



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

6 ottobre 2021 *

«Accesso ai documenti – Decisione 2004/258/CE – Documenti relativi all’adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español – Diniego parziale di accesso – Eccezione relativa alla tutela della riservatezza delle deliberazioni degli organi decisionali della BCE – Documenti che riflettono il risultato delle deliberazioni degli organi decisionali della BCE – Obbligo di motivazione – Eccezione relativa alla tutela della politica finanziaria, monetaria o economica dell’Unione o di uno Stato membro – Eccezione relativa alla tutela della stabilità del sistema finanziario dell’Unione o di uno Stato membro – Eccezione relativa alla tutela della riservatezza delle informazioni, tutelata come tale dal diritto dell’Unione – Nozione di informazioni riservate – Presunzione generale di riservatezza – Deroche all’obbligo del segreto professionale – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali»

Nella causa T-827/17,

Aeris Invest Sàrl, con sede in Lussemburgo (Lussemburgo), rappresentata da R. Vallina Hoset e E. Galán Burgos, avvocati,

ricorrente,

contro

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da T. Filipova, D. Báez Seara e F. von Lindeiner, in qualità di agenti, assistiti da M. Kottmann, avvocato,

convenuta,

sostenuta da

Commissione europea, rappresentata da É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar e A. Steiblyté, in qualità di agenti,

e da

Banco Santander, SA, con sede in Santander (Spagna), rappresentata da J. Rodríguez Cárcamo e A. Rodríguez Conde, avvocati,

intervententi,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento delle decisioni LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 e LS/MD/17/419 della BCE, del 7 novembre 2017, recanti diniego dell'accesso integrale a taluni documenti relativi all'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español, SA.,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata),

composto da A.M. Collins, presidente, V. Kreuzschitz, Z. Csehi, G. De Baere (relatore) e G. Steinfatt, giudici,

cancelliere: A. Juhász-Tóth, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 marzo 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

I. Fatti all'origine della controversia

Risoluzione del Banco Popular Español, SA

- 1 Il Banco Popular Español, SA (in prosieguo: il «Banco Popular») era un ente creditizio stabilito in Spagna, soggetto alla vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE») in applicazione del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63).
- 2 Il 6 giugno 2017 la BCE ha effettuato, previa consultazione del Comitato di risoluzione unico (Single resolution board; in prosieguo: l'«SRB»), una valutazione sul dissesto o sul rischio di dissesto del Banco Popular (in prosieguo: la «valutazione FOLTF»), 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).
- 3 Lo stesso giorno, il consiglio di amministrazione del Banco Popular ha informato la BCE di essere giunto alla conclusione che la banca si trovava a rischio di dissesto.
- 4 Sempre lo stesso giorno, la BCE comunicava la versione definitiva della valutazione FOLTF all'SRB e alla Commissione europea, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 806/2014.
- 5 Nella valutazione FOLTF, la BCE indicava che, nel corso degli ultimi mesi, il Banco Popular aveva subito un significativo deterioramento della sua liquidità, dovuto principalmente a un significativo esaurimento della sua base di depositi.

- 6 Tenuto conto, in particolare, degli eccessivi deflussi di depositi, della rapidità con la quale il Banco Popular aveva perso liquidità e dell'incapacità dello stesso di generare altre liquidità, la BCE ha ritenuto che esistessero elementi oggettivi che indicavano che il Banco Popular non sarebbe probabilmente stato in grado, in un prossimo futuro, di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza. La BCE ne ha concluso che il Banco Popular doveva essere considerato in dissesto o, in ogni caso, a rischio di dissesto in un prossimo futuro, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 806/2014.
- 7 Il 7 giugno 2017 la sessione esecutiva dell'SRB ha adottato la decisione SRB/EES/2017/08 relativa a un programma di risoluzione per il Banco Popular sul fondamento del regolamento n. 806/2014 (in prosieguo: il «programma di risoluzione»). Il programma di risoluzione indica come destinatario il Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fondo di ristrutturazione ordinata degli istituti bancari, Spagna).
- 8 Preliminarmente all'adozione del programma di risoluzione, è stata effettuata una valutazione del Banco Popular conformemente all'articolo 20 del regolamento n. 806/2014. Tale valutazione comprende una prima relazione di valutazione datata 5 giugno 2017 e redatta dall'SRB in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 806/2014, e una seconda relazione di valutazione datata 6 giugno 2017 e redatta da un esperto indipendente in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 10, del regolamento n. 806/2014. Queste due relazioni di valutazione sono allegate al programma di risoluzione.
- 9 Ritenendo che le condizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014 fossero soddisfatte, l'SRB ha deciso di sottoporre il Banco Popular a una procedura di risoluzione. Infatti, l'SRB ha ritenuto, in primo luogo, che il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto, in secondo luogo, che non esistessero altre misure idonee a evitare il dissesto del Banco Popular in tempi ragionevoli e, in terzo luogo, che fosse necessaria nell'interesse pubblico un'azione di risoluzione sotto forma di uno strumento per la vendita dell'attività d'impresa del Banco Popular.
- 10 L'applicazione dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa consisteva nel trasferire azioni del Banco Popular, libere ed esenti da qualsiasi diritto o privilegio di terzi, al Banco Santander, SA, contro pagamento di un prezzo di acquisto di EUR 1.
- 11 Il 7 giugno 2017 la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2017/1246, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español S.A. (GU 2017, L 178, pag. 15) e l'ha notificata all'SRB.
- 12 Lo stesso giorno, il FROB ha adottato le azioni necessarie per attuare il programma di risoluzione, conformemente all'articolo 29 del regolamento n. 806/2014.
- 13 L'SRB ha pubblicato sul proprio sito Internet un avviso che riassume gli effetti del programma di risoluzione. Inoltre, l'11 luglio 2017, il programma di risoluzione è stato oggetto di una breve comunicazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2017, C 222, pag. 3). Detta comunicazione indica che maggiori informazioni in merito al programma di risoluzione sono disponibili sul sito Internet dell'SRB e fornisce un link per accedere a tali informazioni, ivi compresa la versione non riservata del programma di risoluzione. Lo stesso giorno, la decisione 2017/1246 della Commissione è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2017, L 178, pag. 15).

- 14 Con atto introduttivo del giudizio depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 settembre 2017, la ricorrente, l'Aeris Invest Sàrl, ha proposto un ricorso di annullamento contro il programma di risoluzione. Tale ricorso è stato iscritto a ruolo con il numero di causa T-628/17. Il 10 ottobre 2017, la ricorrente ha altresì proposto un ricorso per responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'SRB, diretto al risarcimento del danno asseritamente subito a seguito dell'adozione del programma di risoluzione. Tale causa è stata registrata con il numero T-714/17.

Domande di accesso a documenti presentate dalla ricorrente

- 15 La ricorrente deteneva azioni del Banco Popular prima dell'adozione del programma di risoluzione.
- 16 Tra il 19 giugno e il 2 agosto 2017, la ricorrente ha depositato presso la BCE tre domande di accesso a taluni documenti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 2004/258/CE della BCE, del 4 marzo 2004, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea (GU 2004, L 80, pag. 42), come modificata, da un lato, dalla decisione 2011/342/UE della BCE, del 9 maggio 2011 (GU 2011, L 158, pag. 37), e, dall'altro, dalla decisione (UE) 2015/529 della BCE, del 21 gennaio 2015 (GU 2015, L 84, pag. 64), e due domande presso il Banco de España (Banca di Spagna, Spagna). Le domande rivolte alla Banca di Spagna, che riguardavano documenti redatti o detenuti dalla BCE, sono state trasmesse a quest'ultima, conformemente all'articolo 5, secondo comma, della decisione 2004/258.
- 17 In risposta alle domande di accesso ai documenti presentate dalla ricorrente, la BCE ha adottato quattro decisioni, ossia la decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, la decisione LS/PT/2017/77, del 30 agosto 2017, la decisione LS/PT/2017/71, del 31 agosto 2017, e la decisione LS/PT/2017/74, del 1° settembre 2017.
- 18 A seguito di tali decisioni, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2004/258, la ricorrente ha presentato un'unica domanda di conferma presso il comitato esecutivo della BCE (in prosieguito: la «domanda di conferma») nella quale ha raggruppato tutti i documenti ai quali intendeva ottenere l'accesso integrale, menzionati nelle decisioni della BCE di cui al punto 17 supra.
- 19 La ricorrente ha così chiesto, in particolare, l'accesso ai seguenti documenti:
- i dati occultati relativi al massimale del sostegno di emergenza alla liquidità (in prosieguito: il «SEL»), all'importo del SEL effettivamente concesso, alle garanzie fornite dal Banco Popular per la concessione di quest'ultimo (in prosieguito: le «garanzie offerte»), alla situazione di liquidità e al coefficiente di capitale primario;
 - la valutazione FOLTF;
 - qualsiasi documento della Banca di Spagna che indicasse il saldo quotidiano (positivo o negativo) dei depositi del Banco Popular, vale a dire sia i prelievi sia gli importi depositati, tra il 1° gennaio e il 6 giugno 2017, nonché qualsiasi documento contenente tale informazione in tutto o in parte;
 - qualsiasi documento della Banca di Spagna contenente, in primo luogo, il saldo medio (positivo o negativo) dei depositi del Banco Popular, vale a dire sia i prelievi sia gli importi depositati, tra

