Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

12 dicembre 2024*

«Impugnazione – Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Compiti specifici di vigilanza attribuiti alla Banca centrale europea (BCE) – Articolo 24 – Decisione di revoca dell'autorizzazione dell'ente creditizio – Procedura di riesame amministrativo – Decisione che abroga una decisione precedente – Ricorso di annullamento – Persistenza dell'interesse ad agire – Ricorso per risarcimento danni – Irricevibilità manifesta»

Nella causa C-181/22 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 9 marzo 2022,

Nemea Bank plc, con sede in San Giuliano (Malta), rappresentata da A. Meriläinen, asianajaja,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Heikki Niemelä, residente a Ohain (Belgio),

Mika Lehto, residente a Espoo (Finlandia),

Nemea plc, con sede in San Giuliano,

Nevestor SA, con sede in Ohain,

ricorrenti in primo grado,

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da D.M. Brinkman, C. Hernández Saseta e A. Witte, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Commissione europea, rappresentata inizialmente da A. Nijenhuis e A. Steiblytė, successivamente da A. Steiblytė, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, I. Jarukaitis (relatore) e E. Regan, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 30 novembre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Nemea Bank plc chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea, del 20 dicembre 2021, Niemelä e a./BCE (T-321/17; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2021:942) con la quale quest'ultimo ha dichiarato che non vi era più luogo a statuire sulla domanda di annullamento della decisione ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003 della Banca centrale europea (BCE), del 23 marzo 2017, che ha proceduto alla revoca dell'autorizzazione per l'accesso alle attività di ente creditizio della Nemea Bank (in prosieguo: la «decisione controversa»), ed ha respinto in quanto manifestamente irricevibile la domanda volta ad ottenere il risarcimento degli asseriti danni subiti a causa della revoca di tale autorizzazione.

Contesto normativo

Regolamento MVU

2 Ai sensi del considerando 64 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»):

«La BCE dovrebbe riconoscere alle persone fisiche e alle persone giuridiche la possibilità di chiedere un riesame delle decisioni adottate in virtù dei poteri conferitile dal presente regolamento e di cui dette persone sono destinatarie o che le riguardano direttamente e individualmente. La portata del riesame dovrebbe riguardare la conformità procedurale e sostanziale di tali decisioni con il presente regolamento, nel rispetto, nel contempo, del margine di discrezionalità lasciato alla BCE nel decidere sull'opportunità di adottare le decisioni stesse. A tal fine e per ragioni di semplificazione delle procedure, la BCE dovrebbe istituire una commissione amministrativa del riesame incaricata di effettuare tale riesame interno. Per costituire la commissione, il consiglio direttivo della BCE dovrebbe nominare persone di indubbio prestigio. (...) La procedura stabilita per il riesame dovrebbe consentire al consiglio di vigilanza di riconsiderare il precedente progetto di decisione in funzione delle esigenze».

3 L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento dispone quanto segue:

«Nel quadro dell'articolo 6, conformemente al paragrafo 3 del presente articolo 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:

a) rilasciare e revocare l'autorizzazione agli enti creditizi fatto salvo l'articolo 14».

4 L'articolo 14, paragrafo 5, di detto regolamento è così formulato:

«Fatto salvo il paragrafo 6, la BCE può revocare l'autorizzazione nei casi previsti dal pertinente diritto dell'Unione, di propria iniziativa previa consultazione dell'autorità nazionale competente dello Stato membro partecipante in cui l'ente creditizio è stabilito oppure su proposta di tale autorità nazionale competente. Tale consultazione assicura in particolare che, prima di prendere decisioni relative alla revoca, la BCE conceda un periodo di tempo sufficiente affinché le autorità nazionali decidano in merito alle necessarie azioni correttive, comprese eventuali misure di risoluzione, e ne tenga conto.

L'autorità nazionale competente che considera che l'autorizzazione da essa proposta a norma del paragrafo 1 debba essere revocata in virtù del pertinente diritto nazionale trasmette alla BCE una proposta in tal senso. In tal caso, la BCE prende una decisione sulla proposta di revoca tenendo pienamente conto della giustificazione della revoca avanzata dall'autorità nazionale competente».

5 L'articolo 24 del medesimo regolamento prevede che:

«1. La BCE istituisce una commissione amministrativa del riesame [in prosieguo: la "CAR"] incaricata di procedere al riesame amministrativo interno delle decisioni adottate dalla BCE nell'esercizio dei poteri attribuitile dal presente regolamento dopo che è stata presentata una richiesta di riesame conformemente al paragrafo 5. La portata del riesame amministrativo interno riguarda la conformità procedurale e sostanziale di siffatte decisioni con il presente regolamento.

