per quanto riguarda l'argomento secondo cui tale accesso migliorerebbe la qualità dei fascicoli della BCE, occorre osservare che quest'ultimo è puramente speculativo, in quanto la ricorrente non fornisce alcun elemento idoneo a suffragare tale affermazione.

91 In quarto luogo, la ricorrente sostiene che la nozione di «fascicolo» non ha alcuna rilevanza autonoma nel caso di specie. Il fascicolo è definito all'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento quadro sull'MVU come l'integralità dei documenti relativi al caso in questione. La BCE sarebbe quindi tenuta, in risposta a una domanda di accesso al fascicolo, a raccogliere tutti i documenti pertinenti, anche se essa non li avesse previamente raccolti e se fossero conservati fisicamente o elettronicamente in luoghi diversi.

92 Occorre sottolineare, a tal riguardo, che la nozione di «fascicolo», come utilizzata all'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento quadro sull'MVU, si riferisce direttamente ai documenti raccolti dalla BCE nel corso della procedura di vigilanza. Secondo tale disposizione, i fascicoli sono costituiti da tutti i documenti ottenuti, prodotti o raccolti dalla BCE nel corso del procedimento di

vigilanza. Pertanto, l'assenza di una procedura di vigilanza in corso significa che i documenti relativi alla ricorrente in possesso della BCE non possono essere assimilati al suo «fascicolo» ai sensi dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU.

93 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere integralmente respinto.

– *Sul quinto motivo*

94 Con il quinto motivo, la ricorrente sostiene che la posizione adottata dalla BCE nella decisione impugnata viola il principio della certezza del diritto, poiché è impossibile per gli enti soggetti a vigilanza determinare in quale momento la BCE esamini attivamente un'eventuale decisione e in quale momento dovrebbe quindi essere concesso l'accesso al fascicolo. Inoltre, la vigilanza implicherebbe che l'autorità di vigilanza controlli costantemente il rispetto dei requisiti normativi e consideri quindi in modo costante eventuali misure destinate ad affrontare siffatte lacune.

95 La BCE contesta tale argomento.

96 A tal riguardo, si deve ricordare che il principio di certezza del diritto esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese (sentenza del 22 aprile 2015, Polonia/Commissione, T-290/12, EU:T:2015:221, punto 50).

97 L'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU prevede in modo chiaro e preciso l'accesso al fascicolo a seguito dell'avvio di una procedura di vigilanza specifica. Detta disposizione non prevede quindi la possibilità di disporre di un siffatto accesso nel caso in cui la BCE «controlli costantemente il rispetto dei requisiti normativi».

98 Nel caso di specie, poiché la ricorrente è un ente meno significativo, la BCE non ha esercitato una vigilanza permanente, vigilanza che spettava alle autorità nazionali competenti. La decisione di revocare l'autorizzazione della ricorrente, invece, rientra in uno dei compiti della BCE, che peraltro ha avviato la procedura corrispondente nei confronti della ricorrente dopo aver ricevuto il progetto di decisione che prevedeva la revoca dell'autorizzazione dell'MFSA.

99 Non si può quindi ritenere che il diniego di accesso al fascicolo prima dell'avvio di detta procedura da parte della BCE possa costituire una violazione del principio della certezza del diritto.

100 Di conseguenza, il quinto motivo deve essere respinto.

– *Sul sesto motivo*

101 Con il sesto motivo, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata viola il principio di proporzionalità nell'imporle un onere indebito non giustificato da alcun obiettivo prudenziale legittimo. La posizione della BCE avrebbe l'effetto, in pratica, di condurre a un'amministrazione relativamente poco trasparente. Secondo la BCE, sussisterebbe solo un diritto di accesso al fascicolo molto limitato, vale a dire soltanto durante un periodo relativamente breve tra una comunicazione della BCE all'ente soggetto a vigilanza che lo informa che essa prevede di adottare una misura specifica e l'adozione della misura medesima.

102 La BCE contesta tale argomento.

103 Secondo costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati alla luce degli scopi perseguiti (v. sentenza del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

104 Nel caso di specie, è sufficiente constatare che il sesto motivo, sebbene il suo titolo implichi la deduzione di una violazione del principio di proporzionalità, verte, in sostanza, sulla fondatezza dell'applicazione da parte della BCE dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU. Come emerge dall'analisi del secondo motivo menzionato in precedenza, un siffatto argomento non può essere accolto.

105 Di conseguenza, il sesto motivo deve essere respinto.

– *Sul settimo motivo*

106 Con il settimo motivo, la ricorrente sostiene che la decisione impugnata viola il principio del *nemo auditur*, vale a dire il principio secondo cui una parte non può trarre vantaggio dal proprio comportamento illecito. La BCE avrebbe la responsabilità generale del meccanismo di vigilanza unico. Essa potrebbe intervenire in qualsiasi momento, anche nell'ambito della vigilanza di un istituto meno significativo. La BCE non può invocare l'argomento secondo cui non vi sarebbe una procedura pendente dinanzi ad essa mentre dovrebbe esservene una, dal momento che le azioni dell'autorità nazionale competente costituirebbero una revoca dell'autorizzazione de facto e quindi una misura rientrante nella competenza esclusiva della BCE.