il 1° gennaio e il 23 maggio 2017, e, in secondo luogo, il saldo quotidiano (positivo o negativo) dei prelievi dal Banco Popular tra il 1° gennaio e il 23 maggio 2017;

- i documenti trasmessi dal Banco Popular alla BCE e alla Banca di Spagna nell’ambito del meccanismo di vigilanza unico (MVU) tra il 1° e il 6 giugno 2017 relativi all’adozione da parte dell’SRB del programma di risoluzione, in particolare le lettere inviate dal Banco Popular alla BCE il 6 giugno 2017 e, in subordine, la lettera che il Banco Popular avrebbe trasmesso alla BCE il 6 giugno 2017.
- 20 La BCE ha risposto alla domanda di conferma con tre decisioni adottate il 7 novembre 2017 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»).
- 21 Con la decisione LS/MD/17/405 del 7 novembre 2017 (in prosieguo: la «prima decisione impugnata»), la BCE ha negato l’accesso alle informazioni indicate nel terzo e nel quarto trattino del punto 19 supra. Secondo la BCE, il documento contenente tali informazioni era coperto da una presunzione generale di riservatezza, a norma dell’articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, che mira a proteggere la riservatezza delle informazioni, tutelata come tale dal diritto dell’Unione.
- 22 A tal riguardo, la BCE ha indicato che, nell’ambito delle sue attività continuate di vigilanza prudenziale, essa raccoglieva, alle date di dichiarazione di fine esercizio, informazioni sui depositi relative agli enti creditizi da essa direttamente supervisionati. Tale monitoraggio non aveva di solito ad oggetto informazioni relative al saldo quotidiano (positivo o negativo) dei depositi, vale a dire sia dei prelievi che dei depositi, né informazioni relative alla capacità di copertura della liquidità dell’ente creditizio interessato. Nel caso del Banco Popular, la BCE ha iniziato, in via eccezionale, a raccogliere tali informazioni a partire dal 3 aprile 2017.
- 23 Secondo la BCE, il documento contenente tali informazioni è stato predisposto dalla stessa nell’esercizio della sua funzione di vigilanza prudenziale e il suo contenuto è stato preso in considerazione in sede di preparazione della valutazione FOLTF. Il documento richiesto farebbe quindi parte del fascicolo amministrativo relativo alla vigilanza prudenziale continua del Banco Popular e alla procedura FOLTF.
- 24 Pertanto, il documento richiesto sarebbe coperto dagli obblighi del segreto professionale previsti all’articolo 27 del regolamento n. 1024/2013, dagli articoli 53 e seguenti della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338), e dall’articolo 84 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). Secondo la BCE, la sua divulgazione poteva danneggiare non solo il Banco Popular, ma anche il sistema bancario in generale, poiché le banche non avrebbero più potuto confidare sul fatto che le informazioni da esse fornite sarebbero rimaste riservate.

- 25 Con la decisione LS/MD/17/406 del 7 novembre 2017 (in prosieguo: la «seconda decisione impugnata»), la BCE ha negato l'accesso alle informazioni individuate nel primo trattino del punto 19 supra. Tali informazioni erano state occultate nell'ambito dell'accesso parziale che la BCE aveva concesso alla ricorrente a seguito della sua prima domanda di accesso. Questo accesso parziale riguardava i seguenti quattro documenti:
- una lettera del governatore della Banca di Spagna indirizzata, il 5 giugno 2017, al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance»;
 - una lettera di accompagnamento del governatore della Banca di Spagna inviata, il 5 giugno 2017, al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance»;
 - una proposta del comitato esecutivo al Consiglio direttivo della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», del 5 giugno 2017;
 - il verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo della BCE tenutasi in teleconferenza il 5 giugno 2017.
- 26 La BCE ha deciso che a tali documenti non poteva essere concesso l'accesso integrale per diversi motivi. In primo luogo, le informazioni in essi contenute riguardanti il massimale del SEL e l'importo effettivamente concesso ricadevano nelle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla riservatezza delle riunioni degli organi decisionali della BCE, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo trattino, di tale decisione, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro, e all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), settimo trattino, di tale decisione, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla stabilità del sistema finanziario nell'Unione o in uno Stato membro. In secondo luogo, secondo la BCE, le informazioni contenute nei documenti richiesti riguardanti le garanzie offerte erano anch'esse tutelate dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258, relativo alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica. In terzo luogo, la BCE ha ritenuto che le informazioni concernenti la situazione di liquidità del Banco Popular e i suoi coefficienti di capitale primario fossero tutelate a norma delle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, relativo alla tutela della riservatezza delle informazioni, tutelata come tale dal diritto dell'Unione, e all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della medesima decisione, relativo alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica.
- 27 Per quanto riguarda le informazioni riguardanti il massimale del SEL e l'importo del SEL effettivamente concesso, la BCE ha rilevato che la divulgazione di tali informazioni poteva arrecare specificamente ed effettivamente pregiudizio alla politica monetaria e alla stabilità finanziaria, in quanto il potere discrezionale delle banche centrali nazionali di risolvere problemi temporanei di liquidità costituisce un elemento essenziale per la stabilità finanziaria e un prerequisito fondamentale per l'efficacia della politica monetaria.
- 28 Secondo la BCE, la risoluzione del Banco Popular ha reso più fragile il mercato finanziario spagnolo per quanto riguarda eventuali casi analoghi. La fiducia del mercato si sarebbe deteriorata, in particolare con riferimento agli enti finanziari di piccole dimensioni. La divulgazione di informazioni relative al massimale del SEL e all'importo del SEL effettivamente concesso potrebbe riaccendere le tensioni nei confronti delle istituzioni finanziarie, o aprire la porta a speculazioni infondate rispetto alla situazione del Banco Santander. Inoltre, poiché i

mercati finanziari sono altamente interconnessi, sviluppi negativi in Spagna potrebbero avere effetti a cascata in altri Stati membri, il che potrebbe avere effetti nefasti per la stabilità finanziaria dell'Unione.

