



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-510/17

Antonio Del Valle Ruiz e a.

contro

Commissione europea

e

Comitato di risoluzione unico (CRU)

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 1° giugno 2022

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (MRU) – Procedura di risoluzione applicabile in caso di dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Adozione da parte del CRU di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Diritto di essere ascoltato – Delega di poteri – Diritto di proprietà – Obbligo di motivazione – Articoli 18, 20 e 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 806/2014»

1. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Diritto a una buona amministrazione – Diritto di essere ascoltato – Portata – Assenza di audizione, nell'ambito di una procedura di risoluzione, degli azionisti e dei creditori di un ente creditizio oggetto di un'azione di risoluzione – Ammissibilità*
[Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 41, § 2, a), e 52, § 1; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014, artt. 14, § 2, e 18]

(v. punti 121, 130, 147, 165, 174, 175, 422, 429, 437)

2. *Istituzioni dell'Unione europea – Esercizio delle competenze – Deleghe – Attribuzione alla Commissione di poteri riguardanti l'approvazione di un programma di risoluzione adottato dal Comitato di risoluzione unico (CRU) – Assenza di delega di potere autonomo al CRU*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014)

(v. punti 218, 219)

3. *Politica economica e monetaria – Politica economica – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento – Adozione di un programma di risoluzione – Valutazioni di un ente creditizio effettuate in vista dell'adozione di detto programma – Ammissibilità*
(Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014, art. 20)

(v. punti 218, 219)

4. *Politica economica e monetaria – Politica economica – Meccanismo di risoluzione unico degli enti creditizi e di talune imprese di investimento – Adozione di un programma di risoluzione – Presupposti – Dissesto o rischio di dissesto di un ente creditizio – Insolvenza di tale ente creditizio – Irrilevanza*
[Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014, art. 18, §§ 1, a), e 4, c)]

(v. punti 218, 219)

5. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto a una buona amministrazione – Diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda – Portata – Assenza di comunicazione da parte del Comitato di risoluzione unico (CRU) della relazione di valutazione nel corso del procedimento amministrativo che ha condotto all’adozione del programma di risoluzione – Ammissibilità*
[Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, artt. 41, § 2, b), e 52, § 1; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014, art. 90, § 4]

(v. punto 467)

6. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto di proprietà – Portata – Dissesto o rischio di dissesto di un ente creditizio – Programma di risoluzione che prevede una svalutazione e una conversione degli strumenti di capitale di tale ente creditizio – Ammissibilità*
(Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, artt. 17, § 1, e 52, § 1; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 806/2014)

(v. punti 495, 502, 513, 522, 540)

Sintesi

I ricorsi diretti all’annullamento del programma di risoluzione del Banco Popular e/o della decisione della Commissione che approva detto programma sono integralmente respinti

Il Banco Popular Español, SA (in prosieguo: il «Banco Popular») era un ente creditizio spagnolo soggetto alla vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (BCE). Il 7 giugno 2017, il Comitato di risoluzione unico (CRU) ha adottato una decisione concernente un programma di risoluzione per il Banco Popular¹ (in prosieguo: il «programma di risoluzione»). In pari data, la Commissione europea ha adottato la decisione 2017/1246², che approva detto programma di risoluzione.

Prima dell’adozione del programma di risoluzione, è stata effettuata una valutazione del Banco Popular, comprendente due relazioni allegate al programma di risoluzione, vale a dire una prima valutazione (in prosieguo: la «valutazione 1»), datata 5 giugno 2017 e redatta dal CRU, e una seconda valutazione (in prosieguo: la «valutazione 2»), datata 6 giugno 2017 e redatta da un esperto indipendente. Tale valutazione 2 aveva segnatamente lo scopo di stimare il valore delle attività e delle passività del Banco Popular e di orientare la decisione sulle azioni e i titoli di

¹ Decisione SRB/EES/2017/08 della sessione esecutiva del CRU, del 7 giugno 2017, concernente l’adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español, SA.

² Decisione (UE) 2017/1246 della Commissione, del 7 giugno 2017, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español, SA (GU 2017, L 178, pag. 15).

proprietà da cedere nonché l'accertamento, da parte del CRU, delle condizioni commerciali ai fini dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa. Sempre il 6 giugno 2017, la BCE, previa consultazione del CRU, ha effettuato una valutazione sul dissesto o sul rischio di dissesto del Banco Popular³, in cui ha ritenuto che, considerati i problemi di liquidità cui il Banco Popular doveva far fronte, quest'ultimo non sarebbe stato probabilmente in grado, in un prossimo futuro, di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza⁴. Lo stesso giorno, il consiglio di amministrazione del Banco Popular ha informato la BCE di essere giunto alla conclusione che l'ente era a rischio di dissesto.

