Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 14 gennaio 2021 [1]

Cause riunite C-551/19 P e C-552/19 P

ABLV Bank AS (C-551/19 P)
Ernests Bernis,
Oļegs Fiļs,
OF Holding SIA,
Cassandra Holding Company SIA (C-552/19 P)
contro

Banca centrale europea (BCE)

«Impugnazione – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Società controllante e controllata – Dichiarazione della BCE sull'esistenza di una situazione di dissesto o rischio di dissesto – Atti preparatori – Atti non impugnabili – Irricevibilità»

1. Il 23 febbraio 2018 la Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE»), cui spettava vigilare sulla ABLV Bank AS (in prosieguo: la «ABLV Bank»), in quanto entità finanziaria «significativa», ha dichiarato che la situazione di tale entità e della ABLV Luxembourg SA (in prosieguo: la «ABLV Luxembourg») «si considerava di dissesto o rischio di dissesto» ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 806/2014 [2].

2. La ABLV Bank e alcuni dei suoi azionisti, diretti e indiretti, hanno contestato tale dichiarazione della BCE dinanzi al Tribunale, il quale, con due ordinanze [3] pronunciate nelle cause T-281/18 [4] e T-283/18 [5], ha considerato irricevibili i rispettivi ricorsi di annullamento.

3. I ricorrenti dinanzi al Tribunale hanno impugnato le due ordinanze suddette.

4. Alla Corte si offre la possibilità, nel decidere in merito a tali impugnazioni, di pronunciarsi per la prima volta, salvo errore da parte mia, sulla procedura applicabile all'adozione di «programmi di risoluzione» degli enti finanziari soggetti al meccanismo di vigilanza unico (in prosieguo: l'«MVU»), la cui attuazione spetta al Comitato di risoluzione unico (in prosieguo: il «CRU») nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (in prosieguo: l'«MRU»).

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 225, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento MRU»).

3 In prosieguo: le «ordinanze impugnate».

4 Ordinanza del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296).

5 Ordinanza del 6 maggio 2019, Bernis e a./BCE (T-283/18, non pubblicata, EU:T:2019:295).

5. In una delle fasi di detta procedura è previsto l'intervento della BCE, la quale valuta il «dissesto o rischio di dissesto» di un ente creditizio.

6. La controversia è incentrata sulla questione di stabilire se possa proporsi un ricorso di annullamento avverso tale valutazione della BCE. Le due tesi contrapposte sostengono, da prospettive antitetiche:

– che si tratta di un atto vincolante, dotato di valenza autonoma, che, essendo produttivo di effetti giuridici, può formare oggetto di un ricorso di annullamento (tesi dei ricorrenti);

– che, essendo un mero atto preparatorio della decisione finale spettante al CRU, non è impugnabile e che solo la decisione adottata dalla CRU può formare oggetto di ricorso dinanzi al Tribunale (tesi della BCE, sostenuta dalla Commissione europea).

I. Contesto normativo: regolamento MRU

7. Ai sensi dei considerando 24 e 26 di detto regolamento:

«(24) Dato che solo le istituzioni dell'Unione possono stabilire la politica di risoluzione dell'Unione e che l'adozione di ogni specifico programma di risoluzione lascia un margine di discrezionalità, è necessario prevedere un'adeguata partecipazione del Consiglio e della Commissione in quanto istituzioni che possono esercitare competenze di esecuzione a norma dell'articolo 291 TFUE. La valutazione degli aspetti discrezionali delle decisioni di risoluzione assunte dal Comitato dovrebbe essere operata dalla Commissione. Stante il notevole impatto delle decisioni di risoluzione sulla stabilità finanziaria degli Stati membri e sull'intera Unione nonché sulla sovranità di bilancio degli Stati membri, è importante che al Consiglio siano conferiti i poteri di esecuzione necessari all'adozione di determinate decisioni in materia di risoluzione. Dovrebbe pertanto essere il Consiglio, su proposta della Commissione, ad esercitare un controllo efficace sulla valutazione fatta dal Comitato della sussistenza di un interesse pubblico e a valutare eventuali modifiche non irrilevanti dell'ammontare delle risorse del Fondo di risoluzione unico da utilizzare per un dato intervento di risoluzione. Inoltre, alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di adottare atti delegati per determinare ulteriori criteri o condizioni di cui il Comitato dovrà tenere conto nell'esercizio delle sue varie prerogative. L'attribuzione di tali compiti di risoluzione non dovrebbe ostacolare in alcun modo il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari. L'ABE [Autorità bancaria europea] dovrebbe pertanto mantenere il suo ruolo e conservare gli attuali poteri e compiti: sviluppare e contribuire all'applicazione coerente della legislazione dell'Unione applicabile a tutti gli Stati membri e rafforzare la convergenza delle prassi di risoluzione in tutta l'Unione.

(…)

(26) La BCE, in quanto autorità di vigilanza nel quadro dell'[MVU], e il Comitato dovrebbero poter valutare se un dato ente creditizio sia in dissesto o a rischio di dissesto e se non si possa ragionevolmente prospettare che un'alternativa sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza permetta di evitarne il dissesto in tempi ragionevoli. Se ritiene che siano soddisfatti tutti i criteri per far scattare l'intervento di risoluzione, il Comitato dovrebbe adottare il programma di risoluzione. L'iter di adozione del programma di risoluzione, che coinvolge la Commissione e il Consiglio, rafforza la necessaria autonomia operativa del Comitato, nel rispetto del principio della delega di poteri alle agenzie così come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia"). Pertanto il presente regolamento prevede che il programma di risoluzione adottato dal Comitato entri in vigore solo se, nelle 24 ore successive alla sua adozione da parte del Comitato, non vi siano obiezioni da parte del Consiglio o della Commissione, o se il programma di risoluzione sia approvato dalla Commissione. I motivi per i quali al Consiglio è consentito di muovere obiezioni, su proposta della Commissione, al

programma di risoluzione del Comitato dovrebbero essere strettamente limitati alla sussistenza di un pubblico interesse e a modifiche non irrilevanti apportate dalla Commissione all'ammontare delle risorse del Fondo di risoluzione unico che il Comitato propone di utilizzare.

(…)».

8. L'articolo 18 («Procedura di risoluzione») dispone quanto segue:

«1. Il Comitato adotta un programma di risoluzione a norma del paragrafo 6 in relazione alle entità e ai gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e alle entità e ai gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 7, paragrafo 5, qualora siano soddisfatte le condizioni di applicazione di tali paragrafi solo qualora valuti, nella sua sessione esecutiva, quando riceve una comunicazione ai sensi del quarto comma o di propria iniziativa, che siano soddisfatte le condizioni seguenti:

a) l'entità è in dissesto o a rischio di dissesto;

b) considerate la tempistica e altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l'entità in questione, incluse misure da parte di un IPS, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, tra cui misure di intervento precoce o la svalutazione o la conversione dei pertinenti strumenti di capitale ai sensi dell'articolo 21 adottate nei confronti dell'entità, permetta di evitare il dissesto dell'entità in tempi ragionevoli;

c) l'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico a norma del paragrafo 5.

La valutazione della condizione di cui al primo comma, lettera a), è effettuata dalla BCE, previa consultazione del Comitato. Il Comitato, riunito in sessione esecutiva, può effettuare tale valutazione solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione e solo se la BCE, entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione, non effettua tale valutazione. La BCE fornisce senza indugio al Comitato tutte le informazioni pertinenti che quest'ultimo richiede al fine di elaborare la sua valutazione.

Laddove valuta che l'entità o il gruppo di cui al primo comma soddisfa la condizione di cui al primo comma, lettera a), la BCE comunica senza indugio la valutazione in questione alla Commissione e al Comitato.

La valutazione della condizione di cui al primo comma, lettera b), è effettuata dal Comitato, riunito in sessione esecutiva o, se del caso, dalle autorità nazionali di risoluzione in stretta cooperazione con la BCE. La BCE può inoltre comunicare al Comitato e alle autorità nazionali di risoluzione interessate che ritiene soddisfatta la condizione stabilita in tale lettera.