- 29 Inoltre, la BCE ha rilevato che la divulgazione del massimale del SEL e dell'importo del SEL effettivamente concesso al Banco Popular avrebbe potuto ridurre la flessibilità delle banche centrali nazionali nell'adeguamento della concessione di un SEL alle circostanze specifiche di casi futuri. Peraltro, la divulgazione di tali dati avrebbe potuto creare l'aspettativa che le banche centrali nazionali e la BCE agissero sempre allo stesso modo, anche in situazioni che non giustificerebbero un siffatto approccio.
- 30 Per quanto riguarda le garanzie offerte, la BCE ha, in sostanza, sottolineato che la divulgazione di tali dati avrebbe pregiudicato l'efficacia del SEL quale strumento volto a mantenere la stabilità finanziaria. Secondo la BCE, le banche sarebbero dissuase dal chiedere un SEL al momento opportuno se le informazioni relative alle garanzie offerte fossero pubblicate. La divulgazione di tali informazioni, anche ex post, potrebbe inoltre avere l'effetto di ridurre la flessibilità delle banche centrali nazionali nel prendere in considerazione una grande varietà di attività possibili, poiché venire a conoscenza dell'approccio da esse raccomandato in passato creerebbe aspettative rispetto al tipo di garanzie che potrebbe essere accettato in futuro. Ciò ridurrebbe la possibilità di reagire in modo efficace a futuri problemi di liquidità e ostacolerebbe l'efficacia del SEL quale strumento di mantenimento della stabilità finanziaria.
- 31 Per quanto riguarda le informazioni relative alla situazione di liquidità e i coefficienti di capitale primario del Banco Popular, la BCE ha indicato che esse rientrano nell'ambito della vigilanza prudenziale e sono pertanto tutelate dalle norme sul segreto professionale e di riservatezza applicabili a tale settore, previste all'articolo 27 del regolamento n. 1024/2013, in combinato disposto con gli articoli 53 e seguenti della direttiva 2013/36. Secondo la BCE, la divulgazione di tali dati provocherebbe attività speculative, da parte degli operatori del mercato, sulla posizione di liquidità del Banco Santander e sui suoi fabbisogni di finanziamento, il che creerebbe pressioni finanziarie infondate. La divulgazione di tali informazioni rischierebbe quindi di pregiudicare, da un lato, l'interesse pubblico in ordine alla stabilità del sistema finanziario della Spagna e dell'Unione e, dall'altro, gli interessi commerciali del Banco Santander.
- 32 Infine, la BCE ha indicato che, a suo avviso, non sussisteva un interesse pubblico prevalente che consentisse di invertire l'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258. Essa ha ritenuto che l'interesse invocato dalla ricorrente nel caso di specie, vale a dire la sua qualità di ex azionista, costituisca un interesse privato, il quale non poteva prevalere sull'interesse pubblico tutelato da tale disposizione.
- 33 Con la decisione LS/MD/17/419 del 7 novembre 2017 (in prosieguo: la «terza decisione impugnata»), la BCE ha negato l'accesso ai documenti individuati nel secondo e nel quinto trattino del punto 19 supra. La BCE ha ritenuto che tali documenti fossero coperti da una presunzione generale di riservatezza fondata sulle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, relativa alla tutela della riservatezza delle informazioni, tutelata come tale dal diritto dell'Unione, e all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della medesima decisione, relativo alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica.

- 34 La BCE ha spiegato che, per quanto riguarda la versione integrale della valutazione FOLTF e la documentazione fornita dal Banco Popular, ossia la sua situazione in termini di capitale e di liquidità, i dati relativi alle condizioni richieste per la sua approvazione nonché le comunicazioni trasmesse dal Banco Popular alla BCE tra il 1° e il 6 giugno 2017, tali documenti erano contenuti nei fascicoli amministrativi relativi alla vigilanza prudenziale continua e alla procedura di valutazione FOLTF.
- 35 Poiché tali fascicoli amministrativi erano legati all'esercizio, da parte della BCE, della funzione di autorità di vigilanza prudenziale, essi erano coperti dagli obblighi del segreto professionale e di riservatezza applicabili in tale settore, previsti all'articolo 27 del regolamento n. 1024/2013, agli articoli 53 e seguenti della direttiva 2013/36 e all'articolo 84 della direttiva 2014/59.
- 36 Secondo la BCE, la divulgazione dei documenti richiesti poteva arrecare pregiudizio non solo all'ente creditizio interessato, ma anche al sistema bancario in generale, dato che le banche non avrebbero più potuto confidare nel mantenimento della riservatezza delle informazioni da loro trasmesse alla BCE ai fini della vigilanza prudenziale.
- 37 Il regime del segreto professionale e di riservatezza autorizzerebbe la divulgazione di informazioni riservate solo in una forma sintetica oppure aggregata, in modo che l'ente creditizio interessato non possa essere identificato. Tale regime continuerebbe ad applicarsi anche laddove un ente creditizio sia stato oggetto di risoluzione.
- 38 La BCE ha poi rilevato che i documenti richiesti contenevano anche informazioni sulla posizione del Banco Popular sul mercato nonché sulle sue attività e sui suoi passivi, la cui divulgazione poteva pregiudicare gli interessi commerciali del Banco Popular e della sua società madre, il Banco Santander. La BCE ha ritenuto, in particolare, che informazioni quali la valutazione dell'incidenza della liquidità del Banco Popular sul finanziamento e sulla struttura operativa della sua società figlia Banco Popular Portugal fossero sensibili sotto il profilo commerciale e potessero dar luogo a una speculazione infondata nei confronti della situazione finanziaria e della liquidità del gruppo.
- 39 Infine, la BCE ha indicato che, a suo avviso, non sussisteva un interesse pubblico prevalente che consentisse di invertire l'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258. Essa ha ritenuto che l'interesse invocato dalla ricorrente nel caso di specie, vale a dire la sua qualità di ex azionista, costituisse un interesse privato che non poteva prevalere sull'interesse pubblico tutelato da tale disposizione.

II. Fatti successivi alla proposizione del ricorso

- 40 A seguito di vari ricorsi presentati dinanzi alla commissione per i ricorsi dell'SRB da diversi ex azionisti, tra cui la ricorrente, e da taluni creditori del Banco Popular, l'SRB ha pubblicato sul suo sito Internet alcuni documenti relativi alla risoluzione del Banco Popular.
- 41 Con atto introduttivo del giudizio depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 febbraio 2018, la ricorrente ha presentato un ricorso di annullamento della decisione della commissione per i ricorsi dell'SRB del 28 novembre 2017, iscritto a ruolo con il numero T-62/18.

- 42 Inoltre, il 18 luglio 2018, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento della decisione LS/MD/18/141 della BCE, dell'8 maggio 2018, in cui quest'ultima ha negato l'accesso a taluni documenti, diversi da quelli oggetto del presente ricorso, relativi alla risoluzione del Banco Popular. Tale ricorso è stato iscritto a ruolo con il numero di causa T-442/18.
- 43 Il 14 giugno 2018, lo studio Deloitte ha inviato all'SRB la relazione sulla valutazione effettuata al fine di stabilire se gli azionisti e i creditori avrebbero ricevuto un trattamento migliore qualora l'ente soggetto a risoluzione fosse stato sottoposto a procedura ordinaria di insolvenza, come previsto dall'articolo 20, paragrafi da 16 a 18, del regolamento n. 806/2014 (in prosieguo: la «valutazione 3»).
- 44 Il 6 agosto 2018, l'SRB ha pubblicato sul suo sito Internet il proprio avviso del 2 agosto 2018 in merito alla decisione preliminare SRB/EES/2018/132 sulla necessità di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione riguardanti il Banco Popular e l'avvio del procedimento relativo al diritto di essere ascoltati, nonché una versione non riservata della valutazione 3. Il 7 agosto 2018 è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* una comunicazione riguardante l'avviso dell'SRB del 2 agosto 2018 (GU 2018, C 277 I, pag. 1).
- 45 Il 17 marzo 2020, l'SRB ha adottato la decisione SRB/EES/2020/52 sulla necessità di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione attuate nei confronti del Banco Popular. In tale decisione, pubblicata sul suo sito Internet, l'SRB ha ritenuto che gli azionisti e i creditori interessati dalla risoluzione del Banco Popular non avessero diritto a un indennizzo da parte del Fondo di risoluzione unico (FRU) ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 806/2014. Un comunicato relativo a tale decisione è stato pubblicato il 20 marzo 2020 nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2020, C 91, pag. 2).

III. Procedimento e conclusioni delle parti

- 46 Con atto introduttivo del giudizio depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 dicembre 2017, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 47 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato di cui all'articolo 152 del regolamento di procedura del Tribunale. La BCE ha depositato osservazioni su tale domanda entro il termine impartito. Con decisione del 26 gennaio 2018, il Tribunale (Ottava Sezione) ha respinto la domanda di procedimento accelerato.
- 48 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 6 marzo 2018, il Banco Popular e il Banco Santander hanno rispettivamente chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della BCE.
- 49 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 aprile 2018, la Commissione ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della BCE.
- 50 Con decisione del 17 luglio 2018, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento della Commissione. La Commissione ha depositato la sua memoria di intervento e le parti principali hanno depositato le loro osservazioni in merito a quest'ultima entro il termine impartito.