Nel programma di risoluzione, il CRU ha ritenuto che il Banco Popular soddisfacesse le condizioni per l'adozione di un'azione di risoluzione⁵, ossia che fosse in dissesto o a rischio di dissesto, che non si potesse prospettare che qualsiasi misura alternativa avrebbe permesso di evitare il suo dissesto in tempi ragionevoli e che un'azione di risoluzione sotto forma di strumento per la vendita dell'attività d'impresa⁶ fosse necessaria nell'interesse pubblico. Il CRU ha esercitato il proprio potere di svalutazione e di conversione degli strumenti di capitale del Banco Popular⁷ e ha disposto che le nuove azioni che ne risultavano dovessero essere trasferite al Banco Santander al prezzo di EUR 1.

I ricorsi sono stati designati come «cause pilota» rappresentative di un centinaio di ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche titolari di strumenti di capitale del Banco Popular prima della risoluzione. I ricorsi avevano ad oggetto l'annullamento del programma di risoluzione e/o della decisione 2017/1246, e altresì domande risarcitorie.

Con cinque sentenze pronunciate dalla Terza Sezione ampliata, il Tribunale respinge integralmente i ricorsi dei ricorrenti. Le presenti cause forniscono per la prima volta al Tribunale l'occasione di pronunciarsi sulla legittimità di una decisione riguardante un programma di risoluzione adottato dal CRU.

Giudizio del Tribunale

In primo luogo, il Tribunale sottolinea che un programma di risoluzione adottato dal CRU può essere impugnato senza che sia necessario proporre un ricorso anche avverso la decisione della Commissione che lo approva, cosicché, una volta approvato dalla Commissione, detto programma produce effetti giuridici e costituisce un atto impugnabile con un ricorso di annullamento autonomo.

In secondo luogo, per quanto riguarda la portata del suo controllo, il Tribunale ritiene di dover esercitare un controllo ristretto, posto che le decisioni che il CRU è chiamato ad adottare nell'ambito di una procedura di risoluzione sono fondate su valutazioni economiche e tecniche altamente complesse. Tuttavia, il Tribunale considera che, anche nel caso di valutazioni complesse come quelle compiute dal CRU nel caso di specie, il giudice dell'Unione deve verificare non soltanto l'esattezza materiale degli elementi di prova invocati, la loro affidabilità e

³ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del 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»). L'articolo 18 di detto regolamento riguarda la procedura di risoluzione.

⁴ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 4, lettera c), del regolamento MRU.

⁵ Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU.

⁶ Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, lettera a), del regolamento MRU.

⁷ Ai sensi dell'articolo 21 del regolamento MRU.

la loro coerenza, ma anche controllare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per la valutazione di una situazione complessa e se essi siano idonei a corroborare le conclusioni che ne sono state tratte.

In terzo luogo, il Tribunale esamina gli argomenti dei ricorrenti alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Anzitutto, secondo il Tribunale, benché non si possa escludere che gli azionisti e i creditori di un'entità oggetto di un'azione di risoluzione possano avvalersi del diritto di essere ascoltati nell'ambito della procedura di risoluzione, l'esercizio di detto diritto può essere soggetto a limitazioni. A tale riguardo, il Tribunale precisa che la procedura di risoluzione del Banco Popular perseguiva una finalità di interesse generale, ossia quella di garantire la stabilità dei mercati finanziari, idonea a giustificare una limitazione del diritto di essere ascoltato. Pertanto, nell'ambito della procedura di risoluzione del Banco Popular, l'assenza di disposizioni che prevedano un'audizione degli azionisti e dei creditori dell'entità interessata e la mancata audizione dei ricorrenti costituiscono una limitazione del diritto di essere ascoltati giustificata e necessaria per rispondere a un obiettivo di interesse generale e che rispetta il principio di proporzionalità. Infatti, tali audizioni avrebbero compromesso gli obiettivi di tutela della stabilità dei mercati finanziari e di continuità delle funzioni essenziali dell'entità nonché le esigenze di rapidità ed efficacia della procedura di risoluzione.

Inoltre, per quanto concerne il diritto di proprietà, il Tribunale ricorda, segnatamente, che il Banco Popular era in dissesto o a rischio di dissesto e che non si poteva prospettare che qualsiasi misura alternativa avrebbe permesso di evitare tale situazione. Pertanto, la decisione di svalutare e di convertire gli strumenti di capitale del Banco Popular nel programma di risoluzione non costituisce un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto di proprietà dei ricorrenti, ma deve essere considerata come una limitazione del loro diritto di proprietà giustificata e proporzionata.

Infine, con riferimento al diritto di accesso al fascicolo, il Tribunale sottolinea che il fatto che, durante il procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione del programma di risoluzione, da un lato, il CRU non abbia trasmesso la valutazione 2 e, dall'altro, il CRU e la Commissione non abbiano trasmesso i documenti sui quali essi si sono basati non costituisce una violazione di detto diritto. Infatti, talune informazioni detenute dal CRU, contenute nel programma di risoluzione, nella valutazione 2 e nei documenti sui quali esso si è basato, sono coperte dal segreto professionale e sono riservate. Il Tribunale ritiene quindi che, dopo l'adozione del programma di risoluzione, i ricorrenti non dispongano di un diritto alla comunicazione dell'intero fascicolo sul quale il CRU si è basato.

