Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
TAMARA ĆAPETA
presentate il 9 novembre 2023 [1]

Causa C-551/22 P

Commissione europea
contro
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU)

«Impugnazione – Politica economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Articolo 18, paragrafo 7 – Ricevibilità – Autore di un atto – Atto impugnabile – Articolo 86, paragrafo 2 – Ricorso di annullamento – Risoluzione del Banco Popular»

I. Introduzione

1. A seguito della crisi finanziaria globale del 2008, il legislatore dell'Unione ha introdotto una serie di misure, riconducibili alla cosiddetta Unione bancaria, allo scopo di proteggere i mercati finanziari dell'Unione da future instabilità.

2. Una delle suddette misure è il Meccanismo di risoluzione unico (in prosieguo: il «SRM», Single Resolution Mechanism), istituito nel 2014 [2]. Il suo obiettivo principale è garantire una risoluzione ordinata delle banche in dissesto senza ricorrere al denaro dei contribuenti, promuovendo al contempo la stabilità finanziaria [3]. In sintesi, se una banca è in dissesto o a rischio di dissesto, il Comitato di risoluzione unico (in prosieguo: il «SRB», Single Resolution Board) può, a determinate condizioni, adottare il programma di risoluzione, e la Commissione europea dispone di 24 ore per approvarlo.

3. Il 6 giugno 2017 il SRM è stato utilizzato, per la prima volta, nei confronti del Banco Popular Español, S.A. (in prosieguo: il «Banco Popular»).

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Regolamento (UE) n. 806/2014 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 Per maggiori informazioni, v. https://www.srb.europa.eu/en/about. V. anche il considerando 6 del regolamento MRU.

4. La questione principale sollevata nell'impugnazione scaturita da tale risoluzione è: qual è il soggetto giuridicamente responsabile del programma di risoluzione del Banco Popular e, di conseguenza, il soggetto che dovrebbe essere convenuto dinanzi ai giudici dell'Unione nell'ambito di un ricorso di annullamento? Si tratta del SRB, che ha adottato il programma di risoluzione[4]? O della Commissione, che l'ha approvato nella sua interezza[5]? Oppure la risoluzione del Banco Popular costituisce un atto congiunto di tali soggetti?

5. Ai sensi della sentenza del Tribunale del 1º giugno 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»)[6], il programma di risoluzione è un atto impugnabile e il SRB ne è giuridicamente responsabile.

6. Nell'ambito dell'impugnazione in esame, la Commissione contesta la conclusione secondo cui il ricorso dev'essere diretto contro il SRB. A suo avviso, il ricorso avrebbe dovuto essere proposto nei confronti della Commissione stessa, poiché il programma di risoluzione entra in vigore soltanto a seguito della sua approvazione.

7. La sentenza impugnata è una delle sei cause pilota decise dal Tribunale, scelte come rappresentative di oltre un centinaio di ricorsi diretti presentati da persone fisiche e giuridiche che detenevano capitale del Banco Popular prima della sua risoluzione[7].

II. Contesto normativo pertinente

8. La procedura di risoluzione prevista dal regolamento SRM prevede la partecipazione, in fasi diverse, della Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE»), del SRB, della Commissione e, eventualmente, del Consiglio dell'Unione europea. Il considerando 24 del regolamento SRM prevede quanto segue:

«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

4 Decisione SRB/EES/2017/08 del SRB, adottata nella sua sessione esecutiva del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español, S.A. (in prosieguo: il «programma di risoluzione»).

5 Decisione (UE) 2017/1246 della Commissione, del 7 giugno 2017, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español S.A. (GU 2017, L 178, pag. 15) (in prosieguo: la «decisione di approvazione della Commissione»).

6 Una seconda impugnazione avverso tale sentenza è pendente dinanzi alla Corte di giustizia nella causa C-448/22 P, SFL/CRU. Tale impugnazione non concerne la ricevibilità. Qualora la Corte accolga l'impugnazione nella presente causa, tale seconda impugnazione diventerebbe, presumibilmente, priva di oggetto e sarebbe, di conseguenza, respinta.

7 In tre di dette cause pilota, il programma di risoluzione del SRB è stato impugnato unitamente alla decisione di approvazione della Commissione. La ricevibilità non è stata contestata in nessuna di tali cause. V. sentenza del 1º giugno 2022, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU (T-510/17, EU:T:2022:312); del 1º giugno 2022, Eleveté Invest Group e a./Commissione e CRU (T-523/17, EU:T:2022:313); e del 1º giugno 2022, Aeris Invest/Commissione e CRU (T-628/17, EU:T:2022:315). Impugnazioni avverso le suddette sentenze sono attualmente pendenti dinanzi alla Corte nelle cause C-541/22 P, García Fernández e a./Commissione e CRU; e C-535/22 P, Aeris Invest/Commissione e CRU. L'impugnazione nella causa C-539/22 P, Del Valle Ruíz e a./Commissione e CRU è stata proposta ma poi ritirata il 22 luglio 2023. La quarta causa pilota dinanzi al Tribunale riguardava unicamente la decisione della Commissione che approvava il programma di risoluzione, e la ricevibilità non era stata oggetto di contestazione. V. sentenza del 1º giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314). Tale sentenza non è stata impugnata. Infine, la sesta causa pilota riguardava un ricorso di annullamento parziale del programma di risoluzione del SRB. La Commissione era interveniente in tale causa, ma la ricevibilità non è stata oggetto di contestazione. Tuttavia, il Tribunale ha deciso d'ufficio, con ordinanza, che il ricorso era irricevibile in quanto non soddisfaceva le condizioni richieste per l'annullamento parziale. V. ordinanza del 24 ottobre 2019, Liaño Reig/CRU (T-557/17, EU:T:2019:771). Tale ordinanza è stata confermata in sede di impugnazione dalla Corte, la quale ha dichiarato che il Tribunale non era incorso in errore nel dichiarare che la disposizione controversa non era separabile dal programma di risoluzione del SRB, nella sentenza del 4 marzo 2021, Liaño Reig/CRU (C-947/19 P, EU:C:2021:172).

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 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'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».

9. L'articolo 18, paragrafi 7 e 8, del regolamento SRM disciplina in dettaglio la procedura di risoluzione. I seguenti paragrafi di tale disposizione sono pertinenti ai fini del presente procedimento:

«7. Immediatamente dopo l'adozione del programma di risoluzione, il Comitato lo trasmette alla Commissione.

Entro 24 ore dalla trasmissione del programma di risoluzione da parte del Comitato, la Commissione lo approva o obietta ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali del programma di risoluzione nei casi non contemplati dal terzo comma del presente paragrafo.

Entro 12 ore dalla trasmissione del programma di risoluzione da parte del Comitato, la Commissione può proporre al Consiglio:

a) di obiettare al programma di risoluzione a motivo del fatto che il programma di risoluzione adottato dal Comitato non soddisfa il criterio dell'interesse pubblico di cui al paragrafo 1, lettera c);

b) di approvare o di obiettare a una modifica significativa dell'importo del Fondo previsto nel programma di risoluzione del Comitato.

Ai fini del terzo comma il Consiglio delibera a maggioranza semplice.

Il programma di risoluzione può entrare in vigore soltanto se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso obiezioni entro un periodo di 24 ore dopo la trasmissione da parte del Comitato.

Il Consiglio o la Commissione, a seconda dei casi, adduce i motivi per cui esercita il suo potere di obiezione.

Qualora, entro 24 ore dalla trasmissione del programma di risoluzione da parte del Comitato, il Consiglio abbia approvato la proposta della Commissione per la modifica del programma di risoluzione per i motivi di cui al terzo comma, lettera b), o la Commissione abbia obiettato

conformemente al secondo comma, il Comitato, entro otto ore, modifica il programma di risoluzione conformemente alle motivazioni espresse.

Quando il programma di risoluzione adottato dal Comitato prevede l'esclusione di talune passività nelle circostanze eccezionali di cui all'articolo 27, paragrafo 5, e qualora tale esclusione preveda un contributo da parte del Fondo o di una fonte di finanziamento alternativa per proteggere l'integrità del mercato interno, la Commissione può vietare o imporre modifiche all'esclusione proposta adducendo adeguate motivazioni sulla base della violazione degli obblighi stabiliti all'articolo 27 e nell'atto delegato adottato dalla Commissione sulla base dell'articolo 44, paragrafo 11, della direttiva 2014/59/UE.

8. Qualora il Consiglio si opponga a sottoporre un ente a risoluzione a motivo del fatto che il criterio di interesse pubblico di cui al paragrafo 1, lettera c), non è soddisfatto, l'entità interessata è liquidata in modo ordinato conformemente alla legislazione nazionale applicabile».

III. Fatti che hanno condotto al procedimento dinanzi al Tribunale

10. I fatti rilevanti ai fini dell'impugnazione in esame, quali esposti con maggiore dettaglio nella sentenza impugnata, possono essere riassunti come esposto nel prosieguo.

11. Le difficoltà del Banco Popular sono iniziate nel 2016 e hanno raggiunto il loro apice il 3 giugno 2017, quando il SRB ha deciso di avviare la procedura di vendita del Banco Popular e ha informato il Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fondo di ristrutturazione bancaria ordinata; in prosieguo: il «FROB») dei requisiti riguardanti la vendita.

12. Il 6 giugno 2017 la BCE ha stabilito che il Banco Popular era in dissesto o a rischio di dissesto ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, lettera c), del regolamento SRM e ha trasmesso la propria valutazione al SRB, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1 secondo comma, del regolamento SRM[8].