- 51 Con ordinanze del 27 luglio 2018, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha ammesso gli interventi del Banco Santander e del Banco Popular. Questi ultimi hanno depositato le loro memorie di intervento e le parti principali hanno depositato le loro osservazioni su tali memorie entro il termine impartito.
- 52 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 ottobre 2018, il Banco Santander ha informato il Tribunale che, con effetto dal 28 settembre 2018, esso era succeduto a titolo universale al Banco Popular e che l'intervento di quest'ultimo era oggetto di rinuncia.
- 53 La ricorrente ha depositato osservazioni sulla rinuncia all'intervento del Banco Popular entro il termine impartito. Né la BCE né la Commissione hanno presentato osservazioni al riguardo.
- 54 Con ordinanza del 5 febbraio 2019, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha cancellato dal ruolo l'intervento del Banco Popular e ha statuito che il Banco Santander avrebbe sopportato le proprie spese nonché le spese della ricorrente relative all'intervento del Banco Popular. Egli ha altresì statuito che la BCE e la Commissione avrebbero sopportato le proprie spese.
- 55 Con decisione del presidente dell'Ottava Sezione del 1° agosto 2019, sentite le parti, il procedimento è stato sospeso a norma dell'articolo 69, lettera b), del regolamento di procedura fino all'adozione di una decisione definitiva nella causa che ha dato luogo, successivamente, alla sentenza del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Poiché è stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura, il giudice relatore è stato assegnato alla Terza Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 57 Il 19 dicembre 2019 la Corte ha pronunciato la sentenza BCE/ Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Di conseguenza, il procedimento nella presente causa è stato riassunto.
- 58 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 89 del regolamento di procedura, da un lato, la ricorrente è stata invitata a pronunciarsi sulle conseguenze che, a suo avviso, occorre trarre dalla sentenza del 19 dicembre 2019, BCE/ Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), rispetto alla presente causa e, dall'altro, la BCE e gli intervenienti sono stati invitati a depositare osservazioni sulla risposta della ricorrente.
- 59 Nell'ambito di una misura di organizzazione del procedimento prevista dall'articolo 89 del regolamento di procedura, la ricorrente, la BCE e la Commissione sono state invitate a rispondere per iscritto a taluni quesiti posti dal Tribunale. Esse vi hanno risposto entro il termine impartito.
- 60 Con ordinanza di mezzi istruttori del 27 novembre 2020, il Tribunale ha ordinato alla BCE, sulla base, da un lato, dell'articolo 24, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e, dall'altro, dell'articolo 91, lettera c), nonché dell'articolo 104 del regolamento di procedura, di produrre i documenti ai quali è stato negato l'accesso mediante le decisioni impugnate.

- 61 Su proposta della Terza Sezione, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, la rimessione della causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.
- 62 Con lettera del 12 febbraio 2021, il Banco Santander ha indicato che, a causa della crisi sanitaria legata al COVID-19, gli era impossibile recarsi a Lussemburgo per l'udienza di discussione e ha chiesto di poter comparire in teleconferenza. Con decisione del 17 febbraio 2021, il presidente della Terza Sezione ampliata ha accolto la domanda del Banco Santander.
- 63 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 4 marzo 2021.
- 64 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare le decisioni impugnate;
 - condannare la BCE alle spese.
- 65 La BCE, sostenuta dalla Commissione e dal Banco Santander, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.

IV. In diritto

- 66 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce cinque motivi. Il primo verte sulla violazione da parte della BCE, nelle decisioni impugnate, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258. Nell'ambito del secondo motivo, la ricorrente fa valere che, nella seconda decisione impugnata, la BCE avrebbe violato l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258. Il terzo motivo è diretto all'annullamento della seconda e della terza decisione impugnata per violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258. Il quarto motivo verte sulla violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Nel quinto motivo, sollevato per la prima volta nelle osservazioni sulle memorie di intervento della Commissione e del Banco Santander, la ricorrente sostiene che la seconda decisione impugnata sarebbe inficiata da una violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258.
- 67 Prima di esaminare i cinque motivi dedotti dalla ricorrente, occorrerà verificare la sussistenza dell'oggetto della controversia e dell'interesse ad agire della ricorrente.
- 68 Occorrerà, poi, esaminare il testo della seconda decisione impugnata. Sulla base di tale analisi, si dovranno esaminare, in un primo momento, il quinto e il secondo motivo. In un secondo momento, saranno esaminati il primo e, se del caso, il terzo motivo e, infine, il quarto motivo.

A. Sull'oggetto della controversia e sull'interesse ad agire della ricorrente

- 69 Nella sua memoria d'intervento, il Banco Santander richiama l'attenzione del Tribunale sul fatto che, successivamente al deposito del presente ricorso, alcuni documenti sono stati in gran parte pubblicati, o presto lo saranno, sul sito Internet dell'SRB, in seguito alle decisioni della commissione per i ricorsi di quest'ultimo (v., a tal proposito, i punti 40 e seguenti supra). Il Banco Santander ritiene che tale circostanza potrebbe privare il ricorso del suo oggetto.
- 70 La BCE e la ricorrente contestano le affermazioni del Banco Santander.
- 71 Come correttamente rilevato dal Banco Santander, è stato dichiarato che un'interveniente non è legittimata ad eccepire autonomamente un motivo di irricevibilità del ricorso e il Tribunale non è quindi tenuto a procedere all'esame dei motivi dedotti esclusivamente da quest'ultima e che non sarebbero di ordine pubblico (sentenze del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione, C-313/90, EU:C:1993:111, punto 22, e del 13 dicembre 2018, Post Bank Iran/Consiglio, T-559/15, EU:T:2018:948, punto 63).
- 72 Tuttavia, conformemente all'articolo 131, paragrafo 1, del regolamento di procedura, quando constata che è venuto meno l'oggetto del ricorso e che non vi è più luogo a statuire, il Tribunale, in qualsiasi momento, può decidere d'ufficio di statuire con ordinanza motivata, su proposta del giudice relatore, sentite le parti.
- 73 In conformità a una costante giurisprudenza della Corte, l'interesse ad agire di un ricorrente deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, a pena di irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto (v. sentenza del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 74 Per quanto riguarda, da un lato, l'oggetto della controversia, la Corte ha ricordato, al punto 33 della sua sentenza del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52), che, nell'ambito dell'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni dell'Unione, la controversia mantiene il suo oggetto finché la decisione con cui l'istituzione interessata ha negato l'accesso al documento richiesto non sia stata formalmente ritirata da tale istituzione, benché il documento controverso sia stato divulgato da un terzo.
- 75 Dato che la BCE non ha formalmente revocato le decisioni impugnate, il presente ricorso ha conservato il suo oggetto.
- 76 Dall'altro lato, per quanto riguarda l'interesse ad agire della ricorrente, occorre rilevare che i documenti relativi alla procedura di risoluzione del Banco Popular, che sono stati integralmente o parzialmente pubblicati sul sito Internet dell'SRB, sono i seguenti: primo, il programma di risoluzione; secondo, la prima relazione di valutazione, del 5 giugno 2017, redatta dall'SRB ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 806/2014; terzo, la seconda relazione di valutazione, del 6 giugno 2017, redatta da un esperto indipendente ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 10, del regolamento n. 806/2014; quarto, il piano di risoluzione 2016; quinto, la lettera di vendita del 6 giugno 2017; sesto, la decisione dell'SRB, del 3 giugno 2017, di aprire la procedura di vendita del Banco Popular; settimo, la lettera di accompagnamento della decisione dell'SRB del 3 giugno 2017 di aprire la procedura di vendita del Banco Popular; ottavo, la

valutazione 3; nono, l'avviso dell'SRB, del 2 agosto 2018, in merito alla sua decisione preliminare sulla necessità di concedere un indennizzo agli azionisti e ai creditori interessati dalle azioni di risoluzione riguardanti il Banco Popular e l'avvio del procedimento relativo al diritto di essere ascoltati; decimo, la relazione sui dati relativi al passivo del 2017; undicesimo, la relazione sulle funzioni critiche del 2017; e dodicesimo, alcuni documenti ricevuti dal Banco Popular in relazione alla procedura di vendita privata.