(...)

5. Qualsiasi persona fisica o giuridica può, nei casi di cui al paragrafo 1, chiedere il riesame di una decisione della BCE ai sensi del presente regolamento, presa nei suoi confronti o che la riguardi direttamente ed individualmente. (...)

(...)

7. Dopo essersi pronunciata sull'ammissibilità del riesame, la [CAR] esprime un parere entro un termine adeguato all'urgenza della questione e non oltre due mesi dalla ricezione della richiesta, e rinvia il caso al consiglio di vigilanza affinché prepari un nuovo progetto di decisione. Il consiglio di vigilanza tiene conto del parere della [CAR] e presenta senza indugio al consiglio direttivo un nuovo progetto di decisione. Il nuovo progetto di decisione abroga la decisione iniziale, la sostituisce con una decisione di contenuto identico oppure la sostituisce con una decisione modificata. Il nuovo progetto di decisione si ritiene adottato a meno che il consiglio direttivo non sollevi obiezioni entro un termine massimo di dieci giorni lavorativi.

8. Una richiesta di riesame conformemente al paragrafo 5 non ha effetto sospensivo. Tuttavia il consiglio direttivo può, su proposta della [CAR], sospendere l'esecuzione della decisione impugnata, se ritiene che le circostanze lo richiedano.

(...)

11. Il presente articolo fa salvo il diritto di proporre un ricorso dinanzi alla [Corte di giustizia dell'Unione europea] a norma dei trattati».

Regolamento (UE) n. 468/2014

6 Dall'articolo 2, punto 8, 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 (Regolamento quadro sull'MVU) (GU 2014, L 141, pag. 1), risulta che un «soggetto vigilato meno significativo in uno Stato membro dell'area dell'euro» è un soggetto «che[, in particolare,] non si qualifica come soggetto vigilato significativo ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sull'MVU».

7 L'articolo 80 di tale regolamento così dispone:

«1. Se l'[autorità nazionale competente (in prosieguo: l'«ANC»)] di riferimento ritiene che l'autorizzazione di un ente creditizio debba essere integralmente o parzialmente revocata, in conformità al pertinente diritto dell'Unione o nazionale, compreso il caso di revoca su richiesta dell'ente creditizio, essa presenta alla BCE un progetto di decisione in cui propone la revoca dell'autorizzazione (...), unitamente a tutti i documenti giustificativi.

2. L'ANC si coordina con l'autorità nazionale competente per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi (...) in relazione ai progetti di decisione di revoca che siano rilevanti per l'autorità nazionale di risoluzione delle crisi».

Fatti della controversia

8 I fatti, come illustrati ai punti da 1 a 7 dell'ordinanza impugnata, possono essere sintetizzati nel modo seguente.

9 La Nemea Bank è un ente creditizio di diritto maltese, rientrante nella nozione di «soggetto vigilato meno significativo in uno Stato membro dell'area dell'euro», ai sensi del regolamento quadro sull'MVU, che forniva servizi finanziari in forza di un'autorizzazione che le era stata concessa dall'autorità nazionale competente, ossia l'Awtorità għas-Servizzi Finanzjarji ta'Malta (Autorità maltese dei servizi finanziari, Malta; in prosieguo: la «MFSA»), e che era soggetto alla vigilanza prudenziale diretta di quest'ultima.

10 La Nemea plc e la Nevestor SA sono due azioniste dirette della Nemea Bank. I sigg. H. Niemelä e M. Lehto sono membri del consiglio di amministrazione della Nemea Bank e beneficiari effettivi di quest'ultima, a mezzo delle partecipazioni da essi detenute nella Nemea e nella Nevestor.

11 Il 25 gennaio 2017, dopo aver consultato l'autorità nazionale di risoluzione delle crisi, la MFSA ha presentato alla BCE, in applicazione dell'articolo 80 del regolamento quadro sull'MVU, un progetto di decisione di revoca dell'autorizzazione concessa alla Nemea Bank per l'accesso all'attività di ente creditizio.

12 Il 13 marzo 2017 il consiglio di vigilanza della BCE ha approvato il progetto di decisione di revoca dell'autorizzazione di cui trattasi e ha impartito alla Nemea Bank un termine di tre giorni per presentare le sue osservazioni su tale progetto.

13 Il 15 marzo 2017 la Nemea Bank ha presentato le sue osservazioni.

14 Il 23 marzo 2017 la BCE ha adottato la decisione controversa in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento MVU.

Fatti successivi alla decisione controversa

15 Il 22 aprile 2017 la CAR ha ricevuto una richiesta di riesame della decisione controversa presentata dalla Nemea Bank e dagli altri ricorrenti in primo grado.