13. Il 7 giugno 2017 il FROB ha informato il SRB che in quella stessa data, alle ore 3:12, aveva ricevuto un'offerta vincolante da parte del Banco Santander, S.A. (in prosieguo: il «Banco Santander»), il quale proponeva di acquistare le azioni del Banco Popular al prezzo di EUR 1. Il FROB ha proposto al SRB di accettare tale offerta.

14. Nella sessione esecutiva del 7 giugno 2017 il SRB ha accettato la proposta del Banco Santander e ha adottato il programma di risoluzione[9]. Esso è stato trasmesso alla Commissione per approvazione alle ore 5:13. Alle ore 6:30, mediante una decisione avente come destinatario il SRB, la Commissione ha approvato il programma di risoluzione.

[8] Una versione non riservata di tale valutazione può essere consultata all'indirizzo: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

[9] V. articolo 3, paragrafo 1, punti da 30 a 33, del regolamento SRM, che prevede gli strumenti di risoluzione disponibili. Nel caso di specie, è stato utilizzato lo strumento per la vendita dell'attività d'impresa (v. articolo 24 del regolamento SRM), in forza del quale tutte le azioni esistenti (capitale primario di classe 1) e gli strumenti aggiuntivi di classe 1 del Banco Popular sono stati svalutati. Gli strumenti di classe 2 sono stati convertiti in nuove azioni, che in seguito sono state trasferite al Banco Santander al prezzo di EUR 1.

IV. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

15. Con atto introduttivo depositato presso il Tribunale il 2 agosto 2017, la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e la Stiftung für Forschung und Lehre (in prosieguo: la «SFL») hanno proposto un ricorso contro il SRB diretto all'annullamento del programma di risoluzione [10].

16. Il Tribunale ha deciso, d'ufficio, di esaminare la ricevibilità del ricorso e ha concluso che esso era stato correttamente proposto nei confronti del SRB.

17. Tale giudice ha ritenuto decisivo il fatto che la Commissione non possa esercitare le competenze attribuite al SRB modificando il programma di risoluzione o i suoi effetti giuridici [11]. Ciò in quanto l'approvazione della Commissione è richiesta soltanto per gli aspetti discrezionali del programma di risoluzione, il che ha lo scopo di evitare una effettiva delega di poteri, nel senso inteso dalla Corte nella sua sentenza nella causa Meroni [12].

18. Per respingere l'argomento della Commissione secondo cui il programma di risoluzione è un mero atto preparatorio che essa non è tenuta ad approvare, il Tribunale si è basato sulla sentenza nella causa ABLV Bank e a. [13]. Esso ha operato una distinzione tra la valutazione della BCE del dissesto o rischio di dissesto e il programma di risoluzione: nella causa ABLV Bank e a., la Corte ha statuito che la prima non aveva prodotto effetti giuridici vincolanti nei confronti dei ricorrenti, a differenza del programma di risoluzione e dei suoi strumenti attuativi [14]. Il Tribunale ha avallato tale conclusione sostenendo che, a differenza dei poteri del SRB rispetto alla BCE, la Commissione non può opporsi ad aspetti puramente tecnici del programma di risoluzione, né modificarli.

19. Il Tribunale ha altresì respinto l'argomento del Parlamento e del Consiglio secondo cui l'articolo 86 del regolamento SRM riguarderebbe unicamente le decisioni del SRB per le quali non è richiesta l'approvazione della Commissione. Esso ha spiegato che il programma di risoluzione è escluso dal controllo della commissione per i ricorsi e che non sussiste alcuna altra deroga che lo sottragga alle competenze di controllo dei giudici dell'Unione previste all'articolo 86 del regolamento SRM [15].

20. Infine, il Tribunale ha richiamato i principi di certezza del diritto e di tutela giurisdizionale effettiva [16] per suffragare la sua conclusione secondo cui il programma di risoluzione è un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

[10] Il Regno di Spagna, il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, nonché il Banco Santander, sono intervenuti a sostegno del SRB.

[11] Sentenza impugnata, punto 132.

[12] Sentenza impugnata, punti 129 e 130, nei quali si richiama la sentenza del 13 giugno 1958, Meroni/Alta Autorità (9/56, EU:C:1958:7).

[13] Sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369).

[14] Sentenza impugnata, punto 135, in cui si richiama la sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 66).

[15] Sentenza impugnata, punto 140.

[16] Sentenza impugnata, punti da 145 a 147.

V. Procedimento dinanzi alla Corte

21. Con il suo ricorso depositato il 17 agosto 2022, la Commissione chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha dichiarato ricevibile il ricorso di annullamento;

– dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento proposto nella causa T-481/17 e, di conseguenza, respingerlo nella sua interezza;

– condannare la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e la SFL (ricorrenti in primo grado) al pagamento delle spese sostenute dalla Commissione in qualità di parte del presente procedimento e del procedimento dinanzi al Tribunale.

22. Il SRB chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione;

– condannare la Commissione alle spese.

23. La SFL chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione della Commissione avverso la sentenza impugnata per difetto di legittimazione ad agire;

– in subordine, respingere l'impugnazione della Commissione;

– condannare la Commissione alle spese sostenute in qualità di parte del presente procedimento di impugnazione.

24. Il Parlamento, interveniente a sostegno della Commissione, chiede alla Corte di accogliere integralmente il ricorso della Commissione.

25. Il Consiglio è intervenuto a sostegno del rigetto del ricorso di annullamento del programma di risoluzione in quanto infondato.

26. Il 13 giugno 2023 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale il Parlamento, il Consiglio, la Commissione, la SFL e il SRB hanno svolto difese orali.

VI. Analisi

27. La Commissione deduce tre motivi di impugnazione. In primo luogo, essa sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nello statuire che il programma di risoluzione, quale adottato dal SRB, produce effetti giuridici vincolanti. In secondo luogo, la Commissione sostiene che il Tribunale ha dichiarato ricevibile un ricorso proposto nei confronti del convenuto errato, violando così i diritti della difesa della Commissione. Infine, la Commissione sostiene che la motivazione del Tribunale è contraddittoria.

28. Tutti e tre i motivi di impugnazione si riducono a un'unica questione: se il Tribunale abbia correttamente ritenuto che un ricorso avverso il programma di risoluzione del Banco Popular potesse essere proposto nei confronti del SRB. Pertanto, li esaminerò congiuntamente.

29. La mia analisi mostrerà che il Tribunale è incorso in un errore. L'autore giuridicamente responsabile del programma di risoluzione è la Commissione, e in una situazione come quella del caso di specie, in cui la Commissione ha approvato il programma di risoluzione, un ricorso di annullamento può essere proposto soltanto nei confronti di detta istituzione.

30. Tale conclusione discende dal regolamento SRM, con il quale il legislatore dell'Unione ha organizzato la procedura di risoluzione e ripartito compiti fra diversi attori. Tuttavia, in contrasto con uno degli argomenti della Commissione, non ritengo che siffatta soluzione sia imposta dalla dottrina Meroni [17].

31. Il legislatore dell'Unione avrebbe potuto delegare al SRB il potere di adottare autonomamente programmi di risoluzione in singoli casi, nel rispetto delle condizioni previste dalla norma attributiva di detto potere e prevedendo un controllo giurisdizionale. Tuttavia, non lo ha fatto. La scelta legislativa è consistita, invece, nel non attribuire al SRB un potere autonomo di tal genere, bensì di sottoporlo, in aggiunta, all'approvazione della Commissione.

32. Al fine di motivare le mie conclusioni, procederò nel modo seguente. Descriverò anzitutto il SRB e il suo ruolo, nonché il ruolo della Commissione e del Consiglio ai sensi del regolamento MRU (sezione A1). Mostrerò che vi sono quattro ipotesi diverse nelle quali la procedura di risoluzione entra in vigore (sezione A2). Spiegherò poi che la dottrina Meroni, al suo stato attuale, non richiede l'intervento della Commissione o del Consiglio nelle decisioni adottate dal SRB in singoli casi (sezione B1). Dimostrerò poi che la scelta legislativa di procedere comunque in tal senso rende la Commissione l'autore giuridicamente responsabile del programma di risoluzione (sezione B2). Di conseguenza, i ricorrenti hanno erroneamente diretto il loro ricorso nei confronti del SRB, e il Tribunale è incorso in errore nel ritenerlo ricevibile.

A. Sul SRB e sul ruolo dei diversi attori nella procedura di risoluzione

1. Sul SRB

33. Nel considerando 31 del regolamento MRU si dichiara che «è opportuno che il [SRB] si configuri come agenzia specifica dell'Unione dotata di struttura propria, corrispondente alle specifiche funzioni attribuitele, e atipica rispetto al modello di tutte le altre agenzie dell'Unione» [18]. Il SRB è una delle oltre 35 agenzie esistenti a livello dell'Unione, ciascuna con strutture, compiti e poteri specifici. Come sottolineato da diversi studiosi, i trattati non rendono ancora adeguatamente conto di questo processo di «agentificazione» [19], di cui il SRB non è che una manifestazione.

[17] Per una spiegazione più dettagliata di tale dottrina, v. infra, paragrafo 76.

