Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

25 giugno 2020*

«Accesso ai documenti – Decisione della BCE di porre Banca Carige SpA sotto amministrazione straordinaria – Diniego di accesso – Procedimento in contumacia»

Nella causa T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, con sede a Genova, Italia, rappresentata da P. Ghiglione, E. De Giorgi e L. Amicarelli, avvocati,

ricorrente,

contro

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da F. von Lindeiner e M. Van Hoecke, in qualità di agenti, assistiti da D. Sarmiento Ramírez-Escudero, avvocato,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione LS/LdG/19/185 della BCE, del 12 giugno 2019, che nega l'accesso a diversi documenti relativi alla decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del consiglio direttivo della BCE, del 1º gennaio 2019, che ha posto Banca Carige SpA sotto amministrazione straordinaria,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da S. Gervasoni, presidente, P. Nihoul (relatore) e J. Martín y Pérez de Nanclares, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La ricorrente, Malacalza Investimenti Srl, è una società di diritto italiano. Essa è il maggiore azionista di Banca Carige SpA, di cui detiene direttamente il 27,555% del capitale.

* Lingua processuale: l'italiano.

2 Il 20 settembre 2018 il consiglio di amministrazione di Banca Carige è stato rinnovato dall'assemblea generale degli azionisti. In forza della sua partecipazione in detta società, la ricorrente ha nominato la maggioranza dei componenti del consiglio di amministrazione.

3 Il 22 dicembre 2018, a seguito di una nuova assemblea generale degli azionisti di Banca Carige nel corso della quale è stato respinto il progetto di aumento di capitale sociale per un importo pari a EUR 400 milioni, alcuni membri del consiglio di amministrazione si sono dimessi.

4 Con decisione del 1º gennaio 2019 (in prosieguo: la «decisione del 1º gennaio 2019»), la Banca centrale europea (BCE) ha posto Banca Carige sotto amministrazione straordinaria in applicazione del diritto italiano che recepisce l'articolo 29 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). Essa ha dunque disposto lo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo di detta società e nominato tre commissari straordinari e un comitato di sorveglianza composto da tre membri.

5 La decisione del 1º gennaio 2019 non è stata pubblicata e le motivazioni ad essa sottese non sono note alla ricorrente. La sola forma di pubblicità adottata dalla BCE è un comunicato stampa del 2 gennaio 2019, che annunciava il nome dei commissari straordinari di Banca Carige nonché dei membri del comitato di sorveglianza di detta società e che descriveva in modo generale la nozione di amministrazione straordinaria nonché i compiti dei commissari straordinari.

6 Il 15 gennaio 2019 la ricorrente ha presentato alla BCE una domanda di accesso, ai sensi dell'articolo 6 della decisione 2004/258/CE della BCE, del 4 marzo 2004, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della BCE (GU 2004, L 80, pag. 42), avente ad oggetto:

– la decisione del 1º gennaio 2019 e i suoi allegati;

– i documenti relativi al periodo compreso tra il 30 novembre 2018 e il 2 gennaio 2019, contenenti ulteriori decisioni assunte dalla BCE in relazione a Banca Carige, compreso il progetto di decisione riguardante il piano di conversione del capitale con le relative tabelle e allegati, le comunicazioni tra la BCE e il consiglio di amministrazione di detta società o con uno o più dei suoi membri, nonché i verbali delle riunioni tra la BCE e il consiglio di amministrazione di tale società o con uno o più dei suoi membri.

7 Il 14 febbraio 2019 la BCE ha informato la ricorrente che il termine per rispondere alla domanda di accesso ai documenti era prorogato di 20 giorni lavorativi, conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2004/258, a causa di un aumentato carico di lavoro.

8 Il 17 febbraio 2019 la ricorrente ha risposto alla BCE facendo valere l'incompatibilità della proroga del termine per l'esame della sua domanda con l'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2004/258.

9 Il 19 febbraio 2019 la BCE ha risposto alla ricorrente, indicando che l'articolo 7, paragrafo 3, della decisione 2004/258 era stato invocato per prorogare il termine per il trattamento della domanda di accesso ai documenti presentata dalla ricorrente a causa della ricezione di numerose richieste relative a Banca Carige e di consultazioni con la Banca d'Italia sulla medesima questione.

10 Con decisione del 13 marzo 2019, la BCE ha respinto integralmente la domanda di accesso.

11 L'8 aprile 2019 la ricorrente ha presentato una domanda di conferma al comitato esecutivo della BCE ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della decisione 2004/258, nella quale chiedeva una revisione della decisione della BCE del 13 marzo 2019. In tale domanda di conferma, essa ha tuttavia escluso dalla sua domanda di accesso il piano di conversione del capitale con le relative tabelle e allegati, che aveva nel frattempo ricevuto dai commissari straordinari di Banca Carige.