(...)

4. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), l'entità è considerata in dissesto o a rischio di dissesto in una o più delle situazioni seguenti:

a) l'entità viola, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro violerà, i requisiti per il prosieguo dell'autorizzazione in modo tale da giustificare la revoca dell'autorizzazione da parte della BCE, compreso il fatto – ma non solo – che ha subito o rischia di subire perdite tali da privarla dell'intero patrimonio o di un importo significativo dell'intero patrimonio;

b) le attività dell'entità sono, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro saranno, inferiori alle passività;

c) l'entità non è, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro non sarà, in grado di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza;

d) l'entità necessita di un sostegno finanziario pubblico straordinario (...).

5. Ai fini del paragrafo 1, lettera c), del presente articolo, l'azione di risoluzione è considerata nell'interesse pubblico se è necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 14 ed è ad essi proporzionata e se la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentirebbe di realizzare tali obiettivi nella stessa misura.

6. Se sono soddisfatte tutte le condizioni stabilite al paragrafo 1, il Comitato adotta un programma di risoluzione. Il programma di risoluzione:

a) sottopone l'entità a risoluzione;

b) determina l'applicazione degli strumenti di risoluzione all'ente soggetto a risoluzione di cui all'articolo 22, paragrafo 2, in particolare le eventuali esclusioni dall'applicazione del bail-in conformemente all'articolo 27, paragrafi 5 e 14;

c) determina il ricorso al Fondo [di risoluzione unico] a sostegno dell'azione di risoluzione a norma dell'articolo 76 e conformemente a una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 19.

(…)».

9. L'articolo 86 («Azioni dinanzi alla Corte di giustizia») così recita:

«1. Le decisioni della commissione per i ricorsi o del Comitato, ove non vi sia la possibilità di ricorrere dinanzi alla suddetta commissione, possono essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 263 TFUE.

2. Stati membri, istituzioni dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica possono intentare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Comitato a norma dell'articolo 263 TFUE.

3. Nel caso in cui il Comitato abbia l'obbligo di intervenire e ometta di adottare una decisione, è possibile avviare dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento per carenza a norma dell'articolo 265 TFUE.

4. Il Comitato prende i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia».

II. Fatti [6]

10. La ABLV Bank è un ente creditizio stabilito in Lettonia e la società controllante del gruppo ABLV.

11. La ABLV Luxembourg è un ente creditizio stabilito in Lussemburgo e costituisce una delle controllate del gruppo ABLV, di cui la ABLV Bank è azionista unica.

12. Ernest Bernis, Oļegs Fiļs, la OF Holding SIA e la Cassandra Holding Company SIA [7] sono azionisti, diretti e indiretti, della ABLV Bank.

6 L'esposizione dei fatti è tratta dall'ordinanza del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296, punti da 1 a 9).

7 Nel prosieguo farò riferimento a tali soggetti semplicemente come agli «azionisti diretti e indiretti».

13. La ABLV Bank è stata qualificata come «entità significativa» ed è di conseguenza soggetta alla vigilanza della BCE nell'ambito dell'MVU.

14. Il 13 febbraio 2018 il dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America ha reso noto che intendeva adottare misure speciali per impedire che il gruppo ABLV avesse accesso al sistema finanziario in dollari statunitensi.

15. Il 22 febbraio 2018 la BCE ha comunicato al CRU il suo progetto di valutazione relativa alla situazione di dissesto o rischio di dissesto per quanto riguarda la ABLV Bank e la ABLV Luxembourg, allo scopo di consultarlo conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU.

16. Il 23 febbraio 2018 la BCE ha concluso che la situazione della ABLV Bank e della ABLV Luxembourg si considerava di dissesto o rischio di dissesto (*failing or likely to fail*) ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU. La valutazione della ABLV Bank e quella della ABLV Luxembourg sono state comunicate al CRU in pari data.

17. Il 23 febbraio 2018 il CRU ha emanato due decisioni (SRB/EES/2018/09 e SRB/EES/2018/10) per quanto riguarda rispettivamente la ABLV e la ABLV Luxembourg. In entrambe le decisioni essa ha condiviso le valutazioni di dissesto o rischio di dissesto ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento MRU, ma ha considerato che, tenuto conto delle caratteristiche particolari delle due entità in parola nonché della loro situazione finanziaria ed economica, un provvedimento di risoluzione nei loro confronti non era necessario nell'interesse pubblico.

18. Alla stessa data del 23 febbraio 2018 le due decisioni del CRU sono state notificate alle autorità nazionali di risoluzione (in prosieguo: «ANR») della Lettonia e del Lussemburgo, vale a dire la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione dei mercati finanziari e dei capitali, Lettonia) e la Commission de surveillance du secteur financier (Commissione di vigilanza sul settore finanziario, Lussemburgo).

19. Sia la ABLV Bank che gli azionisti diretti e indiretti hanno proposto ricorso dinanzi al Tribunale contro le dichiarazioni della BCE del 23 febbraio 2018. Il ricorso dell'ABLV Bank è stato iscritto a ruolo con il numero T-281/18 e quello degli azionisti diretti e indiretti con il numero T-283/18.

20. Parallelamente, la ABLV Bank e i suoi azionisti diretti e indiretti hanno proposto ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale (iscritti a ruolo rispettivamente con i numeri T-280/18 e T-282/18) avverso le decisioni del CRU del 23 febbraio 2018 [8].

21. Il 26 febbraio 2018 gli azionisti della ABLV Bank hanno avviato un procedimento che consentisse a quest'ultima di portare a termine la propria liquidazione e hanno sottoposto all'ANR della Lettonia la domanda di approvazione del suo piano di liquidazione volontaria.

22. L'11 luglio 2018 la BCE ha revocato l'autorizzazione della ABLV Bank, a seguito della proposta dell'ANR lettone.

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanze impugnate

23. La ABLV Bank (ricorso T-281/18) e gli azionisti diretti e indiretti (ricorso T-283/18) hanno dedotto dinanzi al Tribunale gli stessi dieci motivi di annullamento.

8 La trattazione del ricorso T-280/18, ABLV Bank/CRU, è sospesa dinanzi al Tribunale in attesa della sentenza sulle presenti impugnazioni. Il ricorso T-282/18 è stato dichiarato irricevibile dal Tribunale con ordinanza del 14 maggio 2020, Bernis e a./CRU (T-282/18, non pubblicata, EU:T:2020:209).

24. In entrambi i procedimenti la BCE ha sollevato varie eccezioni di irricevibilità, ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, il quale consente alla parte convenuta di chiedere al Tribunale di statuire sull'irricevibilità senza avviare la discussione nel merito.

25. Con la sua prima eccezione di irricevibilità, la BCE ha sostenuto, in sostanza, che «gli atti impugnati sono provvedimenti preparatori che presentano una valutazione dei fatti senza efficacia vincolante, che tali atti non sono comunicati all'istituto interessato ma al CRU, che essi non sono impugnabili con ricorso di annullamento, ma che costituiscono il fondamento dell'adozione, da parte del CRU, di un programma di risoluzione o di una decisione che accerti che una risoluzione non è nell'interesse pubblico» [9].

26. Il Tribunale ha accolto la prima eccezione dedotta dalla BCE, senza necessità di statuire sulle altre.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e argomenti delle parti

27. Le due impugnazioni, proposte rispettivamente dalla ABLV Bank (causa C-551/19 P) e dai suoi azionisti diretti e indiretti (causa C-552/19 P), hanno un contenuto molto simile e sono quindi state riunite.

28. In entrambe le impugnazioni, i ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

– annullare le ordinanze del Tribunale che dichiarano irricevibili i loro ricorsi di annullamento;

– dichiarare ricevibili i ricorsi di annullamento;

– rinviare le cause dinanzi al Tribunale affinché statuisca sul merito del ricorso;

– condannare la BCE alle spese.