16 Il 19 giugno 2017 la CAR ha adottato un parere, con il quale proponeva che tale decisione fosse sostituita con una decisione identica. Il 30 giugno 2017 il consiglio direttivo della BCE, seguendo tale parere e sulla base di un progetto del consiglio di vigilanza, ha adottato, conformemente all'articolo 24, paragrafo 7, del regolamento MVU, la decisione ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VS 07/2 (in prosieguo: la «decisione del 30 giugno 2017») che, come indicato nel suo dispositivo, ha sostituito la decisione controversa.

Ricorso dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

17 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 maggio 2017, la Nemea Bank e gli altri ricorrenti in primo grado hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa e al risarcimento dei danni che essi asseriscono di aver subito a causa dell'adozione di tale decisione. A sostegno di tale ricorso gli stessi hanno dedotto sei motivi.

18 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 ottobre 2017, la BCE ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130 del regolamento di procedura del Tribunale. Con ordinanza del 13 luglio 2018, il Tribunale ha riunito l'eccezione di irricevibilità al merito, sul fondamento dell'articolo 130, paragrafo 7, del suo regolamento di procedura.

19 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 ottobre 2017, la Commissione europea ha depositato un'istanza di intervento a sostegno delle conclusioni della BCE, accolta con decisione del 23 luglio 2018.

20 Con una misura di organizzazione del procedimento del 30 aprile 2018, il Tribunale ha rivolto vari quesiti alle parti al fine, in particolare, di determinare se, a seguito della nomina di una persona competente ad esercitare i principali poteri normalmente attribuiti agli organi direttivi della Nemea Bank per quanto riguarda le attività specifiche e il patrimonio di quest'ultima, i ricorrenti in primo grado avessero il potere di proporre un ricorso di annullamento contro una decisione della BCE e un ricorso diretto al risarcimento del danno subito in conseguenza di una siffatta decisione.

21 Il 1º aprile 2019, il Tribunale ha sospeso il procedimento fino alla pronuncia della 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) ed ha chiesto alle parti, con una nuova misura di organizzazione del

procedimento del 10 dicembre 2019, di sottoporgli le loro osservazioni sulle conclusioni che, a loro avviso, occorrerebbe trarre da tale sentenza per la soluzione della controversia pendente dinanzi ad esso.

22 Con altre misure di organizzazione del procedimento del 30 gennaio, del 23 dicembre 2020 e del 19 gennaio 2021, il Tribunale ha interrogato le parti in merito agli sviluppi del procedimento avviato dinanzi al Tribunal dwar Servizzi Finanzjarji (Tribunale per i servizi finanziari, Malta) al fine di ripristinare la rappresentanza effettiva della Nemea Bank.

23 Al punto 1 del dispositivo dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che non vi era più luogo a statuire sulla domanda di annullamento per il venir meno del suo oggetto e dell'interesse ad agire dei ricorrenti in primo grado. Al punto 2 di tale dispositivo, esso ha respinto la domanda di risarcimento danni in quanto manifestamente irricevibile. Al punto 3 di detto dispositivo, esso ha condannato i ricorrenti in primo grado e la BCE a farsi carico delle proprie spese per quanto riguarda la domanda di annullamento. Al punto 4 del medesimo dispositivo, esso ha condannato i ricorrenti in primo grado a farsi carico delle proprie spese e di quelle della BCE relative alla domanda di risarcimento danni. Infine, al punto 5 del dispositivo dell'ordinanza impugnata, esso ha condannato la Commissione a farsi carico delle proprie spese.

Conclusioni delle parti in sede di impugnazione

24 La Nemea Bank chiede che la Corte voglia:

– annullare l'ordinanza impugnata;

– rinviare la causa dinanzi al Tribunale, attribuendola ad una sezione composta da giudici diversi da quelli componenti la sezione che ha emesso l'ordinanza impugnata, e

– condannare la BCE alle spese.

25 La BCE chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la ricorrente alle spese.

26 La Commissione chiede parimenti che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare la ricorrente alle spese.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

27 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 27 novembre 2024, la Nemea Bank ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.

28 A sostegno della sua domanda, essa indica, in sostanza, che intende dedurre argomenti riguardanti le sentenze dell'8 febbraio 2024, Pilatus Bank/BCE (C-750/21 P, EU:C:2024:124) e Pilatus Bank/BCE (C-256/22 P, EU:C:2024:125), che non sono stati oggetto di discussione tra le parti.

29 A tal riguardo, occorre rilevare che, in conformità all'articolo 83 del suo regolamento di procedura, la Corte, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, può disporre l'apertura o la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte.