107 La BCE contesta tale argomento.

108 Nel caso di specie, da un lato, la ricorrente formula affermazioni di natura speculativa riguardanti la natura della vigilanza diretta della BCE sui soggetti meno significativi, senza spiegazioni circa l'incidenza che tali asserite violazioni avrebbero sulla presente causa. Dall'altro lato, le affermazioni presentate a sostegno del settimo motivo vertente sulla fondatezza dell'applicazione dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU da parte della BCE sono già state respinte nell'ambito dell'analisi del secondo motivo.

109 Di conseguenza, il settimo motivo deve essere respinto.

– *Sull'ottavo motivo*

110 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata viola il diritto a un ricorso effettivo previsto dall'articolo 47 della Carta. Il diritto amministrativo tedesco riconoscerebbe un diritto generale a un esercizio appropriato del potere discrezionale in risposta a qualsiasi domanda di accesso al fascicolo. L'accesso dovrebbe essere obbligatoriamente accordato se è necessario o anche solo rapido e potenzialmente utile affinché una persona possa difendere e far valere i propri diritti.

111 La BCE contesta tale argomento.

112 Si deve ricordare che l'Unione europea è un'Unione di diritto nella quale le sue istituzioni sono assoggettate alla verifica della conformità dei loro atti, segnatamente, sul fondamento del Trattato FUE e ai principi generali del diritto, atteso che detto trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione (v. sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

113 Inoltre, il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, cui fa riferimento anche l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Detto principio è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Esso è adesso affermato all'articolo 47 della Carta (v. sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P, EU:C:2019:923, punto 55 e giurisprudenza citata).

114 Nel caso di specie, la decisione impugnata è un atto di un'istituzione dell'Unione soggetto al controllo giurisdizionale del giudice dell'Unione, cosicché qualsiasi riferimento al diritto tedesco è privo di rilevanza, in quanto tale diritto non si applica alla presente controversia.

115 Inoltre, le affermazioni formulate nell'ambito del presente motivo vertono in sostanza sulla fondatezza dell'applicazione dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU da parte della BCE e sono già state respinte nell'ambito dell'analisi del secondo motivo.

116 Pertanto, l'ottavo motivo deve essere respinto.

Sul primo motivo

117 Con il primo motivo, la ricorrente sostiene, essenzialmente, che la BCE era tenuta a trattare la sua domanda di accesso sulla base dei principi generali relativi all'accesso ai documenti. Essa afferma che la BCE non ha tenuto conto né del suo diritto sostanziale fondamentale di accesso ai documenti sancito dall'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, dall'articolo 42 della Carta, dall'articolo 2 del regolamento n. 1049/2001 e dall'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2004/258, né del fatto che una domanda di accesso non può essere respinta in applicazione di disposizioni speciali nel caso in cui l'accesso doveva essere concesso in forza di altre disposizioni.

118 La ricorrente sostiene quindi che l'esistenza di una procedura di vigilanza è irrilevante, poiché l'accesso doveva, in ogni caso, esserle accordato sulla base dell'accesso del pubblico ai documenti, indipendentemente dall'esistenza di una qualsivoglia procedura di vigilanza, e che tale aspetto doveva essere preso in considerazione.

119 La BCE contesta tale argomentazione basandosi sulla giurisprudenza che stabilisce le differenze tra il regime generale di accesso ai documenti, che ha lo scopo di garantire la trasparenza, e la possibilità di accedere al fascicolo di un procedimento amministrativo in corso, che mira a garantire il rispetto dei diritti della difesa nel contesto di un procedimento regolare.

120 Secondo la BCE, la ricorrente avrebbe basato la sua domanda di accesso sull'articolo 32 del regolamento quadro sull'MSU nella misura in cui ha utilizzato la formulazione «accesso al fascicolo». In tal senso, la domanda della ricorrente non può quindi essere considerata sotto il profilo del regime generale di accesso ai documenti.

121 Innanzitutto, occorre precisare che l'affermazione della ricorrente riguardante la violazione del regolamento n. 1049/2001 è priva di rilevanza, dato che il regime applicabile alle domande di accesso relative ai documenti della BCE da parte del pubblico è fissato dalla decisione 2004/258, le cui disposizioni sono, peraltro, simili a quelle del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, la ricorrente non formula alcuna specifica affermazione circa un'eventuale violazione del regolamento n. 1049/2001.

122 Occorre rammentare, innanzitutto, che il diritto di consultare il fascicolo amministrativo nell'ambito di un procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni sono giuridicamente distinti, ma ciò non toglie che essi portano a una situazione paragonabile da un punto di vista funzionale. Infatti, indipendentemente dal fondamento giuridico in base al quale è accordato, l'accesso al fascicolo consente agli interessati di ottenere le osservazioni e i documenti presentati a un'istituzione dalle parti interessate e dai terzi (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 120).