- 77 È necessario constatare che i documenti menzionati al punto 76 supra non includono i documenti oggetto della presente controversia, quali menzionati ai punti da 21 a 25 e 33 supra, ciò che è stato confermato dalla ricorrente sia per iscritto sia in udienza.
- 78 In ogni caso, la Corte ha rilevato che, in una situazione in cui la ricorrente ha meramente ottenuto l'accesso al documento richiesto divulgato da un terzo e in cui l'istituzione interessata continua a negarle l'accesso al documento richiesto, non si può ritenere che la ricorrente abbia ottenuto l'accesso a quest'ultimo documento, né che, pertanto, sia venuto meno il suo interesse a chiedere l'annullamento della decisione controversa per il semplice fatto che è intervenuta tale divulgazione. Al contrario, in una situazione siffatta, la ricorrente conserva un reale interesse ad ottenere l'accesso a una versione autenticata del documento richiesto, che garantisca che tale istituzione ne è l'autrice e che tale documento esprime la posizione ufficiale della stessa (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punto 48).
- 79 Nei limiti in cui la BCE ha confermato in udienza di non aver divulgato i documenti richiesti dopo la presentazione del presente ricorso e di aver continuato a negare l'accesso agli stessi, si deve concludere che la ricorrente ha mantenuto il suo interesse ad agire nell'ambito del presente ricorso.

B. Sull'interpretazione della seconda decisione impugnata

- 80 In via preliminare, occorre constatare che vi è discordanza tra il modo in cui la BCE ha riassunto la seconda decisione impugnata negli scritti difensivi da essa depositati dinanzi al Tribunale e il testo stesso di tale decisione. Più in particolare, tale discordanza riguarda la questione di stabilire quali disposizioni della decisione 2004/258 siano state invocate dalla BCE nell'ambito della seconda decisione impugnata per negare l'accesso ai vari tipi di informazioni di cui trattasi.
- 81 Occorre anzitutto rilevare che il Tribunale si baserà sulla versione in lingua inglese della seconda decisione impugnata per interpretarne il contenuto. Infatti, la versione spagnola della seconda decisione impugnata contiene la menzione «Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)» [Traduzione di cortesia (in caso di discordanza, prevale la versione in lingua inglese)]. È pacifico tra le parti che la versione inglese di detta decisione deve essere considerata come la versione facente fede.
- 82 Occorre poi ricordare che, come esposto al punto 25 supra, la seconda decisione impugnata contiene un diniego parziale di accesso a quattro documenti contenenti cinque categorie di informazioni, vale a dire le informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso, alle garanzie offerte, alla situazione di liquidità del Banco Popular e ai coefficienti di capitale di quest'ultimo. Riguardo a queste cinque categorie di informazioni, la seconda decisione impugnata applica cinque eccezioni al diritto di accesso, che si sovrappongono in base al tipo di informazione in questione.

- 83 In risposta a un quesito posto dal Tribunale in udienza, la BCE ha spiegato che, a suo avviso, la seconda decisione impugnata si basa sulle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258 in ordine a ciascuna delle cinque categorie di informazioni alle quali è stato negato l'accesso (v. punto 82 supra). Secondo la BCE, tale interpretazione è confermata dall'allegato B.1 del controricorso, che contiene una tabella relativa ai documenti richiesti e ai motivi di non divulgazione (parziale) invocati dalla BCE, che costituisce parte integrante della seconda decisione impugnata.
- 84 In risposta alle deduzioni della BCE, la ricorrente ha dichiarato in udienza di ritenere che i suoi diritti di difesa fossero stati violati in quanto, da un lato, l'allegato B.1 del controricorso non le era stato comunicato insieme alla seconda decisione impugnata e, dall'altro, il testo della seconda decisione impugnata non confermava la posizione della BCE secondo cui le cinque categorie di informazioni alle quali era stato negato l'accesso rientravano in tutte le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258.
- 85 Occorre constatare, in primo luogo, che la seconda decisione impugnata sostiene di confermare la decisione LS/PT/2017/66 della BCE, dell'11 agosto 2017. Orbene, dal testo di tale decisione dell'11 agosto 2017 risulta che solo le informazioni riguardanti il massimale del SEL, l'importo del SEL effettivamente concesso e le garanzie offerte erano coperte dalle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258, ma che ciò non valeva per le informazioni relative alla situazione di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale.
- 86 In secondo luogo, nella seconda decisione impugnata, sotto la rubrica «Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE» (Informazioni sulla situazione di liquidità e sui coefficienti di capitale di BPE), la BCE dichiara: «[i]n your confirmatory application you do not contest the ECB's reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE» ([n]ella vostra domanda di conferma non contestate il ragionamento e gli argomenti addotti dalla BCE a giustificazione della mancata divulgazione della situazione di liquidità e dei coefficienti di capitale di BPE) e «[t]he Executive Board takes the view that such data are protected under Article 4(1)(c) ("protected as such under Union law") and the first indent of Article 4(2) ("the commercial interests of a natural or legal person") of Decision ECB/2004/3» [[i]l Comitato esecutivo ritiene che tali dati siano protetti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) («tutelata come tale dal diritto dell'Unione»), e del primo trattino dell'articolo 4, paragrafo 2 («interessi commerciali di una persona fisica o giuridica») della decisione BCE/2004/3]. Tali frasi non lasciano alcun dubbio sul fatto che le informazioni relative alla situazione di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale non rientrano nelle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258.
- 87 In terzo luogo, occorre constatare che, contrariamente a quanto affermato dalla BCE, nessun elemento del fascicolo di causa consente di ritenere che l'allegato B.1 del controricorso della BCE costituisca parte integrante della seconda decisione impugnata.
- 88 Infatti, da un lato, la seconda decisione impugnata non fa riferimento ad alcun allegato che vi sarebbe accluso. Dall'altro, la tabella contenuta nell'allegato B.1 si riferisce alle tre decisioni impuginate e non solo alla seconda decisione impugnata, per cui è probabile che tale allegato sia stato preparato ai fini del presente ricorso.

89 Tenuto conto di tali elementi, si deve concludere che, contrariamente a quanto sostenuto dalla BCE nei suoi scritti difensivi depositati dinanzi al Tribunale nonché durante l'udienza, la seconda decisione impugnata non si fonda sulle eccezioni di cui agli articoli 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258 in ordine a ciascuna delle cinque categorie di informazioni alle quali è stato negato l'accesso. Più in particolare, nella seconda decisione impugnata, la BCE ha negato unicamente l'accesso al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo, e settimo trattino, della decisione 2004/258. Parimenti, l'accesso alle informazioni riguardanti le garanzie offerte è stato negato sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258. Per contro, per quanto riguarda il diniego di accesso alle informazioni concernenti la situazione di liquidità del Banco Popular e i suoi coefficienti di capitale, la seconda decisione impugnata si basa unicamente sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e sull'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258.

C. Sul quinto motivo, vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 nella seconda decisione impugnata

90 Nelle sue osservazioni sulle memorie d'intervento della Commissione e del Banco Santander, la ricorrente ha dedotto un motivo vertente sul fatto che la seconda decisione impugnata è inficiata da un difetto di motivazione, in quanto la BCE non vi espone le ragioni per le quali ritiene, da un lato, che le informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte rientrano nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla riservatezza delle riunioni degli organi decisionali della BCE, e, dall'altro, che la divulgazione di tali informazioni potrebbe ledere l'interesse protetto da tale eccezione in modo effettivo e concreto.

91 A sostegno di tale motivo, la ricorrente fa riferimento alla sentenza del 26 aprile 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal)/BCE* (T-251/15, non pubblicata, EU:T:2018:234). In tale sentenza, il Tribunale ha dichiarato che la BCE aveva violato il suo obbligo di motivazione omettendo, da un lato, di spiegare le ragioni per le quali i documenti richiesti nell'ambito di tale causa rientrassero nell'ambito di applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 e, dall'altro, di fornire una motivazione che consentisse di comprendere e di verificare in che modo l'accesso ai documenti di cui trattasi avrebbe arrecato pregiudizio all'interesse tutelato.

1. Osservazioni preliminari

92 Occorre rilevare che solo in una fase tardiva del procedimento, ossia nelle osservazioni sulle memorie d'intervento della Commissione e del Banco Santander, la ricorrente ha dedotto il motivo concernente la violazione dell'obbligo di motivazione.