[18] In udienza, il Parlamento è stato invitato a precisare cosa si debba intendere con tale considerando. Esso ha risposto che l'obiettivo era precisare che il CRU dispone di maggiori poteri rispetto a quelli normalmente attribuiti alle agenzie, ma che ciò non cambia il fatto che il CRU si inserisce in un procedimento amministrativo complesso. La SFL ha dichiarato, in udienza, che, in virtù del potere di risoluzione centralizzato attribuito al CRU, esso è un'agenzia sui generis.

[19] L'agentificazione è stata descritta come un processo nel quale, ai sensi del diritto pubblico, poteri pubblici sono trasferiti a organi specializzati, separati rispetto alle istituzioni legislative o esecutive tradizionalmente intese. Verhoest, K., van Thiel, S., e De Vadder, S., «Agencification in Public Administration», *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, pag. 2.

34. L'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento MRU conferisce al SRB il potere di decidere se procedere a una risoluzione. Il SRB avvia una procedura di risoluzione dopo la determinazione, da parte della BCE, che un ente creditizio è in dissesto o a rischio di dissesto [20]. Tuttavia, a determinate condizioni, il SRB può compiere di propria iniziativa una valutazione circa il dissesto o il rischio di dissesto [21]. Pertanto, sebbene la valutazione della BCE determini, in linea di principio, l'avvio della procedura di risoluzione, anche il SRB può avviarla autonomamente.

35. IL SRB può decidere di procedere alla risoluzione soltanto se essa è nell'interesse pubblico [22]. Se decide di procedere alla risoluzione, il SRB decide anche gli strumenti di risoluzione da utilizzare [23].

36. Tutti i partecipanti al procedimento dinanzi alla Corte sono concordi nel ritenere che tali scelte del SRB abbiano natura discrezionale e siano soggette al controllo della Commissione [24].

37. Se il SRB ritiene che la risoluzione sia nell'interesse pubblico, la Commissione può, entro 12 ore dalla ricezione del programma di risoluzione, proporre al Consiglio di obiettare alla conclusione che la risoluzione soddisfa il criterio dell'interesse pubblico [25]. A tal riguardo, la discrezionalità del SRB è limitata dalla Commissione e dal Consiglio.

38. Tuttavia, se il SRB constata che la risoluzione non è nell'interesse pubblico, il regolamento MRU non prevede che la Commissione o il Consiglio possano obiettare. Senza voler influenzare la futura decisione della Corte a tal riguardo [26], mi sembra che una contestazione della conclusione che la risoluzione non sia nell'interesse pubblico possa essere diretta soltanto contro il SRB, trattandosi dell'organo che adotta la decisione finale in materia.

39. Oltre a decidere se procedere o meno alla risoluzione, il SRB ha il potere di adottare una serie di altre decisioni individuali nel contesto della procedura di risoluzione [27].

40. Ad esempio, il SRB elabora piani di risoluzione [28] ed emana orientamenti e istruzioni alle autorità nazionali di risoluzione al fine di garantire un'applicazione efficace e coerente dei suoi poteri specifici di cui al regolamento MRU [29]. Esso ha il potere di imporre all'ente creditizio o alla

20 La BCE procede previa consultazione del CRU, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento SRM.

21 Ibidem.

22 Articolo 18, paragrafo 5, del regolamento SRM. Il SRB ha pubblicato la sua posizione in merito alla valutazione dell'interesse pubblico nel 2019. V. https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Articolo 23, paragrafo 1, del regolamento SRM.

24 Articolo 18, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento SRM.

25 Articolo 18, paragrafo 7, terzo comma, del regolamento SRM.

26 Il contenzioso relativo alla decisione del SRB di non adottare un programma di risoluzione nei confronti dell'ABLV Bank è pendente. Inizialmente, i ricorrenti hanno impugnato la valutazione del dissesto o rischio di dissesto effettuata dalla BCE. Tali ricorsi sono stati respinti dal Tribunale con ordinanzae del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296) e del 6 maggio 2019, Bernis e a./BCE (T-283/18, EU:T:2019:295). La Corte di giustizia ha confermato le suddette ordinanze nella sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369), statuendo che la valutazione della BCE non è un atto impugnabile, mentre la decisione del SRB di non procedere alla risoluzione lo è. Nel contenzioso che ne è scaturito, nel quale è stata impugnata tale decisione del SRB, il Tribunale ha dichiarato ricevibile il ricorso, ma lo ha rigettato in quanto infondato, nella sentenza del 6 luglio 2022, ABLV Bank/CRU (T-280/18, EU:T:2022:429). Contro tale sentenza è attualmente pendente un'impugnazione nella causa C-602/22 P, ABLV Bank/CRU. La suddetta impugnazione costituisce un'occasione perfetta, per la Corte, per affrontare la questione della discrezionalità di cui dispone il SRB nel decidere circa la sussistenza di un interesse pubblico alla risoluzione.

27 Il capo 2 del titolo V del regolamento SRM enuncia i poteri del SRB per quanto concerne il Fondo di risoluzione unico, che non sono pertinenti ai fini dell'impugnazione in esame e non saranno oggetto di trattazione in questa sede.

28 Articolo 8, paragrafo 1, del regolamento SRM.

29 V., ad esempio, articolo 8, paragrafo 3, e articolo 12, paragrafo 3, del regolamento SRM.

sua impresa madre di contattare potenziali acquirenti nella fase di intervento precoce e di imporre alle autorità nazionali di risoluzione competenti di elaborare un programma preliminare di risoluzione [30].

41. Il Comitato decide inoltre quale sia il soggetto incaricato di effettuare una valutazione equa, prudente e realistica delle attività e passività di un ente creditizio prima di decidere in merito alla risoluzione e sceglie, a tal fine, una persona indipendente da qualsiasi autorità pubblica [31]. Durante l'attuazione della risoluzione, il SRB dispone di poteri di sorveglianza e può impartire istruzioni alle autorità nazionali di risoluzione [32]. Infine, il Comitato dispone di poteri di indagine [33] e può irrogare sanzioni alle entità che non rispettano le sue decisioni di indagine [34].

42. Il programma di risoluzione del SRB è soggetto all'approvazione della Commissione o, per quanto concerne talune questioni, del Consiglio. Prima della concessione di tale approvazione, il programma di risoluzione adottato dal SRB non è giuridicamente vincolante. Ciò mi conduce alle quattro possibili scenari concernenti l'entrata in vigore di un programma di risoluzione.

2. Quattro possibili scenari dopo l'adozione di un programma di risoluzione da parte del SRB

43. L'articolo 18, paragrafo 7, quinto comma, del regolamento MRU stabilisce che il programma di risoluzione «può entrare in vigore soltanto se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso obiezioni entro un periodo di 24 ore dopo la trasmissione da parte del Comitato». Il resto dell'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento MRU prevede quattro ipotesi in cui il programma di risoluzione entra in vigore, che prevedono l'intervento del SRB, della Commissione e, eventualmente, del Consiglio.

44. La risoluzione del Banco Popular si inquadra soltanto nel primo scenario. La mia analisi, che conduce alla conclusione secondo cui la Commissione è l'unico soggetto giuridicamente responsabile, nei confronti del quale deve essere proposto un ricorso avverso il programma di risoluzione, si applica a tale scenario. La mia intenzione non è quella di proporre soluzioni trasversali, ma ritengo importante distinguere lo scenario in discussione dagli altri. Ciò aiuterà a comprendere meglio il rapporto tra la Commissione e il SRB ai fini della soluzione della presente causa.

a) Primo scenario: il programma di risoluzione del SRB è approvato dalla Commissione

45. La Commissione può approvare il programma di risoluzione entro 24 ore dalla sua trasmissione da parte del SRB [35].

30 Articolo 13, paragrafo 3, del regolamento SRM.

31 Articolo 20, paragrafo 1, del regolamento SRM. Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 15, del regolamento SRM, la valutazione non è oggetto di un diritto di impugnazione autonomo, ma può essere impugnata unitamente alla decisione del SRB (la disposizione non precisa di quale decisione si tratti, ma si può dedurre che si tratta del programma di risoluzione). Infatti, al punto 141 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che tale disposizione conferma altresì che il programma di risoluzione è, di per sé, un atto impugnabile.

32 Articoli 28 e 29 del regolamento SRM.

33 Ai sensi degli articoli da 34 a 36 del regolamento SRM, il SRB può formulare richieste di informazioni, svolgere indagini generali e condurre ispezioni in loco.

34 Articoli da 38 a 41 del regolamento SRM. Ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento SRM, qualsiasi persona fisica o giuridica, incluse le autorità nazionali di risoluzione, può proporre ricorso contro tali decisioni dinanzi alla commissione per i ricorsi.

35 Articolo 18, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento SRM.

46. Ciò è quanto è avvenuto nel contesto della risoluzione del Banco Popular. La Commissione non ha mosso alcuna obiezione e ha espressamente approvato il programma di risoluzione nella sua interezza.

47. Poiché in questo scenario non sono state sollevate obiezioni, il programma di risoluzione è entrato in vigore [36].

48. Nella risoluzione del Banco Popular, l'articolo 12.1 del programma di risoluzione indicava che esso sarebbe dovuto entrare in vigore il 7 giugno 2017 alle ore 6:30. Questo è il momento in cui la Commissione ha approvato il programma di risoluzione, e non il momento il SRBlo ha trasmesso alla Commissione (5:13).