29. La BCE chiede alla Corte di respingere le impugnazioni in quanto manifestamente irricevibili, o in quanto parzialmente irricevibili e parzialmente infondate. Essa chiede inoltre la condanna dei ricorrenti alle spese.

30. La Corte ha autorizzato la Commissione ad intervenire a sostegno della BCE. La Commissione invoca il rigetto del ricorso in quanto infondato e chiede alla Corte di sostituire il ragionamento del punto 34 delle ordinanze impugnate.

31. All'udienza, tenutasi il 22 ottobre 2020, sono intervenuti la ABLV Bank, gli azionisti diretti e indiretti, la BCE e la Commissione.

V. Analisi

A. Ricevibilità

32. Secondo la BCE, i motivi di impugnazione vertono sul fatto che la valutazione di dissesto o rischio di dissesto dell'entità finanziaria effettuata dalla stessa BCE non vincola il CRU. Tuttavia, tale argomento non avrebbe costituito il fondamento della soluzione adottata dal Tribunale nelle ordinanze impugnate, cosicché i motivi di impugnazione sarebbero inconferenti.

9 Punto 17 delle ordinanze impugnate.

33. L'obiezione della BCE non può essere accolta.

34. È vero che il Tribunale ha respinto, in quanto irricevibili, i ricorsi di annullamento basandosi sul carattere preparatorio delle valutazioni di dissesto della BCE nella procedura di risoluzione degli enti finanziari.

35. Tuttavia, il Tribunale giunge a tale conclusione dopo avere considerato che, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento MRU, la valutazione della BCE «non vincola in nessun modo il CRU» e che la BCE «non ha alcun potere decisionale nell'ambito previsto per l'adozione di un programma di risoluzione» [10].

36. Ragionando in tal modo, il Tribunale considera che le valutazioni della BCE sono atti preparatori inidonei a modificare la situazione giuridica dei ricorrenti, in quanto privi di forza giuridica vincolante nell'ambito della procedura di risoluzione bancaria.

37. Il Tribunale mette così in evidenza che, a suo avviso, l'assenza di vincolatività (per il CRU) delle valutazioni della BCE è fondamentale nel ragionamento che conduce al dispositivo delle ordinanze impugnate. Nella stessa misura, i ricorrenti possono opporvisi.

38. Quanto alla domanda della Commissione relativa alla sostituzione del punto 34 delle ordinanze impugnate, si deve rammentare che tale istituzione partecipa al procedimento di impugnazione come interveniente a sostegno delle conclusioni della BCE. Tra queste ultime non figura la richiesta di sostituire il contenuto del punto 34 di dette ordinanze.

39. L'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia nonché gli articoli 129 e 132 del suo regolamento di procedura, applicabili ai procedimenti di impugnazione in forza dell'articolo 190 del medesimo regolamento, prevedono che l'intervento possa avere come oggetto soltanto l'adesione, totale o parziale, alle conclusioni di una delle parti. Dal momento che la BCE chiede solo il rigetto delle impugnazioni (nonché la condanna dei ricorrenti alle spese), la domanda della Commissione eccede quanto le è consentito chiedere nel suo intervento e pertanto non può essere accolta [11].

B. Nel merito

40. I ricorrenti deducono due motivi di impugnazione:

– il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, in violazione dell'articolo 263 TFUE, in quanto non avrebbe fondato le ordinanze impugnate sulla decisione effettivamente adottata dalla BCE;

– il Tribunale interpreterebbe erroneamente l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU.

10 Punto 34 delle ordinanze impugnate.

11 La Commissione ha chiesto alla Corte di *chiarire* due aspetti del punto 34 delle ordinanze impugnate: a) la possibilità per la Commissione e il Consiglio di intervenire nella procedura di risoluzione e b) il grado di vincolatività per il CRU della valutazione della BCE. Su quest'ultimo punto, la Corte dovrà pronunciarsi nell'analisi dell'impugnazione; per contro, non è necessario dilungarsi sugli eventuali interventi della Commissione e del Consiglio, che nel caso di specie non hanno avuto luogo.

1. Primo motivo di impugnazione: violazione dell'articolo 263 TFUE

a) Argomenti delle parti

41. Anche se la lettura del primo motivo di impugnazione non consente di comprendere molto chiaramente gli argomenti delle parti che l'hanno formulato, ritengo che si possa individuare in questi ultimi gli elementi delle ordinanze impugnate di cui esse contestano la fondatezza.

42. Se ho capito bene, nel primo motivo di impugnazione vengono dedotti argomenti per sostenere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto, in quanto ha considerato irricevibili i ricorsi di annullamento sulla base delle decisioni che la BCE *avrebbe dovuto* adottare (secondo l'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento MRU effettuata dallo stesso Tribunale) e non di *quelle effettivamente adottate* riguardo al dissesto o rischio di dissesto della ABLV Bank.

43. Secondo i ricorrenti, la tesi del Tribunale sarebbe erronea, in quanto la dichiarazione di dissesto o rischio di dissesto adottata dalla BCE in relazione alla ABLV Bank rappresenterebbe, a loro avviso, un atto avente effetti giuridici vincolanti e conseguenze dirette sulla loro situazione giuridica.

44. Muovendo da tale premessa, i ricorrenti contestano al Tribunale un errore di diritto, per violazione dell'articolo 263 TFUE, in quanto esso non avrebbe fondato la sua ordinanza sulla decisione effettivamente adottata dalla BCE. I ricorsi di annullamento avrebbero quindi dovuto essere considerati ricevibili e occorrerebbe esaminare, come questione di merito, la legittimità dell'intervento della BCE.

45. A prescindere dall'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento MRU, i ricorrenti deducono diversi elementi a sostegno della loro tesi. Nello specifico, essi affermano che la valutazione di dissesto è stata comunicata dalla BCE alla ABLV Bank e alla ABLV Luxembourg, che la BCE ha pubblicato le valutazioni sul suo sito Internet, indicando che si trattava di valutazioni di dissesto o rischio di dissesto ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento MRU e che la BCE non si è limitata a trasmettere dati fattuali relativi alla situazione finanziaria delle banche.

46. La BCE ritiene che i ricorrenti non individuino chiaramente l'errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso in violazione dell'articolo 263 TFUE. Quanto al resto, la BCE e la Commissione contestano gli argomenti dei ricorrenti.

b) Valutazione

47. A mio avviso, la Corte dovrebbe considerare ricevibile questo motivo di impugnazione, sebbene esso non brilli esattamente per chiarezza. La sua lettura, non agevole, contribuisce a individuare l'errore di diritto addebitato al Tribunale, vale a dire non avere fondato le sue ordinanze sulle decisioni effettivamente adottate dalla BCE.

48. Nel merito, ritengo che tale motivo di impugnazione debba essere respinto.

49. Il Tribunale non si è basato, astrattamente, sulle decisioni che la BCE *avrebbe dovuto* adottare in ordine alla sostenibilità della ABLV Bank. Al contrario, esso ha tenuto conto delle decisioni *effettivamente e realmente adottate* dalla BCE, alle quali esso ha applicato, senza incorrere in alcun errore di diritto, la giurisprudenza della Corte sulla ricevibilità dei ricorsi di annullamento.

50. Il Tribunale, ripeto, ha preso in considerazione la giurisprudenza della Corte relativa alla ricevibilità dei ricorsi di annullamento di cui all'articolo 263 TFUE [12]. Conformemente a tale giurisprudenza:

– sono impugnabili da una persona fisica o giuridica, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, quarto comma, soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo [13];

– nel caso degli atti facenti parte di un procedimento interno a più fasi, in linea di principio, costituiscono atti impugnabili solamente quelli che fissano in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, ad esclusione dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale e la cui illegittimità potrebbe essere utilmente fatta valere con un ricorso contro quest'ultima [14];

– un atto intermedio non è impugnabile se si stabilisce che «i suoi vizi potranno essere fatti valere nel ricorso diretto contro la decisione finale, di cui esso costituisce un atto di elaborazione. In simili circostanze, il ricorso proposto avverso la decisione che conclude il procedimento assicurerà una tutela giurisdizionale sufficiente» [15];

– la situazione sarebbe differente solamente se gli atti o le decisioni adottati nel corso della fase preparatoria costituissero essi stessi la conclusione definitiva di un procedimento speciale, distinto da quello attraverso il quale l'istituzione perviene ad adottare la decisione nel merito [16].