93 Orbene, occorre ricordare che, nell'ambito di un ricorso di annullamento, il motivo vertente su un'omessa o insufficiente motivazione di un atto costituisce un motivo di ordine pubblico che può, o addirittura deve, essere sollevato d'ufficio dal giudice dell'Unione e che, di conseguenza, può essere invocato dalle parti in qualsiasi fase del procedimento (sentenze del 20 febbraio 1997,

Commissione/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, punto 25; del 13 dicembre 2001, Krupp Thyssen Stainless e Acciai speciali Terni/Commissione, T-45/98 e T-47/98, EU:T:2001:288, punto 125, e del 10 febbraio 2021, Şanlı/Consiglio, T-157/19, non pubblicata, EU:T:2021:75, punto 34).

- 94 Inoltre, per costante giurisprudenza, l'obbligo di motivare un atto arrecante pregiudizio, come quello previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE e sancito all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta, costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa e ha lo scopo, da un lato, di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per stabilire se l'atto sia fondato o sia eventualmente inficiato da un vizio che consente di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a tale giudice di esercitare il suo controllo sulla legittimità dell'atto in questione (v. sentenze del 26 luglio 2017, Consiglio/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, e del 10 febbraio 2021, Şanlı/Consiglio, T-157/19, non pubblicata, EU:T:2021:75, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 95 Secondo una giurisprudenza egualmente consolidata, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata ed al giudice competente di esercitare il proprio controllo [sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 40; dell'8 maggio 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punto 85, e del 27 gennaio 2021, KPN/Commissione, T-691/18, non pubblicata, EU:T:2021:43, punto 161].
- 96 Nel caso di specie, come sarà esposto in prosieguo, il rifiuto della BCE di concedere l'accesso a talune informazioni sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 non soddisfa tali requisiti.

2. Sulla violazione dell'obbligo di motivazione

a) Sul difetto di motivazione per quanto riguarda il diniego di accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte

- 97 Occorre anzitutto ricordare, per quanto riguarda il quadro giuridico applicabile al diritto di accesso ai documenti della BCE, che l'articolo 1, secondo comma, TUE sancisce il principio di trasparenza del processo decisionale dell'Unione. A tale riguardo, l'articolo 15, paragrafo 1, TFUE precisa che, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile. Secondo il paragrafo 3, primo comma, di tale articolo, qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma di tale paragrafo. Inoltre, ai sensi del secondo comma di detto paragrafo, i principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Conformemente al terzo comma dello stesso paragrafo, ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità ai regolamenti di cui al secondo comma di detto paragrafo. Ai sensi del

quarto comma di tale paragrafo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitino funzioni amministrative.

- 98 Come indicato dai suoi considerando 2 e 3, la decisione 2004/258 mira a garantire un accesso più ampio ai documenti della BCE rispetto a quello esistente in vigore della decisione 1999/284/CE della BCE, del 3 novembre 1998, relativa all'accesso del pubblico ai documenti e agli archivi della BCE (GU 1999, L 110, pag. 30), preservando nel contempo sia l'indipendenza della BCE e delle banche centrali nazionali sia la riservatezza di talune materie proprie dell'espletamento delle funzioni della BCE.
- 99 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2004/258 conferisce, in tal senso, a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro un diritto di accesso ai documenti della BCE, secondo le condizioni e le limitazioni definite da tale decisione.
- 100 Tale diritto è soggetto a determinati limiti basati su motivi di interesse pubblico o privato. Più nello specifico, e in conformità con il suo considerando 4, la decisione 2004/258 prevede, al suo articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza la BCE a negare l'accesso a un documento nel caso in cui la sua divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati dai paragrafi 1 e 2 di tale articolo o nel caso in cui tale documento contenga avvisi destinati all'uso interno, come parte di deliberazioni e di consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa o con le banche centrali nazionali.
- 101 Dato che derogano al diritto di accesso ai documenti, le eccezioni al diritto di accesso contemplate all'articolo 4 della decisione 2004/258 devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (sentenze del 29 novembre 2012, *Thesing e Bloomberg Finance/BCE*, T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punto 41, e del 12 marzo 2019, *De Masi e Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, punto 17).
- 102 Inoltre, è importante notare che la sentenza del 26 aprile 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal)/BCE* (T-251/15, non pubblicata, EU:T:2018:234), che la ricorrente ha invocato a sostegno del quinto motivo (v. punto 91 supra) è stata annullata dalla sentenza del 19 dicembre 2019, *BCE/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 Nella sentenza del 19 dicembre 2019, *BCE/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), la Corte ha dichiarato che, per quanto riguarda la competenza esclusiva attribuita al Consiglio direttivo della BCE, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 4, seconda frase, del protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della BCE, allegato ai trattati UE e FUE (in prosieguo: lo «statuto del SEBC e della BCE»), deve essere interpretato nel senso che esso tutela la riservatezza del risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo, senza che sia necessario che il diniego di accesso ai documenti contenenti tale risultato sia subordinato alla condizione che la divulgazione di quest'ultimo arrechi pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico [sentenze del 19 dicembre 2019, *BCE/Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punto 43, e del 21 ottobre 2020, *BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:845, punto 50].

- 104 La Corte ha aggiunto che, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, e dell'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2004/258, il direttore generale del segretariato della BCE è tenuto a negare l'accesso al risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo, a meno che quest'ultimo abbia deciso di renderlo in tutto o in parte pubblico [sentenze del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punto 44, e del 21 ottobre 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:845, punto 51].
- 105 La Corte ha concluso che una decisione di diniego di accordare l'accesso al risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo è motivata in modo giuridicamente sufficiente con il mero richiamo all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, per quanto riguarda documenti che rispecchiano il risultato di tali deliberazioni [(sentenze del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punto 46, e del 21 ottobre 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:845, punto 53)].
- 106 In risposta all'invito del Tribunale a esprimersi sulle conseguenze da trarre dalla sentenza del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), la ricorrente riconosce che tale sentenza sembra consentire alla BCE di derogare all'obbligo di motivare le proprie decisioni alla luce delle caratteristiche particolari della riservatezza delle delibere degli organi decisionali derivanti dallo statuto del SEBC e della BCE. Tuttavia, la ricorrente sottolinea che il ragionamento della Corte è limitato ai soli «documenti che rispecchiano il risultato delle deliberazioni degli organi decisionali della BCE».
- 107 Secondo la BCE, sostenuta al riguardo dalla Commissione e dal Banco Santander, il quinto motivo della ricorrente deve essere respinto sulla base delle conseguenze da trarre dalla sentenza del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Infatti, la BCE ritiene di aver rispettato il suo obbligo di motivazione per il mero fatto di aver invocato l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 al fine di negare l'accesso alle informazioni richieste.
- 108 È alla luce di tali elementi che occorre esaminare se la BCE abbia motivato in modo giuridicamente sufficiente la seconda decisione impugnata nella parte in cui essa nega l'accesso a talune informazioni sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla riservatezza delle deliberazioni degli organi decisionali della BCE.
- 109 Come correttamente indicato dalla BCE, la motivazione della seconda decisione impugnata si limita al mero richiamo al disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258 per negare l'accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte.
- 110 Orbene, la ricorrente fa giustamente valere che dalla giurisprudenza della Corte citata ai punti da 103 a 105 supra risulta che il diniego dell'accesso è soggetto a un obbligo di motivazione che può limitarsi a un semplice richiamo al disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 esclusivamente per quanto riguarda i documenti «che rispecchiano il risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo».