49. Tuttavia, nel presente contenzioso, sono state proposte diverse interpretazioni per quanto concerne l'entrata in vigore [37]. Da un lato, il Tribunale ha osservato che l'articolo 12 del programma di risoluzione prevedeva l'ora della sua entrata in vigore, il che lo ha indotto a concludere che il programma di risoluzione sia, di per sé, un atto idoneo ad entrare in vigore [38]. Dall'altro lato, la Commissione sostiene che è la sua approvazione ad essere decisiva ai fini dell'entrata in vigore del programma di risoluzione [39].

50. Come argomenterò nella sezione B2, dalla formulazione e dall'impianto del regolamento SRM risulta che, in tale scenario, è proprio l'approvazione della Commissione a rendere il programma di risoluzione un atto giuridicamente vincolante.

b) Secondo scenario: silenzio

51. Il secondo scenario, descritto dalla Commissione in udienza come altamente improbabile, è che la Commissione non si pronunci nelle 24 ore successive alla trasmissione del programma di risoluzione.

52. Presumibilmente, l'articolo 18, paragrafo 7, quinto comma, del regolamento SRM depone a favore della conclusione secondo cui, in assenza di obiezioni (compreso il caso di silenzio totale), il programma di risoluzione entra in vigore senza l'approvazione della Commissione.

53. Una possibile interpretazione è che, in tale situazione, l'unico atto produttivo di effetti giuridici vincolanti sarebbe il programma di risoluzione stesso. Ciò contrasterebbe con l'argomento della Commissione secondo cui la sua approvazione è una condizione essenziale ai fini dell'entrata in vigore di un programma di risoluzione.

54. Un altro modo di interpretare questo scenario è ritenere che, in questo caso, l'approvazione della Commissione sia tacita e operi ugualmente come condizione necessaria all'entrata in vigore del programma di risoluzione. Questo è l'argomento della Commissione nell'impugnazione in esame.

36 Articolo 18, paragrafo 7, quinto comma, del regolamento SRM.

37 Il rinvio all'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento SRM, contenuto nell'articolo 12.1 del programma di risoluzione, può aver dato adito a confusione. Tale disposizione definisce il contenuto del programma di risoluzione, e non la procedura per la sua entrata in vigore (che è invece disciplinata dall'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM).

38 Sentenza impugnata, punto 117.

39 Il che è emerge chiaramente dal riferimento all'ora in cui la Commissione lo ha approvato, anziché all'ora in cui il SRB lo ha trasmesso alla Commissione.

55. Posso concordare con la Commissione sul fatto che tale scenario possa essere assimilato al primo e che, nonostante l'assenza di un'approvazione espressa, il ricorso debba essere proposto nei confronti della Commissione, poiché si tratta del soggetto giuridicamente responsabile del programma di risoluzione.

56. Tuttavia, occorre procedere con cautela in assenza di un'azione espressa da parte della Commissione, poiché ciò potrebbe indicare che il suo ruolo nell'approvazione del programma di risoluzione elaborato dal SRB non sia reale, ma meramente simbolico [40]. Poiché la risoluzione del Banco Popular è stata la prima ai sensi del regolamento SRM, non è possibile sapere se, in futuro, la Commissione approverà tacitamente programmi di risoluzione. Per il momento, possiamo soltanto fare affidamento sul fatto che la Commissione non agirà in tal modo [41].

c) Terzo scenario: la Commissione obietta agli aspetti discrezionali del programma di risoluzione

57. La Commissione può obiettare agli aspetti discrezionali [42] del programma di risoluzione [43]. In tal caso, essa deve motivare le sue obiezioni [44].

58. Nella sentenza impugnata il Tribunale ha statuito che la Commissione non può obiettare al programma di risoluzione per quanto riguarda i suoi aspetti puramente tecnici, né può modificarli [45]. Tale giudice ha quindi concluso che il programma di risoluzione produce effetti giuridici autonomi. Anche il SRB ha assunto una posizione analoga nella sua comparsa di risposta.

59. È vero che le obiezioni della Commissione possono vertere soltanto su aspetti discrezionali. Tuttavia, la parte discrezionale del programma si basa su conclusioni tratte dalle sue parti non discrezionali. Ad esempio, la Commissione potrebbe obiettare alla scelta dello strumento di risoluzione proposto dal SRB a motivo del fatto che essa trae una conclusione diversa dalla valutazione della banca.

60. In tale scenario, il SRB dispone di otto ore per modificare il programma di risoluzione, conformemente alle motivazioni della Commissione [46].

61. In ogni caso, se la Commissione ha obiettato al programma di risoluzione, esso non può entrare in vigore senza che tali obiezioni siano incorporate. A mio avviso, anche in tale scenario sembra ragionevole ritenere che la Commissione sia responsabile del programma di risoluzione.

40 Il Tribunale ha statuito, nella causa pilota che non è stata oggetto di impugnazione [sentenza del 1º giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314, punto 122)], che la Commissione deve approvare espressamente il programma di risoluzione, pena la violazione della dottrina Meroni. Tenuto conto della mia posizione sull'applicabilità della dottrina Meroni al SRB (v. infra, sezione B1), non condivido il fatto che la dottrina Meroni imponga alla Commissione un obbligo di approvare espressamente un programma di risoluzione.

41 Una preoccupazione legata al silenzio consiste nel fatto che esso renderebbe la Commissione inerte e subordinata al SRB.V. Adamski, D., «The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation», *European Law Review* 812, vol. 39(4), 2014, pagg. 817 e 818 (secondo il quale il fatto che un preponente faccia affidamento sulle competenze tecniche e professionali di un agente crea il rischio di un'asimmetria informativa, inducendo l'agente, in ultima istanza, a compiere scelte politiche che il preponente approva come un semplice passacarte).

42 In udienza, i partecipanti al procedimento di impugnazione hanno fatto riferimento alla scelta dello strumento di risoluzione, al rispetto degli obiettivi della risoluzione e a qualsiasi altro aspetto non tecnico della procedura di risoluzione.

43 Articolo 18, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento SRM. Sono esclusi i) la valutazione dell'interesse pubblico e ii) l'importo del Fondo di risoluzione unico da utilizzare. Se la Commissione obietta a uno di tali elementi, deve proporre al Consiglio di sollevare obiezioni (articolo 18, paragrafo 7, terzo comma del regolamento SRM). Esaminerò tale situazione nel contesto della quarta ipotesi.

44 Articolo 18, paragrafo 7, sesto comma, del regolamento SRM.

45 Sentenza impugnata, punti 132 e 137.

46 Articolo 18, paragrafo 7, settimo comma, del regolamento SRM. Non si stabilisce espressamente se la Commissione debba nuovamente confermare il programma modificato.

d) Quarto scenario: partecipazione del Consiglio

62. La risoluzione deve essere necessaria nell'interesse pubblico [47]. Inoltre, un possibile strumento di risoluzione è il «bail-in», per il quale possono essere utilizzati fondi provenienti dal Fondo di risoluzione unico (in prosieguo: il «Fondo») [48]. Si tratta dei due aspetti del programma di risoluzione sottoposti al controllo del Consiglio.

63. Entro 12 ore dalla trasmissione del programma di risoluzione [49], la Commissione può proporre al Consiglio, da un lato, di obiettare al programma di risoluzione qualora la risoluzione non sia nell'interesse pubblico; o, dall'altro, di approvare o di obiettare alla proposta della Commissione di una modifica significativa dell'importo del Fondo da utilizzare.

64. In questa ipotesi, il Consiglio delibera a maggioranza semplice [50] e deve addurre i motivi per cui esercita il suo potere di obiezione [51].

65. Qualora il Consiglio obietti all'esistenza di un interesse pubblico, l'entità interessata è liquidata conformemente alla legislazione nazionale [52]. Il Consiglio ha pertanto il potere di bloccare la risoluzione.

66. Qualora il Consiglio approvi la proposta della Commissione relativa a un'obiezione o a una modifica del ricorso al Fondo, il SRB modifica di conseguenza il programma di risoluzione, entro otto ore [53].

67. Al pari del terzo scenario, la Commissione solleva obiezioni, ma, a differenza di detto scenario, non può imporle al SRB senza l'accordo del Consiglio. Sono possibili, quindi, diversi ulteriori sviluppi: il Consiglio può accogliere la posizione della Commissione ma può anche respingerla, concordando così con il programma originario del SRB.

68. Qual è l'atto impugnabile in questo quarto scenario? Se la posizione del Consiglio sfocia nel rigetto del programma di risoluzione (ad esempio per assenza di interesse pubblico), l'unico atto impugnabile è la posizione del Consiglio. In una situazione del genere, non esiste un programma di risoluzione.

69. Tuttavia, se il Consiglio non concorda con la Commissione e conferma l'esistenza di un interesse pubblico alla risoluzione, il programma può entrare in vigore. Esso, tuttavia, non è stato approvato dalla Commissione. Chi dovrebbe essere il convenuto in un ricorso avverso siffatto programma: il solo Consiglio? Il Consiglio e la Commissione congiuntamente? Una questione analoga si pone qualora l'importo del Fondo da utilizzare sia modificato, in una situazione in cui il Consiglio e la Commissione non sono d'accordo.

70. Il regolamento SRM nulla dice su tali questioni.

47 Articolo 18, paragrafo 1, lettera c), del regolamento SRM.

48 Articolo 27 del regolamento SRM. Tale strumento non è stato utilizzato nella risoluzione del Banco Popular. Esso è incluso nell'analisi per ragioni di completezza.