30 Tuttavia, nel caso di specie, la Corte ritiene di disporre di tutti gli elementi necessari per statuire e che gli elementi dedotti dalla Nemea Bank a sostegno della domanda di riapertura della fase orale del procedimento non costituiscano fatti nuovi tali da poter influenzare la decisione che essa è così chiamata a pronunciare.

31 In tali circostanze, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di non dover disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sull'impugnazione

32 A sostegno della propria impugnazione, la ricorrente deduce cinque motivi di impugnazione. I primi tre motivi di impugnazione, diretti contro la decisione del Tribunale che dichiara che non vi era più luogo a statuire sulla domanda di annullamento, vertono rispettivamente sulla violazione dell'articolo 263, primo comma, TFUE, su violazioni delle forme sostanziali e sulla mancata considerazione della violazione dei diritti della ricorrente ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Gli ultimi due motivi di impugnazione, diretti contro la decisione del Tribunale che respinge in quanto manifestamente irricevibile la domanda di risarcimento danni, vertono sulla mancata considerazione, da parte del Tribunale, della violazione dei diritti della ricorrente sanciti rispettivamente dall'articolo 41 della Carta e dall'articolo 340 TFUE.

Sul primo motivo di impugnazione

Argomenti delle parti

33 Con il primo motivo di impugnazione, che concerne i punti da 29 a 55 dell'ordinanza impugnata, la ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ritenendo che non vi fosse più luogo a statuire sulla sua domanda di annullamento, per il motivo che essa aveva perso il suo interesse ad agire contro la decisione controversa. Il Tribunale sarebbe quindi venuto meno al suo obbligo derivante dall'articolo 263 TFUE di controllare la legittimità degli atti della BCE destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi e al suo obbligo di garantire la tutela dei diritti giuridici e fondamentali della ricorrente.

34 La ricorrente sostiene, inoltre, che l'effetto *ex tunc* riconosciuto dal Tribunale alla decisione del 30 giugno 2017 è contrario all'articolo 263 TFUE, in quanto la priva del suo diritto di far esaminare la decisione controversa dai giudici dell'Unione. Un siffatto effetto sarebbe puramente fittizio, poiché, anche se la decisione controversa fosse stata annullata in quest'ultima data, la situazione in cui si trovava la ricorrente prima di tale revoca non sarebbe ripristinata. L'effetto reale della decisione del 30 giugno 2017 potrebbe essere solo *ex nunc*, e lo stesso varrebbe per quanto riguarda l'effetto di un eventuale ripristino dell'autorizzazione di cui trattasi. Infatti, la situazione della ricorrente sarebbe rimasta invariata durante il periodo compreso tra l'adozione della decisione controversa e l'adozione della decisione del 30 giugno 2017 per quanto riguarda

tale autorizzazione. La decisione controversa avrebbe quindi continuato a produrre i suoi effetti giuridici nei confronti della ricorrente in maniera invariata e ininterrotta, dalla sua adozione, di modo che il suo annullamento potrebbe avere conseguenze giuridiche e procurare vantaggi a quest'ultima.

35 La BCE sostiene che il Tribunale ha correttamente constatato che il ricorso di annullamento diretto contro la decisione controversa fosse divenuto privo di oggetto. Essa sostiene, al riguardo, che tale constatazione non viola i diritti che l'articolo 263 TFUE conferisce alla ricorrente, dal momento che, dopo la sostituzione della decisione controversa con la decisione del 30 giugno 2017, un ricorso di annullamento contro quest'ultima era ricevibile entro il termine impartito da tale disposizione. Un siffatto ricorso avrebbe costituito un mezzo di ricorso effettivo, ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Neppure il requisito della persistenza dell'interesse ad agire, sancito da una giurisprudenza costante del Tribunale, sarebbe contrario all'articolo 263 TFUE.

36 Inoltre, dopo la sostituzione della decisione controversa con la decisione del 30 giugno 2017, non sarebbe più possibile proporre un ricorso di annullamento contro la decisione controversa. Un siffatto ricorso sarebbe, infatti, privo di oggetto, in quanto la decisione controversa sarebbe stata abrogata ed i suoi eventuali effetti pregiudizievoli sarebbero ormai imputabili alla decisione del 30 giugno 2017, contro la quale la ricorrente non avrebbe proposto ricorso e che sarebbe quindi divenuta definitiva. Pertanto, anche in caso di annullamento della decisione controversa, l'autorizzazione della ricorrente rimarrebbe revocata con la decisione del 30 giugno 2017, cosicché un siffatto annullamento non potrebbe procurarle alcun beneficio. Tale circostanza non priverebbe tuttavia la ricorrente della facoltà che le conferisce il diritto dell'Unione di proporre un ricorso per risarcimento danni relativo alla revoca della sua autorizzazione senza essere tenuta a depositare previamente un ricorso di annullamento.