12 La ricorrente ha rilevato che alcuni estratti di un documento presentato come la decisione del 1º gennaio 2019 erano stati pubblicati, sotto forma di fotografie, sul sito Internet di un quotidiano italiano. Essa ha indicato che, se tali fotografie effettivamente riproducevano detta decisione, gli estratti in esse contenuti non potevano più essere considerati riservati, poiché, essendo stati pubblicati, essi erano ormai di dominio pubblico. Essa ha sostenuto che tali estratti non contenevano, in ogni caso, alcuna informazione riservata, poiché tutti i dati ivi riportati erano contenuti nei documenti informativi che Banca Carige pubblica conformemente alla normativa applicabile agli istituti di credito quotati nei mercati regolamentati.

13 La ricorrente ha altresì reiterato la sua domanda di accesso alla versione integrale dei documenti richiesti o, in subordine, a una versione non riservata che tenesse conto degli estratti già pubblicati su Internet della decisione del 1º gennaio 2019 nonché del tempo trascorso da detta domanda, in forza del quale la riservatezza di talune informazioni non sarebbe più stata necessaria. Per quanto riguarda le comunicazioni scritte tra la BCE ed il consiglio di amministrazione di Banca Carige nonché i verbali delle riunioni tra i medesimi intervenienti, essa ha chiesto di ottenere l'elenco delle comunicazioni e delle riunioni, il nome dei partecipanti e una descrizione generale del contenuto di tali comunicazioni e riunioni.

14 Il 3 maggio 2019 la BCE ha informato la ricorrente che, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2004/258, essa aveva deciso di prorogare di 20 giorni lavorativi il termine per rispondere alla domanda di conferma a causa di un carico di lavoro eccezionale.

15 Con lettera del 29 maggio 2019, la BCE ha annunciato che la nuova scadenza, fissata al 4 giugno 2019, non sarebbe stata rispettata.

16 Il 12 giugno 2019 la BCE ha deciso di respingere integralmente la domanda di conferma (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale decisione riprende, in sostanza, le motivazioni addotte nella decisione della BCE del 13 marzo 2019.

Decisione impugnata

17 Nella decisione impugnata, la BCE ha individuato, con riferimento alla domanda di accesso presentata dalla ricorrente, otto documenti, da essa classificati in quattro categorie:

– la decisione del 1º gennaio 2019;

– il piano di conversione del capitale e ogni altra decisione scritta relativa a Banca Carige adottata nel periodo compreso tra il 30 novembre 2018 e il 2 gennaio 2019;

– le comunicazioni scritte tra la BCE e il consiglio di amministrazione di Banca Carige o uno o più dei suoi membri intercorse nello stesso periodo;

– i verbali delle riunioni tra la BCE e il consiglio di amministrazione di Banca Carige o uno o più dei suoi membri intercorse nello stesso periodo;

18 Il diniego di accesso al documento rientrante nella prima categoria, ossia la decisione del 1º gennaio 2019, si basa sull'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, ai sensi del quale «[l]a BCE rifiuta l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela (...) [della] riservatezza delle informazioni, tutelata come tale dal diritto dell'Unione».

19 La BCE ha ritenuto che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 contenesse una presunzione generale di riservatezza estesa a tutti i fascicoli rientranti nel compito di vigilanza prudenziale ad essa affidato.

20 La BCE ha dedotto l'esistenza di tale presunzione generale di riservatezza dal fatto che il legislatore dell'Unione europea aveva emanato norme le quali, da un lato, impongono il segreto professionale a tutti i soggetti che lavorano o hanno lavorato per le autorità di vigilanza prudenziale e, dall'altro, esigono che le informazioni riservate che tali soggetti ricevono nell'esercizio delle loro funzioni possano essere divulgate solo in forma sommaria o aggregata, in modo che gli enti creditizi non possano essere identificati. In tale contesto, essa ha richiamato l'articolo 27 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), gli articoli 53 e seguenti della direttiva 2013/36/UE 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), nonché l'articolo 84 della direttiva 2014/59.

21 Basandosi sulla sentenza del 19 giugno 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punti da 35 a 43), la BCE ha indicato che, in materia di vigilanza prudenziale, l'obbligo di tutelare le informazioni riservate non doveva essere inteso come un'eccezione al principio generale di trasparenza, ma piuttosto come una norma generale in sé. A suo avviso, tali norme e la presunzione generale di riservatezza che ne derivava garantivano un efficace espletamento delle attività di vigilanza, in quanto sia gli enti soggetti a vigilanza sia le autorità competenti potevano confidare nel fatto che, in linea di principio, le informazioni riservate fornite non sarebbero state divulgate. Tale fiducia sarebbe essenziale per uno scambio effettivo di informazioni, che sarebbe a sua volta cruciale per il corretto svolgimento dell'attività di vigilanza prudenziale.