In quarto luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente su un'eccezione di illegittimità fondata sul fatto che le disposizioni pertinenti del regolamento MRU⁸ violerebbero i principi relativi alla delega di poteri, sottolineando che è necessario che un'istituzione dell'Unione, vale a dire la Commissione o il Consiglio, approvi il programma di risoluzione nei suoi aspetti discrezionali affinché esso produca effetti giuridici. Il legislatore dell'Unione ha così affidato a un'istituzione la responsabilità giuridica e politica di determinare la politica dell'Unione in materia di risoluzione, evitando in tal modo un «vero e proprio spostamento di responsabilità»⁹, senza aver delegato un potere autonomo al CRU.

⁸ Articoli 18, 21, 22 e 24 del regolamento MRU.

⁹ Ai sensi della sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità* (9/56, EU:C:1958:7).

In quinto luogo, per quanto riguarda le valutazioni 1 e 2, il Tribunale osserva che, tenuto conto dell'urgenza della situazione, il CRU poteva basarsi sulla valutazione 2 per adottare il programma di risoluzione. Infatti, considerati i limiti di tempo e le informazioni disponibili, talune incertezze e approssimazioni sono inerenti a qualsiasi valutazione provvisoria e le riserve formulate da un esperto che abbia effettuato tale valutazione non possono significare che la stessa non fosse «equa, prudente e realistica»¹⁰. Il Tribunale rileva, d'altro canto, che la valutazione 1, essendo volta a stabilire se il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto, al fine di accertare l'eventuale soddisfacimento delle condizioni per la risoluzione o per la svalutazione o la conversione degli strumenti di capitale, era divenuta obsoleta a seguito della valutazione sul dissesto o sul rischio di dissesto del Banco Popular effettuata dalla BCE il 6 giugno 2017.

In sesto luogo, il Tribunale afferma che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che le condizioni previste all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento MRU per l'adozione di un'azione di risoluzione fossero soddisfatte.

Anzitutto, il Tribunale constata che l'insolvenza dell'ente non è una condizione per l'accertamento del dissesto o del rischio di dissesto e, pertanto, non è una condizione per l'adozione di un programma di risoluzione. Infatti, la circostanza che un'entità sia solvibile a termini di bilancio non implica che essa sia dotata di liquidità sufficiente, vale a dire dei fondi disponibili per pagare i propri debiti o altre passività in scadenza. Pertanto, il Tribunale dichiara che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto. Esso osserva, inoltre, che il programma di risoluzione è stato validamente adottato indipendentemente dai motivi che hanno portato il Banco Popular al dissesto o al rischio di dissesto.

Il Tribunale considera poi che i ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di misure alternative alla risoluzione e che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che non si potesse ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, avrebbe permesso di evitare il dissesto del Banco Popular in tempi ragionevoli.

Il Tribunale osserva altresì che il CRU e la Commissione non sono incorsi in un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la misura di risoluzione fosse necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti.

In settimo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe esaminato il programma di risoluzione prima della sua approvazione, sottolineando che quest'ultima designa un rappresentante che ha il diritto di partecipare alle riunioni del CRU, in sessione esecutiva e plenaria, in qualità di osservatore permanente, e che il suo rappresentante ha il diritto di partecipare alle discussioni e ha accesso a tutti i documenti. Avendo partecipato a numerose riunioni con il CRU, la Commissione era stata pertanto coinvolta nelle diverse fasi che hanno preceduto l'adozione del programma di risoluzione, aveva preso conoscenza dei progetti preliminari di detto programma e aveva partecipato alla loro redazione.

¹⁰ In forza dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento MRU.

In ottavo luogo, il Tribunale respinge il motivo di ricorso vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione incombente alla Commissione. Esso osserva che, nell'approvare il programma di risoluzione nella decisione 2017/1246, essa può limitarsi, per giustificarne l'adozione, a una motivazione che esprima il suo accordo sul contenuto di detto programma di risoluzione e sui motivi adottati dal CRU.

In nono luogo, il Tribunale respinge gli argomenti relativi all'irregolarità della procedura di vendita. Esso conferma, in particolare, la legittimità della decisione del CRU di chiedere all'autorità nazionale di risoluzione di contattare soltanto gli enti creditizi che avevano partecipato alla procedura di vendita privata del Banco Popular. Tale autorità ha il diritto di sollecitare determinati acquirenti potenziali¹¹.

In decimo e ultimo luogo, nel caso di specie, il Tribunale esclude la responsabilità extracontrattuale del CRU e della Commissione. A tale riguardo, esso osserva che i ricorrenti non hanno dimostrato la sussistenza di un comportamento illecito del CRU o della Commissione. Infatti, non è stata dimostrata alcuna divulgazione da parte del CRU o della Commissione di informazioni riservate concernenti l'attuazione di una procedura di risoluzione del Banco Popular e, di conseguenza, non è stato possibile constatare alcuna violazione del principio di riservatezza o dell'obbligo di segreto professionale da parte loro.

Inoltre, i ricorrenti non hanno dimostrato un nesso di causalità tra gli illeciti del CRU e della Commissione, quand'anche provati, e la crisi di liquidità del Banco Popular e, quindi, tra essi e il danno lamentato.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 173, pag. 190).