Giudizio della Corte

37 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la Nemea Bank è un ente creditizio di diritto maltese avente la qualità di «soggetto vigilato meno significativo in uno Stato membro dell'area dell'euro», ai sensi del regolamento quadro sull'MVU. Il 23 marzo 2017, su richiesta dell'autorità nazionale competente, ossia la MFSA, la BCE ha adottato la decisione controversa con la quale essa ha revocato l'autorizzazione concessa alla Nemea Bank per l'accesso all'attività di ente creditizio. Il 22 aprile 2017 la Nemea Bank, unitamente agli altri ricorrenti in primo grado, ha presentato, presso la CAR, una richiesta di riesame amministrativo della decisione controversa, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 5, del regolamento MVU. La BCE ha adottato, in esito a tale riesame, la decisione del 30 giugno 2017, che ha abrogato e sostituito la decisione controversa e il cui contenuto è identico a quest'ultima.

38 Il 22 maggio 2017, nel corso del procedimento di riesame amministrativo, la Nemea Bank e gli altri ricorrenti in primo grado hanno parimenti proposto un ricorso contro la decisione controversa dinanzi al Tribunale, con il quale chiedevano l'annullamento di tale decisione ed il risarcimento dei danni che esse asserivano di aver subito a causa di tale decisione. Esse non hanno tuttavia proposto ricorso contro la decisione del 30 giugno 2017 dinanzi al Tribunale nelle forme prescritte.

39 Il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, ai punti 41, 45, 47 e 52 dell'ordinanza impugnata, che l'articolo 24, paragrafo 7, del regolamento MVU stabilisce un obbligo per la BCE di far retroagire la decisione adottata in esito al procedimento di riesame amministrativo al momento in cui la

decisione iniziale è divenuta efficace e che la sostituzione di quest'ultima decisione con una decisione identica o modificata comporta la sua rimozione definitiva dall'ordinamento giuridico. Esso ha ritenuto che la decisione del 30 giugno 2017 avesse abrogato e sostituito la decisione controversa a partire dalla data in cui quest'ultima era stata adottata, vale a dire il 23 marzo 2017, cosicché i ricorrenti in primo grado avevano perso ogni interesse ad ottenerne l'annullamento, e ne ha dedotto che il loro ricorso di annullamento era divenuto privo di oggetto.

40 A tal riguardo, è vero che, come rilevato dal Tribunale al punto 35 dell'ordinanza impugnata, secondo una giurisprudenza costante, l'interesse ad agire deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, a pena di irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve, inoltre, perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 42, e del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punto 32 nonché giurisprudenza citata).

41 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che l'interesse ad agire di un ricorrente non viene necessariamente meno a motivo del fatto che l'atto impugnato da quest'ultimo abbia cessato di produrre effetti nel corso del procedimento. Infatti, un ricorrente può conservare un interesse ad ottenere una dichiarazione di illegittimità di tale atto per il periodo durante il quale era applicabile e ha prodotto i suoi effetti, poiché una siffatta dichiarazione conserva quantomeno un interesse quale fondamento di un eventuale ricorso per responsabilità (sentenze del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 62, e del 6 maggio 2021, Bayer CropScience e Bayer/Commissione, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punto 40 nonché giurisprudenza citata).

42 Inoltre, la persistenza dell'interesse ad agire di un ricorrente dev'essere valutata *in concreto*, alla luce, in particolare, delle conseguenze dell'illegittimità lamentata e della natura dell'asserito pregiudizio subito (sentenze del 30 aprile 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione, C-560/18 P, EU:C:2020:330, punto 41, e del 7 settembre 2023, Versobank/BCE, C-803/21 P, EU:C:2023:630, punto 160 e giurisprudenza citata).

43 A tal riguardo, dalla formulazione dell'articolo 24, paragrafo 7, del regolamento MVU risulta certamente che, qualora la BCE ritenga, in esito ad una procedura di riesame amministrativo, che non occorra modificare la decisione oggetto di tale riesame, essa abroga tale decisione e la sostituisce con una decisione di contenuto identico. Non se ne può tuttavia dedurre che una siffatta abrogazione seguita da una siffatta sostituzione abbia un effetto retroattivo paragonabile a quello dell'annullamento di un atto di un'istituzione dell'Unione europea da parte di un giudice dell'Unione.