22 Infine, la BCE ha rilevato che le norme menzionate al precedente punto 20 consentivano la divulgazione di informazioni riservate solo in taluni casi espressamente previsti, che non ricorrevano nel caso di specie.

23 Per le altre tre categorie di documenti richiesti, il diniego di accesso si basa sull'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, in combinato disposto con quella prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della medesima decisione, il quale dispone che «[l]a BCE rifiuta l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela (...) [degli] interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale».

24 Per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258, la BCE ha indicato che la trasmissione alla ricorrente dei documenti ottenuti o preparati nell'ambito della vigilanza continuata di Banca Carige poteva pregiudicare gli interessi commerciali di tale società, dal momento che le informazioni in essi contenute non erano note al pubblico e riflettevano un elemento essenziale dell'attuale posizione commerciale di detta società.

25 Non avendo individuato alcun interesse pubblico prevalente che giustificasse la divulgazione dei documenti considerati, la BCE ha altresì concluso per il rigetto della domanda di accesso a tali documenti, senza procedere ad un esame concreto e specifico di ciascuno di essi.

Procedimento

26 Con atto depositato presso nella cancelleria del Tribunale il 7 agosto 2019, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

27 Con atto separato, depositato nella cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato di cui all'articolo 152 del regolamento di procedura del Tribunale. Il ricorso e la domanda di procedimento accelerato sono stati notificati alla BCE il 20 agosto 2019. Il 3 settembre 2019 la BCE ha presentato le proprie osservazioni su tale domanda.

28 Con decisione del 18 settembre 2019, il Tribunale (Prima Sezione) ha respinto la domanda di procedimento accelerato. La BCE è stata informata del fatto che, conformemente all'articolo 154, paragrafo 2, del regolamento di procedura, il termine per il deposito del controricorso, al quale si aggiungeva il termine in ragione della distanza di dieci giorni, era aumentato di un ulteriore mese.

29 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Quarta Sezione, alla quale è stata riattribuita la presente causa.

30 La BCE ha depositato il controricorso il 6 novembre 2019.

31 Con lettera dell'8 novembre 2019, in considerazione del deposito tardivo del controricorso, il cancelliere del Tribunale ha invitato la ricorrente a depositare le sue osservazioni sul seguito del procedimento.

32 Il 20 novembre 2019 la ricorrente ha depositato le proprie osservazioni sul seguito del procedimento e, in applicazione dell'articolo 123, paragrafo 1, del regolamento di procedura, ha chiesto al Tribunale di accogliere le sue conclusioni.

Conclusioni della ricorrente

33 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la BCE alle spese.

34 La ricorrente chiede altresì al Tribunale di adottare, in applicazione dell'articolo 88 del regolamento di procedura, un mezzo istruttorio riguardante la produzione dei documenti il cui accesso è stato negato nella decisione impugnata.

In diritto

35 Ai sensi dell'articolo 123, paragrafo 1, del regolamento di procedura, quando il Tribunale constata che la parte convenuta, avuta regolare notifica del ricorso, non ha risposto nei termini prescritti, la parte ricorrente può chiedere al Tribunale di accogliere le sue conclusioni.

36 Nella fattispecie, la BCE ha depositato il controricorso il 6 novembre 2019, ossia sette giorni dopo la scadenza del termine previsto dall'articolo 154, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

37 Infatti, il termine per depositare il controricorso, termine che, se il Tribunale avesse accolto la domanda di procedimento accelerato, sarebbe scaduto il 30 settembre 2019, è scaduto il 30 ottobre 2019, dato che, nel calcolo del termine per depositare il controricorso in caso di rigetto di una domanda di procedimento accelerato, si applica un solo termine in ragione della distanza (v., in tal senso, ordinanza del 7 giugno 2017, De Masi/Commissione, T-11/16, non pubblicata, EU:T:2017:385, punti da 17 a 20 e 22).

38 Pertanto, la BCE non ha risposto al ricorso entro il termine prescritto.

39 Poiché la ricorrente, come indicato al precedente punto 32, ha chiesto al Tribunale di accogliere le sue conclusioni, occorre applicare l'articolo 123, paragrafo 3, del regolamento di procedura.

40 Conformemente all'articolo 123, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale accoglie le conclusioni della parte ricorrente, a meno che non sia manifestamente incompetente a conoscere del ricorso o che il ricorso sia manifestamente irricevibile o manifestamente infondato in diritto.

41 In primo luogo, occorre rilevare che, come risulta dal ricorso, la ricorrente chiede al Tribunale di annullare una decisione del comitato esecutivo della BCE di cui è destinataria, recante conferma del diniego di accesso ai documenti richiesti dalla ricorrente.

42 Orbene, ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea controlla la legittimità degli atti della BCE destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Ai sensi del quarto comma del medesimo articolo, qualsiasi persona giuridica può proporre dinanzi alla Corte un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti.