51. Dopo avere ricordato tale giurisprudenza, che non è contestata dai ricorrenti, il Tribunale ha verificato se, nel caso di specie, le valutazioni di dissesto della BCE, tenuto conto del loro contenuto essenziale, avessero conseguenze sulla situazione giuridica dei ricorrenti o se, al contrario, esse fossero meramente preparatorie della decisione finale del CRU sull'attuazione o meno di un programma di risoluzione [17].

52. Ad avviso del Tribunale, le valutazioni di dissesto della BCE rappresentavano provvedimenti preparatori nel procedimento diretto a permettere al CRU di adottare una decisione circa la risoluzione dei due istituti bancari e non potevano quindi formare oggetto di un ricorso diretto di annullamento.

53. Il Tribunale, nell'interpretare l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU, ha considerato che la decisione sull'opportunità o meno di applicare un programma di risoluzione spettava al CRU e che la BCE si era limitata a comunicare la sua valutazione di dissesto o rischio di dissesto dell'istituto bancario. Esso ha ricordato, al riguardo, che nelle cause T-280/18 e T-282/18 i ricorrenti avevano proposto ricorsi di annullamento anche contro le decisioni del CRU.

54. Non ravviso alcun vizio in tale ragionamento del Tribunale, che, a mio parere, è conforme alla giurisprudenza della Corte.

12 Punti da 29 a 32 delle ordinanze impugnate.

13 Sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 9), e del 18 giugno 2020, Commissione/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481), punto 44: «sono atti che arrecano pregiudizio solamente gli atti o i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei a incidere in modo immediato e diretto sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica del medesimo».

14 Sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione (C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 50).

15 Sentenze del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione (C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 53), dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 12), e del 24 giugno 1986, AKZO Chemie e AKZO Chemie UK/Commissione (53/85, EU:C:1986:256, punto 19).

16 Sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 11).

17 Punto 33 delle ordinanze impugnate.

55. I ricorrenti deducono vari argomenti, per la maggior parte già esaminati e respinti dal Tribunale, al fine di dimostrare che le valutazioni di dissesto della BCE erano in realtà vincolanti e incidevano sui loro interessi, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica.

56. Alcuni di tali argomenti si avvicinano all'invocazione di uno snaturamento dei fatti [18], sebbene i ricorrenti non muovano tale addebito al Tribunale [19]. Ad ogni modo, gli argomenti dedotti in questo primo motivo meritano di essere esaminati in sede di impugnazione [20], in quanto non si limitano, semplicemente, a ripetere o a riprodurre in modo letterale quanto da essi esposto dinanzi al Tribunale [21].

57. In primo luogo, essi deducono che esiste una presunzione secondo la quale ogni valutazione di un'autorità è vincolante, salvo se detta autorità dichiara espressamente il contrario.

58. Tale affermazione non può essere accolta. Se una siffatta presunzione esistesse, non avrebbe senso la giurisprudenza della Corte che impone di esaminare il contenuto e la natura di un atto di un'istituzione dell'Unione al fine di stabilire se esso sia vincolante o meno. Qualora tale affermazione dei ricorrenti fosse accolta, tutti gli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione sarebbero vincolanti, a meno che essi dichiarassero espressamente il contrario, circostanza che dipenderebbe esclusivamente dalla volontà dell'autore dell'atto. È evidente che non sia così.

59. In secondo luogo, essi sostengono che le valutazioni di dissesto della BCE implicano un esame di proporzionalità e, pertanto, avrebbero natura vincolante.

60. È vero che molti atti giuridici vincolanti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione contengono analisi della proporzionalità delle misure che essi comportano. Non se ne può dedurre, tuttavia, che qualsiasi atto contenente un esame di proporzionalità sia vincolante. Ad ogni modo, nel motivo di impugnazione non sono esposte le ragioni per le quali il presunto esame di proporzionalità effettuato dalla BCE nelle sue valutazioni di dissesto conferirebbe a queste ultime effetti vincolanti che incidono sulla situazione giuridica delle banche interessate.

61. In terzo luogo, i ricorrenti sostengono che le valutazioni di dissesto della BCE sono atti cogenti, in quanto la BCE ne ha annunciato pubblicamente l'elaborazione e le ha comunicate alle banche interessate.

62. Neppure tale argomento può essere accolto. Da un lato, esso si fonda su una valutazione dei fatti che non può essere riesaminata in sede di impugnazione: il Tribunale ha considerato che «gli atti impugnati non hanno formato oggetto di pubblicazione, ma che la BCE ha pubblicato due comunicati che non costituiscono in nessun modo gli atti impugnati» [22].

18 Sussiste uno snaturamento dei fatti qualora, senza che occorra assumere nuove prove, la valutazione degli elementi di prova esistenti risulti manifestamente errata. Lo snaturamento deve risultare manifestamente dagli atti di causa, senza necessità di effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove. Qualora un ricorrente alleghi uno snaturamento di elementi di prova da parte del Tribunale, egli deve indicare con precisione gli elementi che sarebbero stati snaturati da quest'ultimo e dimostrare gli errori di valutazione che, a suo avviso, avrebbero portato il Tribunale a tale snaturamento (sentenze del 19 settembre 2019, Polonia/Commissione, C-358/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:763, punto 45, e del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14, EU:C:2015:792, punto 52).

19 Ciò è quanto affermano al punto 42 della loro replica.

20 Secondo costante giurisprudenza, «[q]ualora (...) un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse in tal modo basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato in parte del suo significato» (sentenze del 18 giugno 2020, Commissione/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punto 42, e del 20 settembre 2016, Mallis e a./Commissione e BCE, da C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, punto 36 e giurisprudenza citata).

21 «[Q]ualora un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse in tal modo basare l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento di impugnazione sarebbe privato di una parte di significato» (v. sentenza del 3 dicembre 2015, Italia/Commissione, C-280/14 P, EU:C:2015:792, punto 43, e ordinanza del 5 settembre 2019, Iceland Foods/EUIPO, C-162/19 P, non pubblicata, EU:C:2019:686, punto 5).

22 Punto 45 delle ordinanze impugnate.

63. Dall'altro, la pubblicazione di due comunicati stampa su una valutazione di dissesto non implica che la BCE intenda conferire carattere vincolante a siffatte valutazioni o che esse lo possiedano di per sé. Tornerò su questo punto più avanti.

64. In quarto luogo, secondo i ricorrenti, il carattere vincolante delle valutazioni di dissesto della BCE deriverebbe dal fatto che la stessa BCE e il CRU hanno dichiarato che la liquidazione della ABLV Bank e della sua controllata lussemburghese erano inevitabili.

65. Tale deduzione è infondata. Il contenuto delle valutazioni di dissesto non era diretto a determinare la risoluzione delle due banche in applicazione del diritto lettone e lussemburghese, né era questa l'intenzione della BCE nell'adottarle. Tale circostanza è stata la conseguenza del fatto che il CRU aveva stabilito che non era nell'interesse pubblico applicare programmi di risoluzione ai due enti finanziari, conformemente al regolamento MRU.

66. Infine, i ricorrenti contestano il richiamo operato dal Tribunale al passaggio della sentenza del tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale di Lussemburgo, Lussemburgo) del 9 marzo 2018, in cui era indicato che «le parti sono concordi nell'asserire che le valutazioni e gli accertamenti operati dalla BCE e dal CRU nell'ambito del regolamento non si impongono al giudice investito della presente domanda» [23].