44 Infatti, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'abrogazione di un atto di un'istituzione dell'Unione non equivale al riconoscimento della sua illegittimità e produce un effetto *ex nunc*, a differenza di una sentenza di annullamento in forza della quale l'atto annullato viene rimosso retroattivamente dall'ordinamento giuridico dell'Unione e si considera come mai esistito (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 68). Orbene, la circostanza che tale abrogazione sia stata seguita dalla sostituzione dell'atto iniziale con un nuovo atto non può conferire a quest'ultimo un effetto retroattivo.

45 Pertanto, come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 72 delle sue conclusioni, dall'articolo 24, paragrafo 7, del regolamento MVU risulta che la decisione iniziale non viene retroattivamente rimossa dall'ordinamento giuridico dell'Unione mediante l'adozione della seconda decisione di contenuto identico che la abroga e la sostituisce. Infatti, dal momento che la decisione iniziale aveva l'effetto di revocare l'autorizzazione di un ente creditizio, detta seconda decisione ha avuto la conseguenza di prorogare gli effetti della decisione iniziale, senza fare venir meno quelli già prodotti da quest'ultima.

46 Nel caso di specie, come giustamente sostenuto dalla ricorrente, è la decisione controversa che ha avuto l'effetto di revocarle l'autorizzazione che le era stata concessa per l'accesso all'attività di ente creditizio. È quindi tale decisione che ha avuto le eventuali conseguenze pregiudizievoli che essa menziona.

47 Inoltre, poiché la richiesta di riesame di una decisione iniziale è in linea di principio, conformemente all'articolo 24, paragrafo 8, del regolamento MVU, priva di effetto sospensivo, la decisione controversa ha continuato a produrre i suoi effetti fino al momento in cui la decisione del 30 giugno 2017 ha prodotto i suoi effetti, ossia al momento della sua notifica alla ricorrente. È quindi solo a partire da tale notifica che quest'ultima decisione ha abrogato e sostituito la decisione controversa, come risulta dai termini stessi del dispositivo della decisione del 30 giugno 2017.

48 Il Tribunale ha quindi erroneamente constatato, in sostanza, ai punti 41, 42 e 47 dell'ordinanza impugnata, che la decisione del 30 giugno 2017 avesse sostituito la decisione controversa con effetto retroattivo, a decorrere dalla data di adozione di quest'ultima decisione.

49 Da quanto precede risulta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, ai punti 53 e 55 dell'ordinanza impugnata, che la decisione controversa fosse stata sostituita con effetto retroattivo e che il ricorso diretto all'annullamento di tale decisione fosse divenuto privo di oggetto.

50 Di conseguenza, occorre accogliere il primo motivo di impugnazione e annullare i punti 1 e 3 del dispositivo dell'ordinanza impugnata, senza che sia necessario esaminare i motivi di impugnazione secondo e terzo.

Sui motivi di impugnazione quarto e quinto

Argomenti delle parti

51 Con i motivi di impugnazione quarto e quinto, che riguardano i punti da 56 a 63 dell'ordinanza impugnata e che occorre esaminare congiuntamente, la ricorrente sostiene che, considerando irricevibile la domanda di risarcimento danni, il Tribunale non ha preso in considerazione la violazione, da parte della BCE, dei suoi diritti sanciti dall'articolo 41 della Carta nonché dall'articolo 340 TFUE e riguardanti il risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle istituzioni o dai loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Il Tribunale l'avrebbe quindi privata dei suoi diritti, nonostante il grave danno che le avrebbero causato la BCE e i suoi agenti. Il Tribunale avrebbe, infatti, utilizzato la sua decisione di non statuire sulla domanda di annullamento per fondare la sua analisi della domanda di risarcimento danni, al fine di consentire alla BCE di sottrarsi alla responsabilità per i suoi atti.

52 Inoltre, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto ignorando il nesso che esisterebbe tra il fondamento della domanda di annullamento e il fondamento della domanda di risarcimento danni, poiché la domanda di risarcimento danni non può essere esaminata prescindendo dal fondamento della domanda di annullamento.

53 Inoltre, l'affermazione del Tribunale, contenuta al punto 60 dell'ordinanza impugnata, secondo cui la domanda di risarcimento danni è formulata in modo troppo astratto e non contiene motivi o argomenti né una sintesi di questi ultimi, sarebbe errata poiché la domanda di annullamento che servirebbe da fondamento alla domanda di risarcimento danni conterrebbe tutti questi elementi.

54 La ricorrente sostiene, inoltre, che, se il Tribunale non avesse deciso, a torto, che non vi era più luogo a statuire sulla domanda di annullamento e se avesse ammesso il nesso tra quest'ultima e la domanda di risarcimento danni, esso avrebbe constatato che un certo numero di irregolarità aveva viziato il procedimento di adozione della decisione controversa, le quali erano sufficienti, di per sé, a fondare quest'ultima domanda. Essa invoca, a tal riguardo, l'assenza di rappresentanza effettiva della Nemea Bank nel corso di tale procedimento, il difetto di motivazione della decisione controversa e il comportamento illecito della BCE nel corso del procedimento di riesame amministrativo di tale decisione da parte della CAR.