43 Peraltro, l'articolo 8, paragrafo 1, della decisione 2004/258 conferma che, in caso di rifiuto totale o parziale di accesso, il richiedente dispone del mezzo di ricorso previsto all'articolo 263 TFUE.

44 Inoltre, ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, primo comma, TFUE, il Tribunale è competente, in particolare, a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui all'articolo 263 TFUE, ad eccezione di quelli che lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea riserva alla Corte. L'articolo 51 di detto Statuto elenca le categorie di ricorsi che, in deroga alla norma enunciata all'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, sono riservate alla Corte. Orbene, occorre rilevare che il ricorso in esame non appartiene ad alcuna di tali categorie.

45 Ciò considerato, si deve ritenere che il Tribunale non sia manifestamente incompetente a pronunciarsi sul ricorso in esame.

46 In secondo luogo, occorre rilevare che la ricorrente è la destinataria della decisione impugnata, la quale respinge una domanda di conferma da essa presentata a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, della decisione 2004/258.

47 Orbene, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, qualsiasi persona può proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti. La ricorrente è quindi legittimata ad agire e può inoltre far valere un interesse ad agire contro la decisione impugnata [v., in tal senso, ordinanza del 30 aprile 2001, British American Tobacco International (Holdings)/Commissione, T-41/00, EU:T:2001:125, punto 20].

48 In tali circostanze, il ricorso, peraltro proposto entro il termine previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE, non può essere considerato manifestamente irricevibile.

49 In terzo luogo, si deve rilevare che, a sostegno del ricorso, la ricorrente deduce due motivi, ciascuno composto da più parti, il cui esame non consente al Tribunale di considerare il ricorso manifestamente infondato.

50 Infatti, la ricorrente confuta, in particolare, nell'ambito della prima parte del primo motivo, l'esistenza di una presunzione generale derivante dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 che consentirebbe alla BCE di mantenere riservate le decisioni con le quali essa pone un ente creditizio sotto amministrazione straordinaria.

51 A tal riguardo, la ricorrente fa valere, correttamente, che l'esistenza di una siffatta presunzione generale di riservatezza, tratta dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, non è stata finora riconosciuta o affermata dalla giurisprudenza.

52 La ricorrente confuta altresì, nell'ambito della seconda parte del secondo motivo, le conseguenze che la BCE ha tratto, nella decisione impugnata, dalle disposizioni relative al segreto professionale e alla riservatezza menzionate al precedente punto 20.

53 Richiamando la sentenza del 19 giugno 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punto 46), la ricorrente sostiene che le disposizioni menzionate al precedente punto 20 non possono essere interpretate nel senso che impongono alla BCE un obbligo assoluto di riservatezza. Al contrario, secondo dette disposizioni, in talune situazioni la comunicazione di informazioni potrebbe essere giustificata.

54 Infine, la ricorrente rileva, nell'ambito della seconda parte del primo motivo, che la decisione del 1° gennaio 2019, che, secondo la BCE, non poteva esserle trasmessa a causa del suo carattere sensibile, è stata oggetto di una pubblicazione, verosimilmente non autorizzata, sotto forma di estratti, riprodotti sul sito Internet di un quotidiano italiano.

55 La ricorrente sostiene che l'esame degli estratti della decisione del 1° gennaio 2019 che sono stati pubblicati consente di rilevare come il contenuto di detta decisione non sia riservato, poiché riguarda informazioni che Banca Carige, in quanto società quotata nei mercati regolamentati, era tenuta a pubblicare.

56 Secondo la ricorrente, tale circostanza incide sulla valutazione dei rischi che una divulgazione presenterebbe, in applicazione della giurisprudenza (sentenza del 3 luglio 2014, Consiglio/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punto 60).

57 Alla luce di tali elementi, risulta che molte delle censure presentate dalla ricorrente non possono essere considerate manifestamente infondate in diritto.

58 Pertanto, alla luce degli elementi del fascicolo e delle considerazioni che precedono, il Tribunale dichiara, da un lato, di non essere manifestamente incompetente a conoscere del ricorso e, dall'altro, che il ricorso non è né manifestamente irricevibile né manifestamente infondato in diritto.

59 Pertanto, occorre accogliere le conclusioni della ricorrente, senza che, per giungere a tale esito, sia necessario adottare il mezzo istruttorio richiesto.

Sulle spese

60 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, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione LS/LdG/19/185 della Banca centrale europea (BCE), del 12 giugno 2019, che nega l'accesso a vari documenti relativi alla decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-11 del consiglio direttivo della BCE, del 1º gennaio 2019, di porre Banca Carige SpA sotto amministrazione straordinaria, è annullata.**

2) **La BCE è condannata alle spese.**

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 giugno 2020.

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
S. Papasavvas