- 111 Nel caso di specie, occorre constatare che la BCE non precisa, per ogni tipo di informazione alla quale essa nega l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, quale sia il documento all'interno del quale si trova tale informazione. Essa si limita a menzionare, in modo complessivo, che le tre tipologie di informazioni alle quali nega l'accesso sulla base delle eccezioni da essa invocate si trovano nei quattro documenti ai quali ha concesso un accesso parziale, vale a dire una lettera del governatore della Banca di Spagna indirizzata, il 5 giugno 2017, al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», una lettera di accompagnamento del governatore della Banca di Spagna inviata, il 5 giugno 2017, al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», una proposta del comitato esecutivo al Consiglio direttivo della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», del 5 giugno 2017, e il verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo della BCE tenutasi in teleconferenza il 5 giugno 2017.
- 112 Orbene, tra questi quattro documenti, l'unico documento destinato, evidentemente, a dare atto del risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo della BCE è il verbale della sua 447^a riunione tenutasi in teleconferenza il 5 giugno 2017. A tal riguardo, la BCE ha spiegato, nella decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, confermata dalla seconda decisione impugnata, che le decisioni del Consiglio direttivo di non opporsi al massimale del SEL sono riportate nei verbali delle riunioni di tale organo, che, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, dello statuto del SEBC e della BCE, sono riservati al fine di tutelare l'indipendenza dei membri del Consiglio direttivo e l'efficacia del suo processo decisionale.
- 113 Dopo aver consultato le versioni riservate dei quattro documenti interessati, quali depositati dalla BCE a seguito della misura istruttoria menzionata al punto 60 supra, il Tribunale ha potuto constatare che il suddetto verbale contiene soltanto una delle tre informazioni alle quali è stato negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, ossia il massimale del SEL. Le informazioni relative all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte sono contenute negli altri tre documenti ai quali la BCE ha negato l'accesso integrale, ossia nelle due lettere del governatore della Banca di Spagna del 5 giugno 2017 e nella proposta del comitato esecutivo del 5 giugno 2017.
- 114 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza della Corte citata ai punti da 103 a 105 supra, la BCE ha motivato in modo giuridicamente sufficiente il proprio diniego di accesso al massimale del SEL, nei limiti in cui tale informazione si trova nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo, dato che tale documento rispecchia il risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo.
- 115 Occorre, nondimeno, esaminare se la BCE abbia motivato in modo giuridicamente sufficiente anche il diniego di accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte, nei limiti in cui tali informazioni sono contenute negli altri tre documenti.
- 116 Interrogata al riguardo in udienza, la BCE ha dichiarato di ritenere che le due lettere del governatore della Banca di Spagna e la proposta del comitato esecutivo siano documenti che consentono al Consiglio direttivo di adottare una decisione informata e che presentano, a tale titolo, necessariamente un collegamento con le deliberazioni di tale organo. Ne conseguirebbe che la tutela della riservatezza del risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 4, seconda frase, dello statuto del SEBC e della BCE, si estende a tutti i documenti preparatori presentati ai fini delle deliberazioni del Consiglio direttivo. Secondo la BCE, nel negare l'accesso alla versione integrale di tali documenti

invocando semplicemente il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, essa ha rispettato il suo obbligo di motivazione conformemente alla giurisprudenza della Corte esposta ai punti da 103 a 105 supra.

- 117 La ricorrente ha replicato che, non essendo stata in grado di conoscere la ragione alla base dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 alle informazioni contenute nelle lettere del governatore della Banca di Spagna e nella proposta del comitato esecutivo, le era impossibile formulare un motivo diretto a contestare la fondatezza dell'applicazione di tale disposizione. Più in particolare, essa ha fatto valere che le eccezioni al diritto di accesso devono essere interpretate restrittivamente e che l'interpretazione estensiva dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 4, dello statuto del SEBC e della BCE, quale proposta dalla BCE, è in contrasto con tale precetto.
- 118 Occorre constatare che le due lettere del governatore della Banca di Spagna e la proposta del comitato esecutivo sono precedenti alla riunione del Consiglio direttivo e non rispecchiano quindi il risultato delle deliberazioni di tale organo. Ne consegue che l'articolo 10, paragrafo 4, seconda frase, dello statuto del SEBC e della BCE non si applica a tali documenti, cosicché il ragionamento seguito dalla Corte, quale esposto ai punti da 103 a 105 supra, non può essere loro applicato.
- 119 Inoltre, spetta alla BCE fornire una motivazione che consenta di comprendere e di verificare, da un lato, se il documento richiesto sia effettivamente riconducibile al settore contemplato dall'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale (sentenze del 12 settembre 2013, Besselink/Consiglio, T-331/11, non pubblicata, EU:T:2013:419, punto 99, e del 26 marzo 2020, Bonnafous/Commissione, T-646/18, EU:T:2020:120, punto 24; v. altresì, per analogia, sentenza del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punto 61).
- 120 A tal riguardo, occorre sottolineare che la decisione 2004/258 contiene un'eccezione al diritto di accesso, vale a dire l'articolo 4, paragrafo 3, che riguarda espressamente il diniego di accesso ai documenti redatti o ricevuti dalla BCE per uso interno, facenti parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, De Masi e Varoufakis/BCE, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punti da 66 a 79).
- 121 L'assenza di qualsiasi argomentazione, sia nella decisione LS/PT/2017/66 dell'11 agosto 2017 sia nella seconda decisione impugnata, che spiegasse per quale motivo il diniego di accesso integrale alle lettere del governatore della Banca di Spagna e alla proposta del comitato esecutivo, nella misura in cui tali documenti contengono informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte, rientrava nell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, ha impedito alla ricorrente di comprendere le ragioni del diniego di accesso a tali informazioni e, come essa sostiene, di sollevare un motivo volto a contestare la fondatezza dell'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 a tali documenti.
- 122 Come illustrato al punto 116 supra, soltanto nel corso dell'udienza la BCE ha precisato che, a suo avviso, poiché le lettere del governatore della Banca di Spagna e la proposta del comitato esecutivo costituiscono un sostegno necessario alle deliberazioni del Consiglio direttivo, il diniego di accesso

a talune informazioni contenute in tali documenti poteva essere motivato richiamando semplicemente il disposto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, conformemente alla giurisprudenza della Corte esposta ai punti da 103 a 105.

- 123 Orbene, secondo costante giurisprudenza, in linea di principio, la motivazione deve essere comunicata all'interessato contemporaneamente alla decisione che gli arreca pregiudizio. L'assenza di motivazione, infatti, non può essere sanata dal fatto che l'interessato prenda conoscenza dei motivi della decisione nel corso del procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione (sentenze del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 149; del 19 luglio 2012, *Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Commissione*, C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, punto 74, e del 10 settembre 2019, *Trasys International e Axianseu – Digital Solutions/AESA*, T-741/17, EU:T:2019:572, punto 53).
- 124 Il motivo relativo all'insufficiente motivazione della seconda decisione impugnata deve quindi essere accolto nella misura in cui nega l'accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, nei limiti in cui tali informazioni sono contenute nella lettera del governatore della Banca di Spagna inviata il 5 giugno 2017 al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», nella lettera di accompagnamento del governatore della Banca di Spagna inviata il 5 giugno 2017 al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», e nella proposta del comitato esecutivo al Consiglio direttivo della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», del 5 giugno 2017.
- 125 Orbene, prima di determinare le conseguenze di tale insufficiente motivazione della seconda decisione impugnata, occorrerà esaminare se le altre eccezioni invocate dalla BCE e la cui fondatezza è contestata dalla ricorrente nell'ambito del secondo motivo, possano giustificare il diniego di accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte.

b) Sul difetto di motivazione per quanto riguarda il diniego di accesso al risultato del voto in seno al Consiglio direttivo

- 126 Alla lettura della versione riservata del verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo della BCE tenutasi in teleconferenza il 5 giugno 2017, il Tribunale ha constatato che la BCE aveva negato l'accesso a un'informazione, contenuta in detto documento, che non era ricompresa in una delle cinque categorie di informazioni alle quali la seconda decisione impugnata nega esplicitamente l'accesso (v. punto 82 supra). Si tratta del risultato del voto in seno al Consiglio direttivo. Tale informazione non riguarda né il massimale del SEL, né l'importo del SEL effettivamente concesso, né le garanzie offerte, né la situazione di liquidità del Banco Popular, né i coefficienti di capitale di quest'ultimo. Infatti, occorre considerare che il suffragio espresso costituisce un'informazione specifica che deve essere distinta dai dati riguardanti il contenuto delle deliberazioni che precedono tale suffragio.
- 127 Interrogata, in udienza, in merito alla mancanza di qualsiasi menzione riguardante il risultato del voto, la BCE, sostenuta sul punto dalla Commissione, ha risposto che, nonostante il fatto di non aver esplicitamente menzionato di negare l'accesso anche a tale tipo di informazioni, essa riteneva di aver motivato in modo giuridicamente sufficiente il suo diniego di accesso a tale

informazione, invocando l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 per negare l'accesso integrale al verbale del 447^a riunione del Consiglio direttivo.