55 Inoltre, la ricorrente sostiene che il comportamento della BCE e, in particolare, la revoca dell'autorizzazione che le era stata concessa per l'accesso all'attività di ente creditizio, è la causa diretta del danno da essa subito, circostanza che essa avrebbe dimostrato. L'importo di tale danno, che essa stima in EUR 100 milioni, non coprirebbe tuttavia né la perdita da parte della Nemea Bank della sua reputazione, dei suoi rapporti commerciali e della sua attività né la diminuzione dei suoi redditi, ma coprirebbe unicamente la perdita diretta di valore di tale banca dovuta al comportamento della BCE.

56 La ricorrente sostiene altresì che, criticando le carenze del ricorso in primo grado, il Tribunale ha omesso di prendere in considerazione il fatto che esse sono state causate dal mancato accesso della ricorrente a una rappresentanza effettiva e alle prove, in quanto essa non ha potuto disporre delle sue risorse e non ha avuto accesso al fascicolo della BCE.

57 La BCE e la Commissione chiedono il rigetto di tali due motivi di impugnazione.

Giudizio della Corte

58 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della ricorrente, riassunto ai punti da 51 a 53 della presente sentenza, secondo cui, in sostanza, il Tribunale l'avrebbe privata dei suoi diritti sanciti dagli articoli 41 e 47 della Carta nonché dagli articoli 263 e 340 TFUE, utilizzando la sua decisione di non luogo a statuire sulla domanda di annullamento per fondare la sua analisi della domanda di risarcimento danni e non prendendo in considerazione il nesso tra queste due domande, e ciò al fine di consentire alla BCE di sottrarsi alla responsabilità per i suoi asseriti atti lesivi, occorre rilevare che il Tribunale ha citato, ai punti da 59 a 61 dell'ordinanza impugnata, la giurisprudenza pertinente relativa alle condizioni per il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione e al requisito, derivante dall'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale, conformemente all'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto, secondo cui l'istanza deve contenere l'oggetto della controversia, i motivi e gli argomenti dedotti nonché un'esposizione sommaria di tali motivi. Esso ha poi giustamente constatato, al punto 62 di tale ordinanza, che i ricorrenti in primo grado non avevano sufficientemente suffragato i

comportamenti della BCE da cui doveva derivare l'illiceità che avrebbe consentito di far sorgere la responsabilità dell'Unione né il nesso di causalità tra i danni asseriti e gli effetti che la decisione controversa avrebbe eventualmente potuto produrre.

59 Ne consegue che il fondamento del rigetto della domanda di risarcimento danni in questione non è la decisione del Tribunale di non statuire sulla domanda di annullamento, bensì il carattere lacunoso di tale domanda di risarcimento danni.

60 Orbene, da una giurisprudenza costante risulta che spetta alla parte che adduce la responsabilità extracontrattuale dell'Unione fornire prove concludenti tanto dell'esistenza e dell'entità del danno da essa fatto valere quanto dell'esistenza di un nesso sufficientemente diretto di causa-effetto tra il comportamento dell'istituzione in questione e il danno dedotto (sentenza del 3 maggio 2018, EUIPO/European Dynamics Luxembourg e a., C-376/16 P, EU:C:2018:299, punto 92 nonché giurisprudenza citata).

61 Nel caso di specie, risulta che il ricorso in primo grado non rispondeva manifestamente ai requisiti posti da tale giurisprudenza, dal momento che esso si limitava a chiedere la condanna della BCE a risarcire i ricorrenti in primo grado per un importo di EUR 10 milioni, maggiorato degli interessi, a titolo degli asseriti danni causati dalla decisione controversa, somma che tali ricorrenti hanno d'altronde portato a EUR 100 milioni in occasione della loro replica in primo grado. Tuttavia, non era stato dedotto nessun argomento che precisasse il nesso di causalità tra l'asserito comportamento illecito della BCE e il danno lamentato nonché l'effettività di tali danni, e non era stata presentata nessuna prova al riguardo.

62 Il Tribunale non è quindi incorso in nessun errore di diritto nel dichiarare, ai punti 62 e 63 dell'ordinanza impugnata, che la domanda di risarcimento danni era manifestamente irricevibile a causa delle carenze di quest'ultima.