67. Per respingere questa censura, è sufficiente rilevare che, con tale richiamo, il Tribunale si è limitato a corroborare il suo argomento principale. Se la trascrizione del suddetto passaggio non costituiva, dunque, la ratio decidendi dell'ordinanza del Tribunale, la relativa censura contenuta nel motivo di impugnazione diviene inconferente.

68. In sintesi, propongo alla Corte di respingere questo primo motivo di impugnazione.

2. Secondo motivo di impugnazione: erronea interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU

69. Con il secondo motivo di impugnazione si addebita al Tribunale un errore di diritto consistente nell'interpretare in modo restrittivo l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU per sostenere che le valutazioni di dissesto della BCE non sono atti impugnabili.

70. I ricorrenti deducono inoltre che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che la situazione della ABLV Bank e della ABLV Luxembourg non era stata modificata dalle valutazioni di dissesto della BCE.

a) Prima parte del motivo: erronea interpretazione dell'articolo 18 del regolamento MRU

1) Argomenti delle parti

71. Secondo i ricorrenti, l'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU non potrebbe essere interpretato come ha fatto il Tribunale (vale a dire, ritenendo che esso preveda solamente una comunicazione non obbligatoria di informazioni della BCE al CRU, che sarebbe il solo competente ad adottare un programma di risoluzione).

72. Ad avviso dei ricorrenti, la valutazione di dissesto o rischio di dissesto richiederebbe un'analisi giuridica e una conclusione della stessa natura. L'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU conferirebbe alla BCE il potere di pronunciarsi con effetti vincolanti per il CRU.

23 Punto 48 delle ordinanze impugnate.

73. Il Tribunale avrebbe inoltre messo a rischio la coerenza dei rapporti tra il sistema di vigilanza prudenziale e quello di risoluzione degli enti creditizi. Secondo tale sistema, l'autorità di vigilanza (nella fattispecie la BCE) stabilisce se una banca sia in dissesto o a rischio di dissesto e la sua valutazione vincola l'autorità di risoluzione.

74. Infine, i ricorrenti affermano che il Tribunale non ha debitamente considerato l'equivalenza funzionale tra la valutazione di dissesto o rischio di dissesto e la revoca dell'autorizzazione bancaria.

75. La BCE e la Commissione contestano tali argomenti.

2) Valutazione

76. Ritengo, al pari del Tribunale, che le valutazioni di dissesto o rischio di dissesto della BCE debbano essere qualificate come atti preparatori nell'ambito della procedura di risoluzione degli istituti bancari. Sebbene alcuni ragionamenti utilizzati nelle ordinanze impugnate per giungere a tale qualificazione possano essere precisati, ritengo che, in sostanza, essi non rivelino alcun errore di diritto.

77. Per giungere a tale conclusione, esaminerò, in primo luogo, il procedimento amministrativo complesso di adozione dei programmi di risoluzione. In secondo luogo, analizzerò la coerenza dei rapporti tra l'MVU e l'MRU. In terzo luogo, mi soffermerò sull'eventuale equivalenza funzionale tra la valutazione di dissesto e la revoca dell'autorizzazione bancaria.

i) Il procedimento amministrativo complesso di adozione dei programmi di risoluzione ai sensi dell'articolo 18 del regolamento MRU

78. L'adozione dei programmi di risoluzione degli enti finanziari comporta enormi conseguenze economiche e giuridiche. Per questo motivo, il regolamento MRU ha istituito una procedura nella quale intervengono, o alla quale possono partecipare, varie istituzioni e un'agenzia dell'Unione.

79. Il principale potere decisionale spetta al CRU. La BCE dispone di un potere di iniziativa, ancorché non esclusiva, e la Commissione e il Consiglio dell'Unione europea hanno un potere di obiezione di ultima istanza, in particolare per i casi che richiedono la mobilitazione di fondi da parte del Fondo di risoluzione unico [24].

80. Alla complessità della procedura si aggiunge la celerità con la quale tali istituzioni e agenzie dell'Unione devono assumere le loro decisioni onde evitare l'impatto negativo sui mercati finanziari della risoluzione dell'istituto bancario. Tale celerità, peraltro, li obbliga di fatto ad avere «pronta» la decisione prima di avviare la procedura, che normalmente inizia e si conclude entro un fine settimana, approfittando della chiusura dei mercati mobiliari.

81. La complessità della procedura decisionale deriva dal fatto che vi intervengono o possono parteciparvi:

– l'autorità di vigilanza (BCE), che era competente a vigilare sulla banca con problemi di solvibilità;

24 Immediatamente dopo l'adozione del programma di risoluzione, il CRU lo trasmette alla Commissione, la quale lo approva o obietta ad esso entro 24 ore per quanto riguarda gli aspetti discrezionali del programma di risoluzione. Se la Commissione ritiene che la decisione del CRU non soddisfi il criterio dell'interesse pubblico o comporti una modifica significativa dell'importo del Fondo di risoluzione unico, ne propone il rigetto entro 12 ore al Consiglio, il quale delibera a maggioranza semplice. La decisione del CRU entra in vigore se la Commissione o il Consiglio non esprimono obiezioni entro un periodo di 24 ore. Se vi sono obiezioni da parte del Consiglio sul contributo del Fondo di risoluzione unico, o della Commissione su aspetti discrezionali del programma di risoluzione, il CRU può modificare la sua proposta entro otto ore. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 8, del regolamento MRU, qualora il Consiglio si opponga a sottoporre un ente a risoluzione a motivo del fatto che il criterio di interesse pubblico non è soddisfatto, l'entità interessata è liquidata in modo ordinato conformemente alla legislazione nazionale applicabile.

– l'autorità di risoluzione (CRU), cui spetta decidere se occorra applicare all'ente creditizio un programma di risoluzione;

– la Commissione e il Consiglio, il cui intervento si impone in quanto il CRU è un'agenzia dell'Unione, alla quale sono delegate competenze limitate, e perché esiste un Fondo di risoluzione unico con una componente intergovernativa fino alla sua unificazione definitiva nel 2024 [25].

82. Occorre precisare quali atti, nell'ambito di tale procedimento complesso, siano meramente preparatori (non impugnabili), al fine di distinguerli dalle decisioni finali impugnabili con ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale.

83. La procedura di risoluzione [26] inizia con la dichiarazione di dissesto o rischio di dissesto dell'istituto bancario [27]. Tale dichiarazione pone fine, in un certo senso, alla vigilanza e segnala il rischio per la stabilità finanziaria derivante dallo stato di insolvenza dell'istituto, cosicché può risultare necessario l'intervento dell'autorità di risoluzione.

84. La competenza a valutare se una banca soggetta alla sua vigilanza sia in dissesto o a rischio di dissesto spetta, in primo luogo, alla BCE, sebbene essa debba previamente consultare il CRU [28]. Se la sua valutazione è affermativa, la BCE la comunica senza indugio alla Commissione e al CRU [29].

85. È logico che la responsabilità di valutare il dissesto ricada principalmente sulla BCE, poiché essa deve ponderare una serie di elementi dei quali ha conoscenza diretta in quanto autorità di vigilanza nell'ambito dell'MVU [30].

86. Tuttavia, la BCE non monopolizza la valutazione di dissesto [31]. Il CRU interviene in via sussidiaria, giacché può effettuare la propria valutazione solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione e solo se la BCE, entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione, non effettua detta valutazione. In tal caso, la BCE fornisce senza indugio al CRU tutte le informazioni pertinenti che quest'ultimo richiede al fine di elaborare la sua valutazione [32].

25 V. considerando 24 del regolamento MRU.

26 L'articolo 18 del regolamento MRU riprende, in ampia misura, il contenuto dell'articolo 32 della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 173, pag. 190).