49 Articolo 18, paragrafo 7, terzo comma, del regolamento SRM.

50 Articolo 18, paragrafo 7, quarto comma, del regolamento SRM.

51 Articolo 18, paragrafo 7, sesto comma, del regolamento SRM.

52 Articolo 18, paragrafo 7, ottavo comma, del regolamento SRM.

53 Articolo 18, paragrafo 7, settimo comma, del regolamento SRM.

71. Senza alcuna intenzione, lo ribadisco, di precludere una soluzione diversa allorché sorga una questione concreta, e valutando tali scenari sul piano astratto, sono incline a concludere che la Commissione debba sempre essere coinvolta nell'impugnazione del programma di risoluzione (unitamente al Consiglio o anche autonomamente). Come spiegherò nella sezione B2, la misura in cui la Commissione, rispetto al Consiglio, partecipa alla procedura di risoluzione depone a favore di tale conclusione.

B. La Commissione è giuridicamente responsabile del programma di risoluzione del Banco Popular

72. Come indicato in precedenza, suggerisco alla Corte di dichiarare che il Tribunale ha interpretato erroneamente il regolamento SRM allorché ha statuito che il programma di risoluzione del Banco Popular è un atto imputabile al SRB, anziché alla Commissione. Suggerisco pertanto alla Corte di accogliere l'impugnazione e di annullare la sentenza impugnata. I miei argomenti, tuttavia, non ricalcano perfettamente quelli della Commissione.

73. Soprattutto, non condivido l'argomento della Commissione secondo cui la dottrina Meroni impone che il programma di risoluzione sia imputato alla Commissione. Detta interpretazione discende, invece, dal tenore letterale e dall'impianto del regolamento SRM.

74. Prima di esporre le ragioni di una siffatta lettura del regolamento SRM (2), spiegherò anzitutto il modo in cui, al giorno d'oggi, la dottrina Meroni dovrebbe essere intesa (1).

1. Delega di poteri discrezionali: dalla sentenza Meroni alla sentenza ESMA

75. Secondo uno degli argomenti dedotti dalla Commissione nell'impugnazione in esame, l'attribuzione di poteri discrezionali al SRB contrasterebbe con la dottrina Meroni e con il principio dell'equilibrio istituzionale [54]. Se si guarda alla genesi legislativa, a seguito dell'intervento del Consiglio nella procedura legislativa [55], al SRB non è stato attribuito il potere di produrre atti con effetti giuridici vincolanti per i singoli. Ciò è stato ritenuto necessario al fine di garantire il rispetto della dottrina Meroni.

76. Tale dottrina prende il suo nome dalla sentenza nella causa Meroni, pronunciata nel 1958 [56]. All'epoca non esisteva la Commissione come la conosciamo oggi, ma l'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. L'Alta Autorità aveva delegato i poteri di gestione

[54] Ci si può chiedere se la motivazione sottesa alla sentenza Meroni fosse soltanto la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale o se essa includesse anche la necessità di permettere un controllo giurisdizionale effettivo. Per l'opinione secondo cui entrambe queste preoccupazioni hanno guidato la decisione della Corte nella causa Meroni, v. conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562, paragrafo 64). V. anche Chamon, M., «EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea», *Common Market Law Review*, vol. 48, 2011, pag. 1055, in particolare pagg. 1058 e 1059 (in cui egli sostiene che equiparare l'equilibrio dei poteri di cui alla sentenza Meroni all'equilibrio istituzionale introdotto nel 1990 non è giustificato, poiché il primo dovrebbe invece essere interpretato nel senso che si riferisce al sistema di tutela giurisdizionale previsto dai trattati).

[55] Il servizio giuridico del Consiglio ha ritenuto troppo ampia e imprecisa la proposta originaria, in quanto consentiva al SRB di decidere questioni di natura non meramente tecnica e, quindi, in violazione della dottrina Meroni. V. Consiglio dell'Unione europea, parere del servizio giuridico sulla delega di poteri al SRB, Bruxelles, 7 ottobre 2013, doc. n. 14547/13, pagg. 17 e 26 (in prosieguo: il «parere del servizio giuridico del Consiglio sulla delega di poteri»). V. anche considerando 24 del regolamento SRM, in cui la giustificazione del coinvolgimento della Commissione e del Consiglio si conforma all'interpretazione della dottrina Meroni accolta nel parere del servizio giuridico del Consiglio sulla delega di poteri.

[56] Sentenza del 13 giugno 1958, Meroni/Alta Autorità (9/56, EU:C:1958:7).

finanziaria del regime dei rottami a un organismo privato. La Corte ha statuito che l'Alta Autorità poteva delegare soltanto poteri d'esecuzione ben definiti, e necessariamente sotto il pieno controllo dell'Alta Autorità [57].

77. La sentenza Meroni è diventata il modello di valutazione della delega di poteri nel diritto dell'Unione [58]. Essa è spesso intesa nel senso che impone la regola ai sensi della quale i poteri discrezionali non possono formare oggetto di delega [59].

78. Tuttavia, escludere la delega di poteri discrezionali a qualsiasi organo, ad eccezione della Commissione, non rispecchia la realtà attuale [60]. Molte agenzie istituite a livello dell'Unione dispongono del potere di adottare decisioni giuridicamente vincolanti che sono necessariamente espressione di un certo grado di discrezionalità [61].

79. Lord Diplock ha proposto una definizione di discrezionalità che ritengo utile e suscettibile di applicazione nel contesto dell'Unione europea: «La nozione stessa di discrezionalità amministrativa implica un diritto di scegliere tra più linee di azione possibili, sulle quali persone ragionevoli possono avere opinioni divergenti riguardo a quella da preferire» [62].

80. La discrezionalità è un elemento necessario del processo normativo: l'adozione di norme, risultanti da scelte politiche, generalmente vincolanti per chiunque e alle stesse condizioni. Siffatto potere è sempre più spesso delegato all'esecutivo [63]. Nell'Unione europea, l'adozione di norme generali può essere delegata soltanto alla Commissione [64]. Si può affermare che il processo normativo nell'Unione deve restare nelle mani delle istituzioni dell'Unione.

57 Sentenza del 13 giugno 1958, Meroni/Alta Autorità (9/56, EU:C:1958:7, in particolare pag. 41).

58 La lettura tradizionale della sentenza Meroni può discendere dall'individuazione della finalità di tale sentenza nella salvaguardia dell'equilibrio istituzionale, traendo tale conclusione dal riferimento della Corte all'equilibrio dei poteri. V. Chamon, op. cit. nota 54, pagg. 1058 e 1059. V. anche il parere del servizio giuridico del Consiglio sulla delega di poteri, pagg. da 3 a 5.

59 Sentenza del 13 giugno 1958, Meroni/Alta Autorità (9/56, EU:C:1958:7, in particolare pag. 44). Chamon aggiunge altre sei conseguenze della sentenza Meroni individuate dalla dottrina: «1) l'autorità delegante non può delegare più poteri rispetto a quelli di cui dispone; 2) l'autorità delegante dovrebbe garantire un controllo continuo; 3) la delega non può essere implicita ma deve essere effettuata espressamente; 4) dovrebbe essere assicurato un controllo giurisdizionale continuo; 5) l'equilibrio istituzionale non dovrebbe essere perturbato; e 6) la delega dovrebbe essere effettivamente necessaria ai fini dell'espletamento dei compiti di cui si tratta». Chamon, M., «The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism», *European Law Review*, vol. 39(3), 2014, pag. 380, in particolare pag. 382 [traduzione libera].

60 Simoncini, M.,«"Live and let die?" The Meroni doctrine in 2023», disponibile all'indirizzo https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 Il parere del servizio giuridico del Consiglio sulla delega di poteri menziona l'Agenzia europea per i medicinali, le autorità europee di vigilanza, quali l'Autorità bancaria europea, e l'ESMA (pag. 5, nota 11). Esaminando l'articolo 58 bis dello statuto della Corte di giustizia, possiamo rinvenire almeno altri quattro uffici e agenzie che emettono decisioni individuali direttamente soggette al controllo dei giudici dell'Unione, previo espletamento di procedimenti di controllo interno: l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale, l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, l'Agenzia europea per le sostanze chimiche e l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea. È interessante notare che la proposta di modifica dello statuto della Corte di giustizia include una modifica dell'articolo 58 bis, che aggiunge all'elenco di tali organi anche il SRB.V. articolo 3 della proposta di regolamento che modifica il protocollo (n. 3) sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Disponibile all'indirizzo https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

62 *Secretary of State for Education and Science v Tameside MBC* [1976] UKHL 6, pag. 17 [traduzione libera]. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Emiliou nella causa BCE/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, paragrafo 44).

63 Galligan, D.J., «Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions», in Galligan D.J., (a cura di), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, pag. 145.

64 L'articolo 290, paragrafo 1, TFUE stabilisce inoltre che alla Commissione può essere delegato soltanto il potere di integrare o modificare determinati elementi non essenziali di un atto legislativo.

81. La discrezionalità, tuttavia, è presente anche nell'adozione di decisioni individuali [65]. L'applicazione di una determinata regola a un insieme specifico di fatti è raramente automatica, o forse non lo è mai [66]; essa implica, generalmente, l'effettuazione di scelte. Siffatto processo decisionale discrezionale in casi singoli è guidato e limitato da norme generali di rango superiore.

82. Le norme in materia di delega nell'Unione europea non hanno cessato di evolversi nel 1958. Il mio argomento è che la dottrina Meroni contemporanea impone una distinzione tra la delega di poteri normativi e la delega del potere discrezionale di adottare decisioni individuali. Il primo potere non può essere delegato ad agenzie. Di converso, nel caso del secondo ciò è possibile, ma l'esercizio di siffatto potere deve essere sufficientemente circoscritto nell'atto di delega.