63 Del resto, la ricorrente non spiega in che modo la decisione del Tribunale l'avrebbe privata del suo diritto di chiedere il risarcimento degli eventuali danni causati dalla BCE. Essa conserva, in linea di principio, il diritto di presentare una nuova domanda di risarcimento danni che ponga rimedio alle carenze rilevate dal Tribunale nell'ordinanza impugnata, alle condizioni previste dall'articolo 46 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'articolo 53, primo comma, di tale Statuto, secondo il quale le azioni contro l'Unione in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine, prescrizione che è interrotta, in particolare, dall'istanza presentata alla Corte di giustizia.

64 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento della ricorrente, ricordato al punto 55 della presente sentenza, secondo cui, da un lato, il comportamento della BCE sarebbe la causa diretta della perdita di valore della Nemea Bank e, dall'altro, l'importo di EUR 100 milioni coprirebbe unicamente una parte dei danni subiti dalla ricorrente, occorre constatare che, con tale argomento, la ricorrente non invoca nessun errore di diritto eventualmente commesso dal Tribunale, ma si limita a reiterare le considerazioni di fatto sollevate in occasione del ricorso in primo grado.

65 Orbene, conformemente a una giurisprudenza costante, dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, e dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea risulta che il Tribunale è il solo competente, da un lato, ad accertare i fatti, salvo il caso in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dai documenti del fascicolo ad esso

sottoposti e, dall'altro, a valutare tali fatti. Ne consegue che la valutazione dei fatti, salvo il caso dello snaturamento degli elementi di prova addotti dinanzi al Tribunale, non costituisce una questione di diritto, come tale soggetta al sindacato della Corte (sentenza dell'11 gennaio 2024, Wizz Air Hungary/Commissione, C-440/22 P, EU:C:2024:26, punti 57 e 58 nonché giurisprudenza citata).

66 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente, ricordato al punto 56 della presente sentenza, secondo cui, criticando le carenze del ricorso in primo grado, il Tribunale ha omesso di prendere in considerazione il fatto che esse sarebbero state causate dal mancato accesso della ricorrente a una rappresentanza effettiva e alle prove, occorre rilevare che, come risulta dal punto 62 della presente sentenza, il Tribunale ha correttamente constatato che la domanda di risarcimento danni era manifestamente irricevibile a causa del suo carattere lacunoso. Infatti, dal ricorso in primo grado risulta che la ricorrente non aveva fornito nessuno degli elementi richiesti per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione e non aveva spiegato in che modo specificamente l'asserita mancanza di accesso alle risorse istituzionali e alle prove avrebbe potuto impedirle di presentare, con il livello di chiarezza e di precisione richiesto, il suo argomento relativo all'esistenza di tali elementi, alla luce, in particolare, del fatto che, da un lato, essa era rappresentata da un avvocato e, dall'altro, essa non aveva presentato a tal fine una domanda di ammissione al gratuito patrocinio.

67 Di conseguenza, occorre respingere i motivi di impugnazione quarto e quinto in quanto in parte manifestamente irricevibili e in parte infondati.

68 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre annullare i punti 1 e 3 del dispositivo dell'ordinanza impugnata.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

69 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

70 Tale ipotesi non ricorre nel caso di specie. Infatti, poiché il Tribunale ha dichiarato che non vi era più luogo a statuire senza aver esaminato la ricevibilità della domanda di annullamento né il merito della controversia, la causa non è matura per la decisione e occorre, pertanto, rinviarla dinanzi al Tribunale affinché esso decida su tale domanda.

71 Inoltre, la domanda della ricorrente di rinvio della causa dinanzi ad una sezione del Tribunale composta da giudici diversi rispetto a quelli componenti la sezione che ha emesso l'ordinanza impugnata deve essere respinta. Infatti, il regolamento di procedura della Corte non prevede la possibilità per quest'ultima, in esito all'esame di un'impugnazione, di impartire istruzioni al Tribunale per quanto riguarda la composizione della sezione alla quale la causa sarà attribuita dopo il suo rinvio dinanzi a quest'ultimo da parte della Corte. Spetterà, se del caso, al presidente del Tribunale, in applicazione dell'articolo 192, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, decidere sull'eventuale attribuzione della causa a un'altra sezione che si riunisce con lo stesso numero di giudici.

Sulle spese

72 Poiché la causa è rinviata dinanzi al Tribunale occorre riservare la decisione sulle spese relative alla presente impugnazione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara e statuisce:

1) I punti 1 e 3 del dispositivo dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 20 dicembre 2021, Niemelä e a./BCE (T-321/17, EU:T:2021:942), sono annullati.

2) L'impugnazione è respinta per il resto.

3) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché esso statuisca sulla domanda di annullamento della Nemea Bank plc.

4) La decisione sulle spese è riservata.

Firme