27 Gli aspetti sostanziali della valutazione di dissesto, unitamente a taluni elementi procedurali, sono stati elaborati dagli orientamenti EBA/GL/2015/07 dell'Autorità bancaria europea, del 6 agosto 2015, sull'interpretazione delle diverse situazioni nelle quali un ente è considerato in dissesto o a rischio di dissesto (articolo 32, paragrafo 6, della direttiva 2014/59/UE) (in prosieguo: gli «orientamenti EBA 2015 sul dissesto o rischio di dissesto»).

28 Articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU.

29 Articolo 18, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento MRU.

30 Tali elementi, menzionati all'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento MRU, sono:
– la valutazione della violazione dei requisiti per il prosieguo dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e della giustificazione della revoca di detta autorizzazione da parte della BCE, compreso il fatto – ma non solo – che l'entità ha subito o rischia di subire perdite tali da privarla dell'intero patrimonio o di un importo significativo dell'intero patrimonio;
– la verifica della circostanza che «le attività dell'entità sono, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro saranno, inferiori alle passività»;
– la constatazione che «l'entità non è, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro non sarà, in grado di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza»;
– la necessità di un sostegno finanziario pubblico straordinario, fatte salve alcune eccezioni.

31 L'articolo 21, paragrafo 2, del regolamento MRU prevede un'altra modalità di valutazione del dissesto o rischio di dissesto, al fine di decidere in merito alla svalutazione e alla conversione degli strumenti di capitale. Tale valutazione coincide con quella prevista all'articolo 18.

32 Articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU.

87. A seguito della valutazione del dissesto o rischio di dissesto da parte della BCE (o, in subordine, del CRU), spetta al CRU decidere se adottare o meno un programma di risoluzione. L'adozione di quest'ultimo è subordinata al verificarsi delle tre condizioni indicate all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU:

– conferma del fatto che l'entità è in dissesto o a rischio di dissesto;

– impossibilità di prospettare ragionevolmente che altre misure alternative del settore privato possano permettere di evitare il dissesto dell'entità in tempi ragionevoli, considerate la tempistica e altre circostanze pertinenti;

– necessità della risoluzione nell'interesse pubblico [33].

88. Qualora accerti che queste tre condizioni sono soddisfatte, il CRU adotta, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento MRU, un programma di risoluzione che: a) sottopone l'entità a risoluzione; b) determina l'applicazione degli strumenti di risoluzione all'ente soggetto a risoluzione di cui all'articolo 22, paragrafo 2, e c) determina il «ricorso al Fondo [di risoluzione unico] a sostegno dell'azione di risoluzione a norma dell'articolo 76 e conformemente a una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 19».

89. Da tale descrizione si evince che la decisione del CRU che adotta il programma di risoluzione (o decide di non applicarlo e rinvia al diritto nazionale per la liquidazione dell'istituto bancario) è il vero atto conclusivo della procedura. Se vi fosse un intervento della Commissione o del Consiglio, le decisioni di tali istituzioni avrebbero questa stessa natura [34].

90. Poiché la decisione del CRU è quindi l'atto definitivo della procedura di risoluzione, la valutazione del dissesto o rischio di dissesto spettante alla BCE ha carattere di atto preparatorio nell'ambito di tale procedura, come ha correttamente considerato il Tribunale nelle sue ordinanze [35].

91. Ci si potrebbe chiedere tuttavia se, nonostante la sua qualità di atto preparatorio, la valutazione della BCE possa avere effetti giuridici specifici sulle banche interessate (modifica della loro situazione giuridica), con la conseguenza che queste ultime, o i loro azionisti, potrebbero impugnarla, direttamente, con ricorso di annullamento.

92. La risposta a tale interrogativo deve essere negativa. L'incidenza sulla situazione giuridica delle banche interessate, che potrebbe giustificare, se del caso, la ricevibilità di un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale [36], sarebbe eventualmente attribuibile alle decisioni del CRU, ma non alle dichiarazioni della BCE.

93. In udienza, i ricorrenti hanno ribadito i loro argomenti relativi all'assenza di tutela giurisdizionale nel caso in cui fosse accolta la tesi delle ordinanze impugnate. Ritengo, tuttavia, che siffatta assenza di tutela giurisdizionale non sussista, in quanto la (presunta) illegittimità del contenuto delle valutazioni della BCE può essere invocata a sostegno di un ricorso contro le decisioni del CRU che assumano tale contenuto e concludano il procedimento.

33 Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5, del regolamento MRU, «l'azione di risoluzione è considerata nell'interesse pubblico se è necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 14 ed è ad essi proporzionata e se la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentirebbe di realizzare tali obiettivi nella stessa misura».

34 Nel presente procedimento vi sono state solo due decisioni del CRU, del 23 febbraio 2018 (SRB/EES/2018/09 e SRB/EES/2018/10), e nessuna della Commissione o del Consiglio. Il CRU ha ritenuto che non fosse opportuno adottare un programma di risoluzione e lo ha comunicato alle ANR della Lettonia e del Lussemburgo.

35 La prossimità nel tempo dei due atti (la valutazione di dissesto e la decisione del CRU) non deve indurre a confondere la loro diversa natura. Nel caso di specie, le valutazioni di dissesto della BCE e le decisioni del CRU risalgono alla stessa data. V. l'informazione in https://srb.europa.eu/en/node/495.

36 Come già indicato, la ABLV Bank e i suoi azionisti diretti e indiretti hanno proposto ricorsi di annullamento contro gli atti del CRU dinanzi al Tribunale. Sul loro esito, v. supra, nota 8.

94. Il ricorso contro le decisioni del CRU garantisce una tutela giurisdizionale sufficiente a coloro che intendano mettere in evidenza i vizi nei quali possono essere incorsi gli atti preparatori della BCE, le cui valutazioni servono da fondamento al CRU per adottare le proprie decisioni.

95. Corrobora la risposta negativa il fatto che i programmi di risoluzione non devono essere contestati mediante ricorsi «superflui» contro atti preparatori, quando la loro eventuale illegittimità possa essere fatta valere senza riserve nell'ambito delle azioni di annullamento contro l'atto finale del CRU, garantendo in tal modo la tutela giurisdizionale degli interessati.

96. Ammettere la possibilità di due serie parallele di ricorsi simultanei (gli uni contro le valutazioni di dissesto della BCE e gli altri contro le decisioni del CRU in pari data) non corrisponde a una buona amministrazione della giustizia e sembra inappropriato sotto il profilo dell'economia processuale. La legittimità delle valutazioni della BCE, ripeto, può essere esaminata nell'ambito dei ricorsi contro le decisioni del CRU, senza che siano necessarie altre azioni (sovrapposte) specificamente dirette a contestare le dichiarazioni di dissesto adottate dalla BCE.

97. L'irricevibilità dei ricorsi contro le dichiarazioni di dissesto della BCE è conforme, peraltro, ai criteri elaborati dalla Corte nella sentenza Berlusconi e Fininvest e ribaditi nella sentenza Iccrea Banca [37].

98. Tale giurisprudenza, sebbene si applichi, in linea di principio, ai procedimenti amministrativi composti di tipo verticale, nei quali intervengono autorità nazionali nonché istituzioni e organi o organismi dell'Unione (quali la BCE e il CRU), può essere trasposta a una procedura dell'Unione alla quale partecipano varie istituzioni o vari organi della stessa.

99. Conformemente alle menzionate sentenze, il controllo giurisdizionale deve essere esercitato sulla decisione finale del procedimento. Le eventuali censure di illegittimità degli atti preparatori devono essere esaminate dal giudice investito del ricorso contro tali atti finali, a meno che i primi vincolino l'istituzione che ha il potere di decisionale finale.

100. Nella procedura di adozione dei programmi di risoluzione, come ho spiegato, la decisione finale spetta al CRU [38]. Rimarrebbe da stabilire soltanto se la valutazione di dissesto della BCE sia vincolante per il CRU. In caso affermativo, ci si potrebbe chiedere se sia esperibile un ricorso specifico contro tale atto della BCE, in quanto dotato di una valenza autonoma e incidente sui diritti dei singoli.