83. Tale conclusione discende dalla giurisprudenza elaborata a seguito della sentenza Meroni.

84. La prima causa pertinente è la causa Romano [67]. In tale causa, il Consiglio aveva attribuito alla Commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti (in prosieguo: la «Commissione amministrativa») il potere di fissare il tasso di conversione che gli organi nazionali erano tenuti ad applicare per stabilire gli importi dovuti a una persona al fine di recuperare la differenza tra i livelli della prestazione a cui essa aveva diritto presso più di uno Stato membro.

85. La Corte ha statuito che a un organo quale la Commissione amministrativa non poteva essere delegato il potere di adottare «atti di carattere normativo» [68]. La Corte ha fatto riferimento all'articolo 155 del Trattato CEE, che disciplinava le competenze della Commissione. Presumibilmente, quindi, l'errore del Consiglio era stato quello di non aver delegato tale potere alla Commissione [69]. Nel giungere a tale conclusione, la Corte ha fatto riferimento agli articoli 173 e 177 del Trattato CEE [attuali articoli 263 e 267 TFUE], che all'epoca non menzionavano il controllo giurisdizionale di decisioni di organi quali la Commissione amministrativa.

86. Di conseguenza, il tasso di conversione fissato dalla Commissione amministrativa non vincolava gli organi nazionali all'atto di determinazione degli importi delle prestazioni da erogare.

87. La seconda causa pertinente è la causa ESMA, nota anche come causa «Short Selling» [70]. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (in prosieguo: l'«ESMA») era stata istituita nel quadro della risposta dell'Unione alla crisi finanziaria, con l'obiettivo di rafforzare la vigilanza sui mercati finanziari a livello dell'Unione [71]. Nel 2012 all'ESMA è stato attribuito anche il potere di adottare decisioni nei confronti di singoli operatori di mercato, qualora essa ritenga sussistente una «minaccia all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità di tutto o di parte del sistema finanziario dell'Unione» [72].

65 Per un'esposizione classica della discrezionalità connessa all'adozione di decisioni amministrative, v. Galligan, D.J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, ristampa, 2011.

66 Indipendentemente dal livello di conoscenze o competenze tecniche, l'organo decisionale non è mai, parafrasando Montesquieu, una mera «bouche de la loi». V. anche Mendes, J., «Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU», *Modern Law Review*, vol. 80(3), 2017, pag. 443.

67 Sentenza del 14 maggio 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Ibidem, punto 20.

69 V. Chamon, op. cit., nota 54, pag. 1063.

70 Sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562, paragrafo 2).

72 Articolo 28 del regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) (GU 2012, L 86, pag. 1).

88. Il Regno Unito chiedeva l'annullamento della disposizione che aveva attribuito tale potere all'ESMA. Esso sosteneva che le dottrine Meroni e Romano erano state violate, in quanto all'ESMA era stato attribuito il potere discrezionale di adottare atti di carattere normativo. Inoltre, il Regno Unito sosteneva che gli articoli 290 e 291 TFUE disciplinano in modo esaustivo la delega e l'attuazione nel diritto dell'Unione, escludendo che siffatti poteri possano essere attribuiti ad agenzie [73].

89. Nella sentenza ESMA, la Corte si è occupata dei requisiti di cui alla giurisprudenza Meroni nel contesto del Trattato di Lisbona e ha concluso che ciò che continua ad essere vietato è l'attribuzione di una «ampia libertà di valutazione» a un'agenzia [74]. Essa ha statuito, tuttavia, che i poteri conferiti all'ESMA sono disciplinati in modo preciso e sono soggetti a un controllo giurisdizionale. L'ESMA ha il potere di agire soltanto qualora vi siano «minacce all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità di tutto o di parte del sistema finanziario dell'Unione e sussistano implicazioni transfrontaliere» [75].

90. La Corte non ha ritenuto rilevante il fatto che la determinazione stessa di tali ampie nozioni possa di per sé implicare il ricorso a discrezionalità [76]. Essa ha sottolineato, invece, la necessità che l'ESMA metta a disposizione una perizia professionale e tecnica specifica [77]. In combinazione con quanto la Corte ha ritenuto costituire una limitazione sufficiente all'esercizio dei poteri dell'ESMA, ha ritenuto che il divieto di delega di poteri discrezionali discendente dalla giurisprudenza Meroni non fosse stato violato.

91. La Corte ha poi esaminato la sentenza Romano. Accogliendo la proposta dell'avvocato generale Jääskinen [78], la Corte ha statuito che, poiché gli articoli 263 e 267 TFUE prevedono ormai espressamente il sindacato giurisdizionale degli atti delle agenzie, la limitazione discendente dalla giurisprudenza Romano non trova più applicazione [79].

92. Nell'adottare una decisione individuale concernente uno specifico operatore di mercato, indipendentemente dai vincoli posti dalla norma attributiva del potere, l'ESMA ha indubbiamente esercitato il suo potere discrezionale. A seguito della sentenza ESMA, dunque, ritengo che la delega di poteri discrezionali alle agenzie nell'ambito di un processo decisionale individuale sia consentita, a condizione che essa sia soggetta a un controllo giurisdizionale.

73 Il Regno Unito sosteneva altresì che l'articolo 114 TFUE non era la base giuridica corretta. L'avvocato generale Jääskinen era dello stesso avviso e ha suggerito alla Corte di accogliere il ricorso del Regno Unito per tale motivo. V. conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562, paragrafi 6 e da 48 a 53). La Corte ha discordato.

74 Sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18, punto 42).

75 Ibidem, punti 46 e 47. V., anche conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562, paragrafo 42). Nello stabilire che il potere discrezionale dell'ESMA è notevolmente limitato, la Corte ha altresì richiamato l'obbligo dell'ESMA di consultare il Comitato europeo per il rischio sistemico e notificare le autorità nazionali competenti, nonché di riesaminare le sue misure almeno ogni tre mesi. Infine, la Corte ha ritenuto rilevante la circostanza che la Commissione disponga del potere di adottare atti delegati per precisare i criteri e i fattori di cui l'ESMA deve tener conto quando si verificano taluni eventi o sviluppi sfavorevoli nonché minacce (punti 50 e 51).

76 Per una critica a tale aspetto, v. Mendes, op.cit., nota 66, pagg. 447 e 448; Chamon, op.cit., nota 59, pag. 393.

77 Sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18, punti 52, 82 e 85).

78 Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Regno Unito/Consiglio e Parlamento (C-270/12, EU:C:2013:562, paragrafi 74 e 88) (il quale ha sostenuto che, indipendentemente dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona in materia di controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie e loro conseguente capacità di adottare atti giuridicamente vincolanti – il che rende inoperante la giurisprudenza Romano – l'atto di delega «deve indicare criteri sufficientemente chiari talché la competenza di esecuzione possa costituire oggetto di sindacato giurisdizionale»).

79 Sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18, punto 65).

93. Nel complesso, dalla giurisprudenza Romano ed ESMA si può dedurre che il potere di adottare atti di applicazione generale non può essere delegato alle agenzie, ma che ad esse possono essere attribuiti poteri di esecuzione chiaramente definiti e soggetti a controllo giurisdizionale [80].

94. Di conseguenza, attribuire al SRB il potere di decidere un programma di risoluzione senza l'approvazione della Commissione non contrasterebbe con la dottrina Meroni. Il regolamento MRU limita e giuda in modo sufficiente l'esercizio dei poteri del SRB: il SRB può procedere alla risoluzione soltanto se ritiene che sia nell'interesse pubblico. Tale valutazione è discrezionale, ma non arbitraria, in quanto il regolamento SRM la vincola al requisito del conseguimento di uno degli obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 14, paragrafo 2 [81]. Inoltre, esso impone una valutazione della questione se tali obiettivi sarebbero pregiudicati nel caso in cui la banca fosse liquidata ai sensi del diritto nazionale [82].

95. Ciò lascia spazio a soluzioni differenti nei singoli casi, ma le principali scelte politiche sono state compiute nel regolamento SRM: in esso sono elencate le situazioni nelle quali un intervento sul mercato è necessario, esigendo al contempo un'operazione di bilanciamento tra le conseguenze del lasciare una banca al suo destino sul mercato e quelle di un intervento dell'Unione. Inoltre, se la decisione individuale fosse stata demandata al solo SRB, essa sarebbe stata soggetta al controllo giurisdizionale dei giudici dell'Unione.

96. Delegare al SRB il potere di adottare decisioni discrezionali individuali sarebbe conforme ai criteri introdotti a partire dalla giurisprudenza Meroni e fino alla giurisprudenza ESMA, anche senza esigere l'approvazione della Commissione ai fini dell'entrata in vigore del programma di risoluzione.

97. Tuttavia, non è questo il modo in cui il legislatore dell'Unione ha organizzato la procedura di risoluzione. Nella prossima sezione dimostrerò che le scelte legislative contenute nel regolamento SRM, e non la dottrina Meroni, sono pertinenti al fine di statuire sull'impugnazione in esame.

2. Perché la Commissione è giuridicamente responsabile del programma di risoluzione del Banco Popular?

98. La conclusione secondo cui la Commissione è giuridicamente responsabile del programma di risoluzione ed è la convenuta corretta nel ricorso di annullamento in esame discende dalla formulazione e dall'impianto del regolamento SRM. Si tratta, quindi, del risultato della scelta operata dal legislatore dell'Unione.