123 L'accesso a un fascicolo persegue, in materia, obiettivi diversi da quelli perseguiti dal regime di accesso generale, dal momento che sono diretti a garantire l'osservanza dei diritti della difesa di cui fruiscono le parti interessate e l'esame diligente delle denunce, pur garantendo il rispetto del segreto d'ufficio nei procedimenti amministrativi, e non a rendere agevole quanto più possibile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, nonché a promuovere le corrette prassi amministrative garantendo la maggior trasparenza possibile del processo decisionale delle pubbliche autorità nonché delle informazioni sulle quali si basano le loro decisioni (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 83).

124 Si deve osservare altresì che l'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2004/258 conferisce a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro un diritto d'accesso ai documenti della BCE, secondo le condizioni e le limitazioni definite da detta decisione (sentenza del 29 novembre 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punto 40).

125 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 2004/258, il richiedente l'accesso non è tenuto a motivare la propria domanda e non deve quindi dimostrare un qualsivoglia interesse per avere accesso ai documenti richiesti. Ne consegue che una domanda di accesso che rientra nell'ambito di applicazione della decisione 2004/258 e che è presentata da una persona che si avvale di determinate circostanze particolari che la distinguerebbero da qualsiasi altro cittadino dell'Unione deve ciononostante essere esaminata allo stesso modo di una domanda proveniente da qualsiasi altra persona (sentenza del 6 ottobre 2021, OCU/BCE, T-15/18, non pubblicata, EU:T:2021:661, punto 105).

126 Nel caso di specie, con la domanda di accesso, la ricorrente ha chiesto l'accesso al «fascicolo» che la riguardava senza fare riferimento per la sua domanda ad alcuna base giuridica.

127 È pacifico che nessuna disposizione della decisione 2004/258 obblighi il richiedente l'accesso a precisare la base giuridica della sua domanda. L'assenza di un obbligo di fare espressamente riferimento al regolamento n. 1049/2001 o alla decisione 2004/258 in una domanda di accesso ai documenti è oltretutto conforme all'obiettivo perseguito da tali atti che mirano a garantire un accesso più ampio possibile ai documenti (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2022, Dragnea/Commissione, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punto 71).

128 La circostanza che un richiedente abbia fatto riferimento, in una domanda di accesso, all'accesso al suo fascicolo è irrilevante in tale contesto (v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2022, Dragnea/Commissione, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punto 74).

129 Di conseguenza, anche se la ricorrente ha effettivamente utilizzato il termine «fascicolo» nella sua domanda, la BCE non poteva concludere nel senso che la domanda di accesso si basasse solo sull'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU.

130 Inoltre, dalla giurisprudenza emerge che il fatto che la domanda di accesso riguardi un «fascicolo» della BCE relativo a un ente creditizio, ossia un settore disciplinato dal regolamento MVU e dal regolamento quadro sull'MVU, non impedisce che tale domanda sia stata inizialmente fondata sulle disposizioni generali di accesso ai documenti, poiché è pacifico che queste ultime possono fungere da base giuridica per una domanda di accesso a documenti concernenti un procedimento amministrativo disciplinato da un altro atto dell'Unione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 gennaio 2022, Dragnea/Commissione, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punto 75).

131 Nel caso di specie, poiché non era pendente alcun procedimento di vigilanza nei confronti della ricorrente al momento della sua domanda di accesso, e quindi non esisteva alcun «fascicolo», ai sensi dell'articolo 32 del regolamento quadro sull'MVU, detta domanda dovrebbe essere esaminata come una domanda di accesso a documenti che la riguardano sulla base delle disposizioni generali, e in particolare della decisione 2004/258.

132 La BCE deduce inoltre argomenti diretti a sostenere che la domanda di accesso non soddisfaceva, in ogni caso, i requisiti di una domanda di accesso ai documenti. A tal riguardo, la domanda di accesso sarebbe stata molto generica e non avrebbe nemmeno precisato i documenti specifici oggetto del suo contenuto. Inoltre, sarebbe evidente che la domanda di accesso non soddisferebbe nemmeno le condizioni più elementari poste dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 2004/258.

133 Nel caso di specie, poiché la BCE non ha analizzato la domanda di accesso sulla base della decisione 2004/258, essa non può validamente sostenere che detta domanda fosse, sulla base di tale medesima decisione, imprecisa.

134 Da quanto precede risulta che la BCE è incorsa in un errore di diritto nel non aver esaminato la domanda della ricorrente sulla base delle disposizioni relative all'accesso ai documenti previste nella decisione 2004/258.

135 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo deve essere accolto e la decisione impugnata deve essere annullata, senza che sia necessario esaminare né l'asserita violazione dell'articolo 15, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 42 della Carta, né la seconda parte del terzo motivo, né il quarto motivo.

Sulle spese

136 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la BCE è rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Banca centrale europea (BCE) del 26 novembre 2019 con cui quest'ultima ha respinto la domanda della Satabank plc di accesso al fascicolo che la riguarda è annullata.

2) La BCE è condannata alle spese.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 marzo 2023.

Firme