101. La BCE può attivare la procedura di risoluzione di una banca, effettuando la valutazione di dissesto e trasmettendola al CRU. Se ritiene che l'istituto bancario non sia in dissesto, non dovrà trasmettere nulla al CRU e la sua valutazione non avrà alcun effetto su detto istituto. In tal caso, non essendo stata avviata la procedura di cui all'articolo 18 del regolamento MRU, non sarebbe esperibile alcun ricorso di annullamento nei confronti della BCE (né tanto meno un ricorso per carenza, in quanto la valutazione sarebbe stata effettuata, ma dal suo esito non risulterebbe un rischio di dissesto).

102. Al contrario, allorché la BCE trasmetta la sua valutazione di dissesto o rischio di dissesto, il CRU dovrà decidere se adottare un programma di risoluzione o se l'entità di cui trattasi debba essere liquidata in applicazione del diritto nazionale.

37 Sentenze del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023), e del 3 dicembre 2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:1036).

38 Ai sensi del considerando 11 del regolamento MRU, nel contesto dell'MRU «un potere di risoluzione centralizzato per gli Stati membri partecipanti è istituito e affidato al Comitato di risoluzione unico istituito ai sensi del presente regolamento (...) e alle autorità nazionali di risoluzione».

103. Orbene, gli effetti giuridici sulla banca intervengono solo dopo che il CRU ha accertato la sussistenza delle tre condizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU sopra menzionate. Di per sé, la valutazione della BCE non produce effetti giuridici vincolanti (fatto salvo quanto indicherò più avanti), dato che, ripeto, occorre che il CRU si pronunci sulla sussistenza delle tre condizioni citate al fine di applicare un programma di risoluzione.

104. Di fronte a una dichiarazione di dissesto o rischio di dissesto della BCE, il CRU non può astenersi dall'adottare una decisione: qualora, contrariamente a quanto affermato dalla BCE, ritenga che l'entità di cui trattasi non sia in dissesto o a rischio di dissesto, il CRU medesimo deve escludere l'applicazione di un programma di risoluzione. Tale decisione costituirebbe quindi l'atto definitivo impugnabile: la valutazione della BCE avrebbe carattere di atto preparatorio la cui legittimità potrebbe essere contestata nell'ambito del ricorso contro la decisione finale del CRU.

105. Nello stesso senso, l'articolo 86, paragrafo 1, del regolamento MRU prevede solo la possibilità di proporre un ricorso di annullamento avverso le decisioni del CRU (o della Commissione per i ricorsi, qualora essa intervenga), ma non menziona le valutazioni di dissesto o rischio di dissesto della BCE.

106. La valutazione di dissesto della BCE obbliga il CRU ad adottare una decisione finale riguardo all'adozione di un programma di risoluzione, ma non influisce sul suo contenuto: il CRU può valutare anche il dissesto o rischio di dissesto al momento di deliberare.

107. In sintesi, la competenza della BCE è limitata all'attivazione della procedura. Sebbene sia difficilmente ipotizzabile una discordanza di valutazione tra l'autorità di vigilanza e l'autorità di risoluzione quanto al dissesto di una banca (l'articolo 18 del regolamento MRU induce dette autorità a collaborare), le rispettive funzioni e competenze sono diverse [39].

108. Il Tribunale afferma che la dichiarazione di dissesto della BCE è «solo (...) una valutazione, che non vincola in nessun modo il CRU». Tale affermazione, comprensibile e corretta nel contesto del punto 34 delle ordinanze impugnate, richiede una precisazione.

109. In effetti, l'organo che detiene il potere di decisione finale nella procedura di risoluzione è il CRU, e non la BCE. Quest'ultima, tuttavia, ha facoltà di attivare detta procedura, e, in tal modo, «obbligare» il CRU ad adottare una decisione, dopo avergli comunicato l'esito della propria valutazione di dissesto. Solo in tal senso la dichiarazione della BCE ha effetti vincolanti per il CRU, i quali tuttavia hanno natura procedurale e non attengono al merito della valutazione, dalla quale il CRU può discostarsi.

110. In udienza, la Commissione ha insistito sul fatto che la dichiarazione di dissesto della BCE gode di «autorità», derivante dalla maggiore conoscenza di cui la BCE dispone riguardo alla situazione delle banche soggette alla sua vigilanza, ma non è giunta a sostenere che il suo contenuto vincoli il CRU al punto da predeterminare, in tutti i suoi aspetti, la successiva decisione di quest'ultimo.

111. Non ho difficoltà ad assumere che la valutazione della BCE possa essere rivestita di auctoritas, nel senso classico del termine, e che il CRU non possa omettere di tenerne conto, né respingerne il contenuto in maniera acritica. Tuttavia, ciò non implica che essa sia anche dotata della potestas inerente alle decisioni giuridiche che si impongono nei rapporti tra le istituzioni, allorché una di queste non possa discostarsi, nel merito, da quanto l'altra ha disposto o deliberato [40]. Proprio in questo consiste la vincolatività.

39 Gli orientamenti EBA/GL/2015/07 sul dissesto o rischio di dissesto prevedono, ai punti da 32 a 38, consultazioni e scambi di informazioni tra le due autorità.

40 L'articolo 266 TFUE riflette un esempio paradigmatico di decisioni vincolanti.

ii) La coerenza dei rapporti tra il sistema di vigilanza prudenziale e il sistema di risoluzione degli enti creditizi

112. I ricorrenti sostengono, in termini non molto precisi, che la soluzione adottata dal Tribunale è viziata da un errore di diritto, in quanto contrasta con la corretta articolazione dei rapporti tra l'MVU e l'MRU.

113. A loro avviso, la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un ente creditizio deve sempre essere effettuata, in termini vincolanti, dall'autorità di vigilanza (nella fattispecie, la BCE) e sarebbe illogico consentire una risoluzione bancaria disposta dal CRU contro il parere dell'organo di vigilanza.

114. Tale argomento non tiene conto del fatto che il CRU dispone di una competenza sussidiaria ad effettuare direttamente la valutazione di dissesto, quando non vi abbia provveduto la BCE.

115. L'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento MRU prevede che il CRU, riunito in sessione esecutiva, può effettuare tale valutazione solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione e solo se la BCE, entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione, non effettua detta valutazione. La BCE fornisce senza indugio al CRU tutte le informazioni pertinenti che quest'ultimo richiede al fine di elaborare la sua valutazione.

116. Anche se tale situazione sarà inusuale (la BCE, in quanto organo di vigilanza, è il soggetto che possiede le informazioni utili ai fini della valutazione), il regolamento MRU consente al CRU di attivare la procedura di risoluzione senza disporre della valutazione della BCE.

117. Il ragionamento svolto dai ricorrenti in questa parte del secondo motivo di impugnazione deve pertanto essere respinto.

iii) La possibile equivalenza funzionale tra la valutazione di dissesto o rischio di dissesto e la revoca dell'autorizzazione bancaria

118. I ricorrenti fanno nuovamente valere in sede di impugnazione l'equivalenza tra la valutazione di dissesto o rischio di dissesto e la revoca dell'autorizzazione bancaria.

119. Il Tribunale ha già fornito loro una risposta sufficiente nelle ordinanze impugnate. Esso ha dichiarato che, «se è vero che una siffatta valutazione può fondarsi sulla considerazione del fatto che i requisiti per il prosieguo dell'autorizzazione non sono più soddisfatti ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, lettera a), del regolamento [MRU], tali due atti non sono assolutamente equivalenti. Al riguardo, è sufficiente constatare che le condizioni per la revoca dell'autorizzazione elencate all'articolo 18 della direttiva 2013/36/UE [41] sono palesemente diverse dalle considerazioni sottese alla valutazione di dissesto o rischio di dissesto, quali enunciate all'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento [MRU]» [42].