99. Una volta che il SRB abbia esercitato il suo potere discrezionale e adottato un programma di risoluzione, esso deve trasmetterlo alla Commissione per approvazione.

80 Il SRB non è la prima agenzia dotata del potere di adottare decisioni discrezionali in singoli casi, senza necessità di approvazione da parte della Commissione. Sul punto, v. *supra*, nota 61.

81 Gli obiettivi della risoluzione ivi elencati sono i seguenti: «a) garantire la continuità delle funzioni essenziali; b) evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato; c) salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; d) tutelare i depositanti disciplinati dalla direttiva 2014/49/UE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU 2014, L 173, pag. 149)] e gli investitori disciplinati dalla direttiva 97/9/CE [del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 marzo 1997 relativa ai sistemi di indennizzo degli investitori (GU 1997, L 84, pag. 22)]; e) tutelare i fondi e le attività dei clienti».

82 L'articolo 18, paragrafo 5, del regolamento SRM prevede quanto segue: «(…) 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».

100. *Tale* programma di risoluzione può entrare in vigore *soltanto* qualora la Commissione o il Consiglio *non* sollevino obiezioni entro 24 ore dalla sua trasmissione da parte del SRB. È quindi chiaro che il programma di risoluzione, quale adottato dal SRB, non può diventare un atto giuridicamente vincolante senza l'approvazione della Commissione (o, in talune situazioni, del Consiglio).

101. Il Tribunale ha concluso, sulla base sia dell'articolo 16, paragrafo 1 [83], sia dell'articolo 47 del regolamento SRM [84], che il SRB è il vero autore della risoluzione, e dovrebbe quindi essere la parte convenuta nel procedimento di annullamento. Tuttavia, il legislatore dell'Unione ha concepito la procedura di risoluzione in modo tale che l'indipendenza del SRB nell'adozione del programma di risoluzione non sia sufficiente a conferire ad esso la qualità giuridica di autore di tale atto. Sotto il profilo giuridico, il programma di risoluzione non esiste se non è approvato dalla Commissione.

102. La Commissione sostiene, e concordo pienamente, che il ragionamento del Tribunale è contraddittorio. Da un lato, il Tribunale ha riconosciuto che l'approvazione del programma di risoluzione da parte della Commissione è una condizione necessaria ai fini della sua entrata in vigore [85]. Dall'altro lato, esso ha statuito che il programma di risoluzione è un atto idoneo a entrare in vigore e a produrre effetti giuridici autonomi [86].

103. Nella presente causa, è chiaro che il programma di risoluzione non ha prodotto effetti giuridici autonomi. Esso è divenuto giuridicamente vincolante soltanto a partire dal momento in cui la Commissione l'ha espressamente approvato.

104. Parte della confusione che emerge dalla sentenza impugnata discende dal fatto che nella procedura di risoluzione sono rinvenibili due atti formali: il programma di risoluzione adottato dal SRB e la decisione di approvazione adottata dalla Commissione. Se esistono due atti formali, quale di essi è impugnabile?

105. Si tratta di una questione fuorviante. La nozione di atto impugnabile non è una questione di forma, bensì di sostanza. La vera questione è, piuttosto, che cosa si impugni in tal caso. Ovviamente i ricorrenti hanno interesse all'annullamento del programma di risoluzione, o di parti di esso. L'approvazione della Commissione assume rilevanza, nei loro confronti, soltanto in ragione del fatto che, in sua assenza, non vi sarebbe alcun programma di risoluzione.

106. In tal senso, l'approvazione della Commissione non è un atto indipendente. Essa è connessa al programma di risoluzione quale trasmesso dal SRB ed è priva di significato senza il contenuto di quest'ultimo. Pertanto, sebbene l'approvazione della Commissione consista in poche righe, il programma di risoluzione costituisce l'oggetto dell'approvazione e, pertanto, è parte integrante di tale decisione.

107. Analogamente, il programma di risoluzione non può essere separato dalla sua approvazione, senza la quale esso non potrebbe esistere. Nessuno dei due atti è impugnabile separatamente.

[83] A tal riguardo, il Tribunale si è basato sull'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento SRM, ai sensi del quale il SRB «decide in merito a un'azione di risoluzione». V. sentenza impugnata, punti 116 e 120.

[84] L'articolo 47 del regolamento SRM stabilisce che il SRB agisce in piena indipendenza e nell'interesse generale (paragrafo 1) e non chiede né riceve istruzioni, tra l'altro, da parte di istituzioni o organismi dell'Unione (paragrafo 2). Nonostante l'indipendenza del SRB, ai sensi del regolamento SRM la Commissione dispone di poteri espressi per conferire al programma di risoluzione effetti giuridicamente vincolanti.

[85] La Commissione richiama, a tal riguardo, i punti 127, 128 e 130 della sentenza impugnata.

[86] La Commissione richiama, a tal riguardo, i punti 117, 120 e 127 della sentenza impugnata.

108. A mio avviso, l'atto impugnabile può essere soltanto il *programma di risoluzione quale approvato dalla Commissione*. Si può descrivere la situazione anche al contrario: la decisione di approvazione della Commissione è un atto impugnabile, ma il programma di risoluzione costituisce parte integrante di tale decisione.

109. Resta la questione di stabilire quale soggetto debba essere considerato l'autore, dal punto di vista giuridico, di tali atti inscindibili.

110. La Commissione sostiene, a tal riguardo, che il Tribunale ha completamente trascurato la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ai procedimenti composti. Ai sensi di tale giurisprudenza, soltanto l'atto che pone fine all'intero procedimento produce effetti giuridici vincolanti [87]. Tale giurisprudenza, come sostiene la Commissione, è applicabile non soltanto ai procedimenti composti verticali (nei quali intervengono sia organi dell'Unione, sia organi nazionali), ma anche ai procedimenti composti orizzontali, come la procedura di risoluzione. Di conseguenza, la Commissione sostiene che la sua approvazione pone fine alla procedura di risoluzione e costituisce, pertanto, l'atto impugnabile. Tuttavia, ciò è condivisibile soltanto a patto che la decisione di approvazione non sia separata dall'atto approvato.

111. La giurisprudenza in parola suggerisce che, dal punto di vista giuridico, l'*autore* di un atto è l'organo la cui decisione pone fine alla procedura. Poiché la procedura si conclude con l'approvazione del programma di risoluzione, tale organo è la Commissione [88].

112. Con la sua approvazione, la Commissione approva l'intero programma di risoluzione, compresi i suoi aspetti tecnici e discrezionali. Come correttamente sostenuto dalla Commissione in udienza, tali aspetti sono interdipendenti e inscindibili.

113. Nulla nella formulazione del regolamento SRM suggerisce che la Commissione approvi soltanto le parti discrezionali del programma di risoluzione. È vero, invece, il contrario. L'articolo 18, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento SRM stabilisce che «la Commissione (…) approva [*il programma di risoluzione*] o obietta ad esso *per quanto riguarda gli aspetti discrezionali* (...)» [89]. Pertanto, a differenza di un'obiezione, che è diretta soltanto contro gli aspetti discrezionali, l'approvazione riguarda il programma di risoluzione nel suo complesso.

114. Il Tribunale è quindi incorso in errore nel basare la sua decisione sul potere della Commissione di obiettare ai soli aspetti discrezionali del programma di risoluzione [90]. Le parti non discrezionali sono constatazioni di fatto e possono semmai essere errate, ma non sono oggetto di scelta. Quando approva il programma di risoluzione, la Commissione approva necessariamente anche le constatazioni di fatto sulla base delle quali sono state compiute le scelte discrezionali.

87 La Commissione richiama, a tal riguardo, le sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punti da 10 a 12) e del 19 dicembre 2018, Berlusconi e Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, punto 49).

88 Analogamente, un ricorso contro l'imposizione di dazi antidumping, proposto contro la Commissione, è stato dichiarato irricevibile in quanto «il potere decisionale spetta (…) al Consiglio, il quale può astenersi dal prendere decisioni qualora non sia d'accordo con la Commissione oppure può adottare una decisione in base alle proposte di quest'ultima» (ordinanza dell'8 maggio 1985, Koyo Seiko/Consiglio e Commissione, 256/84, EU:C:1985:178, punto 3).

89 Il corsivo è mio.

90 Sentenza impugnata, punto 137. V. anche paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

115. Dopo l'approvazione della Commissione, un programma di risoluzione inizia a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e la Commissione diventa giuridicamente responsabile dell'intero programma di risoluzione. Non è pertanto necessario proporre il ricorso anche nei confronti del SRB.

116. A sostegno del suo argomento relativo a chi sia l'autore dell'atto impugnabile nella presente causa, la Commissione ha invocato, nel suo secondo motivo di impugnazione, i suoi diritti della difesa. Essa ha sostenuto che il suo diritto di difendere il programma di risoluzione sarebbe limitato se essa non fosse convenuta [91].

117. Si tratta di un argomento alla rovescia. La piena possibilità di difendere l'atto è importante soltanto qualora la Commissione ne sia giuridicamente responsabile. Il diritto di difesa non fa sì che la Commissione sia l'organo giuridicamente responsabile, ma ne è, piuttosto, una conseguenza. Il fatto che l'autore sia la Commissione risulta dalla formulazione e dall'impianto del regolamento SRM, ai sensi del quale la vita giuridica del programma di risoluzione inizia con l'approvazione della Commissione. Il suo diritto di difendere il programma discende dall'esserne l'autrice.