120. I ricorrenti reiterano, su questo punto, gli argomenti che hanno prospettato dinanzi al Tribunale, senza aggiungerne altri rilevanti, cosicché tale parte del motivo di impugnazione non può essere accolta.

121. Ad ogni modo, il ragionamento del Tribunale è corretto: la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un ente creditizio è diversa dall'adozione di una decisione sulla revoca della sua autorizzazione ad operare.

41 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338).

42 Punto 46 delle ordinanze impugnate.

122. Tanto meno si può dedurre, come fanno i ricorrenti, che l'adozione della decisione di revoca da parte dell'autorità di vigilanza implichi che debba essere unicamente detta autorità ad effettuare, in via esclusiva, la valutazione di dissesto.

123. In definitiva, anche questa parte del secondo motivo di impugnazione deve essere respinta.

b) Seconda parte del secondo motivo di impugnazione: la modifica della situazione giuridica della ABLV Bank e della ABLV Luxembourg

1) Argomenti delle parti

124. Oltre all'errore nell'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento MRU, i ricorrenti censurano ciò che qualificano come argomenti erronei del Tribunale quanto alla modifica della loro situazione giuridica, in conseguenza della valutazione di dissesto della BCE.

125. In primo luogo, essi sostengono che la loro situazione giuridica è stata modificata dalla pubblicazione, da parte della BCE, delle sue valutazioni di dissesto o rischio di dissesto, il che convertirebbe queste ultime in atti impugnabili.

126. In secondo luogo, essi deducono che il Tribunale ha commesso un errore, al punto 47 delle sue ordinanze, nel considerare che il testo pertinente era quello trasmesso internamente dalla BCE al CRU, a prescindere dalla pubblicazione da parte della BCE.

127. In terzo luogo, affermano che il Tribunale avrebbe commesso un ulteriore errore di diritto fondando la sua decisione sulla giurisprudenza da esso richiamata [43] per sostenere che la valutazione di dissesto della BCE non costituisce un atto impugnabile.

128. La BCE e la Commissione contestano tali argomenti.

2) Valutazione

129. Poiché i ricorrenti ripetono, in questa parte del secondo motivo di impugnazione, argomenti già esposti nei motivi precedenti, vale al riguardo quanto ho osservato in altri paragrafi delle presenti conclusioni.

130. Mi sembra opportuno rilevare, in aggiunta, che i ricorrenti fanno riferimento unicamente agli effetti giuridici delle dichiarazioni di dissesto adottate dalla BCE (vale a dire, agli effetti sulla loro situazione giuridica). L'eventuale incidenza di tali dichiarazioni sulla situazione economica degli istituti bancari interessati resta fuori dalla discussione.

131. Orbene, nelle risposte ai quesiti posti dalla Corte in udienza, i ricorrenti non hanno individuato alcuna norma dalla quale possa dedursi che la dichiarazione di dissesto effettuata dalla BCE è idonea, di per sé, a modificare la loro situazione giuridica.

i) Pubblicazione della dichiarazione di dissesto

132. Le valutazioni di dissesto della BCE e le decisioni del CRU relative alla ABLV Bank e alla ABLV Luxembourg sono state rese note alla medesima data del 24 febbraio 2018.

43 Ordinanze impugnate, punti da 29 a 32.

133. Le decisioni del CRU sono pubblicate ufficialmente in quanto atto finale del procedimento, che chiaramente incide sulla situazione giuridica degli enti interessati. La valutazione della BCE è invece stata oggetto di un mero comunicato stampa [44].

134. L'eventuale modifica della situazione giuridica delle banche risulterebbe, eventualmente, dalla decisione finale del CRU, che è stata pubblicata ufficialmente. Il comunicato stampa della BCE relativo alla sua valutazione di dissesto dei due enti creditizi è stato emesso in quanto il CRU ha adottato e pubblicato la sua decisione definitiva.

135. Secondo quanto indicato dalla BCE nella sua controreplica [45], se il CRU non adotta alcuna decisione finale nella procedura, la valutazione di dissesto della BCE non viene resa pubblica, affinché non abbia ripercussioni economiche negative sugli enti creditizi analizzati.

136. Come è logico, allo stesso modo la BCE non comunica la sua valutazione prima che il CRU abbia reso pubblica la propria decisione finale, onde neutralizzare tali possibili ripercussioni economiche negative. Nella prassi seguita finora, che è stata rispettata nel caso di specie, la pubblicazione della decisione del CRU e il comunicato stampa della BCE vengono resi noti simultaneamente.

137. In teoria, la BCE potrebbe pubblicare la sua dichiarazione di dissesto di un ente creditizio senza che il CRU abbia adottato la decisione definitiva nella procedura di risoluzione di cui all'articolo 18 del regolamento MRU. Poiché tale ipotesi non si è verificata nel caso di specie, non occorre esaminare le ripercussioni di tale comportamento sulla situazione dell'istituto bancario interessato.

138. Considerato tutto quanto precede, il primo argomento dei ricorrenti in questa seconda parte del secondo motivo di impugnazione deve essere respinto.

ii) Differenze tra la dichiarazione di dissesto e il comunicato pubblicato dalla BCE

139. Il secondo argomento di questa parte del motivo di impugnazione deve essere parimenti respinto, in quanto si basa su un'erronea comprensione del punto 47 delle ordinanze impugnate.

140. In detto punto, il Tribunale, richiamando le considerazioni svolte ai precedenti punti da 32 a 36, ha dedotto che «risulta dalla sostanza degli atti impugnati che non si tratta affatto di decisioni, ma di provvedimenti preparatori».

141. Orbene, con tale ragionamento (di cui ho già analizzato la correttezza nel merito) è stata destituita di fondatezza la censura, formulata dai ricorrenti nel procedimento di annullamento, secondo cui la dichiarazione di dissesto differiva da quanto pubblicato sul sito Internet della BCE.

142. Ciò che rilevava era, in ogni caso, il fatto che l'atto della BCE oggetto del ricorso (la dichiarazione di dissesto) non era suscettibile di impugnazione autonoma dinanzi al Tribunale.

iii) Giurisprudenza citata nelle ordinanze impugnate

143. Il terzo e ultimo argomento di questa parte del motivo di impugnazione è circolare e deve essere parimenti respinto. I ricorrenti sostengono che la giurisprudenza citata dal Tribunale riguarda casi nei quali vi erano dubbi circa la possibilità di impugnare l'atto mediante un ricorso di annullamento, circostanza che, a loro avviso, non ricorrerebbe nel presente procedimento.

44 Tale comunicato stampa è disponibile sul sito Internet della BCE: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html.

45 Controreplica della BCE, punto 19.

144. Come ho già esposto, la controversia verteva sulla possibilità di chiedere direttamente l'annullamento di una valutazione di dissesto adottata dalla BCE, al di fuori del ricorso diretto contro la decisione definitiva del CRU in una procedura di risoluzione bancaria.

145. Orbene, la giurisprudenza citata dal Tribunale era pertinente per statuire sulla ricevibilità di tale specifica azione proposta dai ricorrenti. Detta giurisprudenza fornisce i criteri che consentono di stabilire quando sia possibile contestare i diversi atti adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito di procedimenti amministrativi complessi, come quello ora in esame.

146. In definitiva, anche la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta, al pari delle altre parti dell'impugnazione.

VI. Sulle spese

147. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, reso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

148. Conformemente all'articolo 184, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, la Commissione, in quanto interveniente nelle controversie, si farà carico delle proprie spese.

VII. Conclusione

149. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco che la Corte di giustizia voglia:

1) respingere le impugnazioni in quanto parzialmente irricevibili e parzialmente infondate;

2) condannare alle spese la ABLV Bank AS nella causa C-551/19 P nonché Ernests Bernis, Oļegs Fiļs, la OF Holding SIA e la Cassandra Holding Company SIA nella causa C-552/19 P;

3) disporre che la Commissione europea si faccia carico delle proprie spese.