118. Per lo stesso motivo, l'argomento parallelo del SRB, secondo cui i suoi diritti della difesa sarebbero violati se esso non fosse parte convenuta, non può essere accolto. Se il SRB non è destinato a essere giuridicamente responsabile del programma di risoluzione, non vi è alcun motivo per cui esso debba beneficiare dei diritti della difesa nella loro pienezza. Ciò non significa, tuttavia, che esso non possa intervenire in una causa promossa avverso il programma di risoluzione.

119. L'atto impugnabile, quindi, è la decisione della Commissione di approvazione del programma di risoluzione del Banco Popular. Tale decisione, che costituisce parte integrante del programma di risoluzione, produce effetti giuridici ed è pertanto soggetta a controllo giurisdizionale [92].

120. Il ragionamento del Tribunale basato sull'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento SRM [93], secondo il quale il programma di risoluzione adottato dal SRB costituisce un atto impugnabile poiché avverso le decisioni del SRB può essere proposto ricorso, non inficia la conclusione che precede. Esistono altre decisioni imputabili al SRB, come, ad esempio, la decisione di non avviare la procedura di risoluzione, alle quali si applica tale disposizione [94].

[91] La Commissione ha richiamato l'articolo 142 del regolamento di procedura del Tribunale, ai sensi del quale gli intervenienti non possono presentare conclusioni autonome.

[92] Secondo una costante giurisprudenza, costituisce un atto impugnabile qualsiasi decisione adottata da un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che sia diretta a produrre effetti giuridici (sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 59).

[93] Sentenza impugnata, punto 140. L'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento SRM prevede quanto segue: «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».

[94] È esattamente la possibilità, per il SRB, di adottare una decisione di non avviare la procedura di risoluzione che è stata all'origine della decisione della Corte nella sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369) (sulla quale il Tribunale si è erroneamente basato), ai sensi della quale la valutazione del dissesto o rischio di dissesto da parte della BCE non è un atto impugnabile. V. sentenza impugnata, punto 135, che cita la sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 66).

121. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che il programma di risoluzione produca autonomamente effetti giuridici vincolanti in quanto il FROB è tenuto ad attuarlo [95]. Nel giungere a tale conclusione, il Tribunale sembra aver trascurato l'articolo 13 del programma di risoluzione, ai sensi del quale tale programma è indirizzato al FROB e deve essere trasmesso a tale autorità a seguito della sua approvazione da parte della Commissione o del Consiglio. Esso depone quindi a favore dell'argomento della Commissione secondo cui la sua approvazione regge l'entrata in vigore del programma di risoluzione nei confronti del suo destinatario, ossia l'autorità nazionale di risoluzione.

122. Tutte le considerazioni che precedono portano a concludere che la Commissione sia l'autore giuridicamente responsabile del programma di risoluzione.

123. Vi è, tuttavia, ancora una questione che deve essere affrontata. Al fine di garantire un controllo giurisdizionale effettivo da parte dei giudici dell'Unione, gli atti giuridicamente vincolanti devono essere motivati [96]. È difficile, per i soggetti interessati da un atto di cui non conoscono le ragioni, apprestare un ricorso efficace.

124. La motivazione del modo in cui la risoluzione del Banco Popular soddisfa le condizioni di cui al regolamento SRM è contenuta nel programma di risoluzione stesso. Approvando il programma di risoluzione, la Commissione approva anche le ragioni che lo giustificano e deve essere preparata a difenderle dinanzi ai giudici dell'Unione [97].

125. Non è di poca importanza la questione se la Commissione sia effettivamente in grado di difendere appieno la giustificazione della risoluzione del Banco Popular. Ciò è possibile soltanto qualora la Commissione sia il vero autore di tale atto.

126. Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, del regolamento SRM, la Commissione (e la BCE) possiedono ciascuna un rappresentante che ha il diritto di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie del SRB in qualità di osservatore permanente, che partecipa alle discussioni e ha accesso a tutti i documenti [98].

127. Nella causa Algebris [99], anch'essa intervenuta nel contesto della risoluzione del Banco Popular, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse preso parte in modo effettivo alla preparazione della risoluzione e che avesse valutato adeguatamente il programma di risoluzione ad essa trasmesso dal SRB. La circostanza che lo avesse fatto in 77 minuti era controbilanciata dalla sua partecipazione all'intera procedura sfociata nel programma di risoluzione che, per sua natura, interviene in una situazione di urgenza [100].

95 Sentenza impugnata, punto 119.

96 Sentenza dell'8 maggio 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE (C-450/17 P, EU:C:2019:372, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

97 Nella decisione di approvazione della Commissione del programma di risoluzione del Banco Popular si legge che «[l]a Commissione è d'accordo con il programma di risoluzione. In particolare, concorda con [il SRB] sulle ragioni per le quali la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico» (considerando 4 della decisione di approvazione della Commissione).

98 Non è prevista una partecipazione analoga per il Consiglio.

99 Sentenza del 1º giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314, punti 138, 139 e 143). Tale sentenza non è stata impugnata.

100 Nella causa Algebris, la Commissione ha spiegato di aver partecipato a diverse fasi preparatorie dell'adozione del programma di risoluzione, fra le quali riunioni quotidiane, di aver ricevuto due progetti preliminari del programma di risoluzione trasmessi dal SRB e di aver avuto accesso a tutti i documenti utili alla preparazione del programma di risoluzione, ivi compresi quelli relativi alla situazione finanziaria del Banco Popular. Sentenza del 1º giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314, punti da 132 a 135).

128. L'approvazione, da parte della Commissione, del programma di risoluzione del Banco Popular non sembra essere stata l'atto di un semplice passacarte. Mediante la sua approvazione, la Commissione ha avallato la sostanza del programma di risoluzione.

129. Tuttavia, il programma di risoluzione, di per sé, non è stato allegato alla decisione di approvazione [101]. Nella causa Algebris, in parziale dissonanza rispetto alla sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che il rinvio della Commissione al programma di risoluzione e ai motivi ivi esposti era sufficiente a soddisfare l'obbligo di motivazione. Esso ha ritenuto che «il programma di risoluzione e la sua motivazione facciano parte del contesto» [102] nel quale è stata adottata la decisione di approvazione della Commissione.

130. Ciò nonostante, nella presente causa si è posta, in udienza, la questione di come possano i singoli proporre un ricorso diretto, ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, se non possono conoscere i motivi sui quali la Commissione ha fondato la sua approvazione della vera e propria decisione di approvazione.

131. La Commissione ha risposto che sarebbe stato poco pratico pubblicare il programma di risoluzione unitamente all'approvazione, poiché esso contiene informazioni riservate. Essa ha sostenuto che, tuttavia, dall'approvazione risultava chiaramente che essa faceva riferimento alla risoluzione del Banco Popular, che era stata pubblicata dal SRB sul suo sito Internet e che, pertanto, era accessibile al pubblico [103].

132. A mio avviso, la Commissione dovrebbe, in futuro, allegare alla sua decisione di approvazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* la versione non riservata del programma di risoluzione. Sebbene l'elevato numero di ricorsi diretti attualmente pendenti dinanzi al Tribunale dimostri che le persone interessate erano a conoscenza del programma di risoluzione, la pubblicazione congiunta della decisione di approvazione e del programma di risoluzione renderebbe chiaro che, con la sua approvazione, la Commissione approva l'intero programma di risoluzione, compresi i motivi sui quali esso è fondato.

133. In conclusione, ritengo che il programma di risoluzione non abbia un'esistenza giuridica autonoma e, pertanto, non possa essere impugnato autonomamente rispetto alla decisione di approvazione della Commissione. Un ricorso diretto dovrebbe essere proposto avverso la decisione della Commissione di approvare il programma di risoluzione del SRB. Esiste quindi, un solo atto impugnabile, il cui autore è la Commissione.

VII. Conclusione

134. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di:

– annullare la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1º giugno 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311) nella parte in cui dichiara ricevibile il ricorso avverso il programma di risoluzione quale adottato dal SRB;

101 Nella decisione di approvazione la Commissione si limita a richiamare il programma di risoluzione del Banco Popular (considerando 2).

102 Sentenza del 1º giugno 2022, Algebris (UK) e Anchorage Capital Group/Commissione (T-570/17, EU:T:2022:314, punti 151 e 156).

103 La Commissione ha dato seguito a tale prassi nella risoluzione della Sberbank banka d.d. e della Sberbank d.d. V. decisione (UE) 2022/947 della Commissione, del 1º marzo 2022, che approva il programma di risoluzione per la Sberbank banka d.d. (GU 2022, L 164, pag. 63) e decisione (UE) 2022/948 della Commissione, del 1º marzo 2022, che approva il programma di risoluzione per la Sberbank d.d. (GU 2022, L 164, pag. 65).

– respingere il ricorso di annullamento della Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e della SFL in quanto irricevibile;

– condannare la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e la SFL a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal SRB e dal Banco Santander, SA dinanzi al Tribunale;

– condannare la Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e la SFL a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal SRB e dalla Commissione nel procedimento di impugnazione;

– condannare gli altri intervenienti dinanzi al Tribunale a sopportare le proprie spese relative a tale procedimento e gli intervenienti dinanzi alla Corte a sopportare le proprie spese relative all'impugnazione.