- 128 Orbene, l'approccio suggerito dalla BCE implicherebbe un'interpretazione estensiva di ciò che costituisce il «risultato delle deliberazioni» del Consiglio direttivo, in quanto il risultato delle deliberazioni del Consiglio direttivo includerebbe d'ufficio il risultato del voto di tale organo. Una siffatta interpretazione estensiva giustificerebbe, di conseguenza, che l'obbligo di motivazione incombente alla BCE quando nega l'accesso a un documento contenente il risultato del voto in seno al Consiglio direttivo, sarebbe limitato, conformemente alla giurisprudenza della Corte esposta ai punti da 103 a 105 supra.
- 129 Tuttavia, come giustamente rilevato dalla ricorrente in udienza, un siffatto approccio sarebbe manifestamente contrario al principio secondo cui le deroghe al diritto di accesso devono essere interpretate restrittivamente (v. punti 101 e 117 supra).
- 130 Pertanto, spettava alla BCE motivare l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258 al diniego di accesso al risultato del voto in seno al Consiglio direttivo, in modo da consentire alla ricorrente di valutarne la fondatezza.
- 131 La seconda decisione impugnata, dato che neppure menziona il ricorrere della fattispecie dell'informazione relativa al risultato del voto in seno al Consiglio direttivo, è inficiata da un difetto di motivazione e deve essere annullata su tale punto.

D. Sul secondo motivo, vertente sulla violazione, nella seconda decisione impugnata, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258

- 132 A sostegno del secondo motivo, la ricorrente sostiene che, nella seconda decisione impugnata, la BCE ha violato l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo trattino, della decisione 2004/258, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro, e l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), settimo trattino, della medesima decisione, relativo alla tutela dell'interesse pubblico in ordine alla stabilità del sistema finanziario nell'Unione o in uno Stato membro, in quanto ivi essa afferma erroneamente che la divulgazione dell'uso del SEL da parte del Banco Popular nei giorni precedenti la sua risoluzione nonché delle informazioni relative allo stato della liquidità e dei coefficienti di capitale avrebbe potuto compromettere l'efficacia della politica monetaria e mettere a rischio la stabilità del sistema finanziario dell'Unione o di uno Stato membro.
- 133 La ricorrente, seppur ammettendo che la BCE dispone di un ampio potere discrezionale per stabilire se venga arrecato pregiudizio all'interesse pubblico relativo alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro, deduce che la BCE avrebbe commesso un errore manifesto di valutazione nel caso di specie, in quanto i documenti richiesti non riguarderebbero la politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro.
- 134 Infatti, in primo luogo, la ricorrente non avrebbe chiesto informazioni relative a una politica generale, ma unicamente informazioni relative a un caso specifico, limitato a un determinato istituto finanziario, cioè il Banco Popular, per un periodo specifico, cioè quello della risoluzione di quest'ultimo da parte dell'SRB. In forza del principio secondo cui le eccezioni al diritto di accesso devono essere interpretate restrittivamente, occorrerebbe non interpretare in modo

eccessivamente ampio la domanda di accesso della ricorrente come se fosse una domanda di accesso a dati relativi alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro.

- 135 In secondo luogo, le informazioni richieste dalla ricorrente non riguarderebbero l'Unione o uno Stato membro, bensì lo stato di liquidità del Banco Popular.
- 136 In terzo luogo, le informazioni richieste non sarebbero di ordine generale, ma, al contrario, molto specifiche. Esse riguarderebbero un periodo molto preciso e limitato, ossia i giorni che hanno preceduto la risoluzione del Banco Popular, e avrebbero ad oggetto la particolare situazione del Banco Popular. Le informazioni oggetto della seconda decisione impugnata, vale a dire il massimale del SEL, l'importo del SEL effettivamente concesso, le garanzie offerte, nonché lo stato di liquidità e i coefficienti di capitale primario del Banco Popular, non rivelerebbero una politica generale dell'Unione. Di conseguenza, la divulgazione di tali informazioni potrebbe difficilmente pregiudicare l'efficacia della politica monetaria e la stabilità finanziaria dell'Unione.
- 137 In quarto luogo, la ricorrente sostiene che la sua domanda di accesso rispetta il principio di proporzionalità, in quanto verte unicamente sulle informazioni che le consentirebbero di comprendere gli asseriti problemi di liquidità del Banco Popular che hanno condotto alla sua risoluzione.
- 138 La BCE contesta gli argomenti della ricorrente.

1. Sul carattere inoperante del secondo motivo

- 139 La BCE sostiene che il secondo motivo è inoperante in quanto il ricorso ha formalmente ad oggetto le eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258, ma gli argomenti adottati riguardano esclusivamente il secondo trattino dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258.
- 140 A tal riguardo, occorre constatare, in via preliminare, che la formulazione del secondo motivo avrebbe indubbiamente potuto essere più chiara, in modo da facilitarne la comprensione. Infatti, al punto 48 dell'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente afferma che la seconda decisione impugnata è fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258, al fine di negare l'accesso, in particolare, alle informazioni «relative allo stato di liquidità e ai coefficienti di capitale». Orbene, come constatato al punto 85 supra, l'accesso a tali informazioni è stato negato unicamente sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), e dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258. Il secondo motivo è quindi inoperante nella parte in cui riguarda tale categoria di informazioni alle quali la seconda decisione nega l'accesso.
- 141 Per quanto riguarda, poi, la questione se il secondo motivo dedotto dalla ricorrente miri a contestare l'applicazione tanto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo trattino, della decisione 2004/258, quanto dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), settimo trattino, della medesima decisione, occorre constatare che l'argomento della ricorrente, quale esposto in particolare al punto 55 dell'atto introduttivo del giudizio, mira chiaramente a contestare il fatto che la BCE si è fondata su due eccezioni che hanno una portata politica e geografica molto ampia, mentre le informazioni richieste riguarderebbero il caso molto specifico di una sola banca. Pertanto, si deve respingere l'argomento della BCE secondo cui il secondo motivo è inoperante a tal riguardo.

- 142 Infine, occorre ricordare che è stato constatato, al punto 124 supra, che, per quanto riguarda le informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte, la seconda decisione impugnata non è sufficientemente motivata nei limiti in cui tali informazioni si trovano nella lettera del governatore della Banca di Spagna inviata il 5 giugno 2017 al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», nella lettera di accompagnamento del governatore della Banca di Spagna inviata il 5 giugno 2017 al presidente della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance», e nella proposta del comitato esecutivo al Consiglio direttivo della BCE, intitolata «Emergency liquidity assistance request from Banco de España», del 5 giugno 2017. Il secondo motivo non è quindi inoperante nella parte in cui riguarda tali informazioni.
- 143 Per contro, il secondo motivo è inoperante nella parte in cui riguarda il diniego di accesso all'informazione relativa al massimale del SEL contenuto nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo. Infatti, nella misura in cui, da una parte, si è constatato al punto 114 supra che la seconda decisione impugnata è stata motivata in modo giuridicamente sufficiente per quanto riguarda il diniego di accesso alle suddette informazioni nei limiti in cui esse sono contenute nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo e, dall'altra, la ricorrente non ha sollevato un motivo di contestazione nel merito dell'applicazione da parte della BCE dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, occorre ritenere che il diniego di accesso alle informazioni relative al massimale del SEL, contenute nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo, sia giustificato da tale eccezione. Ciò premesso, per completezza, il Tribunale esaminerà la fondatezza del secondo motivo anche per quanto riguarda tale informazione.

2. Sulla fondatezza del secondo motivo

- 144 Il secondo motivo ruota, in sostanza, intorno a due censure. Nell'ambito della prima censura, la ricorrente contesta alla BCE di aver ritenuto che le informazioni richieste rientrassero nell'ambito di applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258. Con la seconda censura, la ricorrente confuta che la divulgazione delle informazioni richieste, nella misura in cui riguardano unicamente la situazione particolare del Banco Popular, pregiudichi l'efficacia della politica monetaria e la stabilità finanziaria.

a) Sulla prima censura, vertente sul fatto che le informazioni richieste non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258

- 145 Nell'ambito della prima censura, la ricorrente sostiene che le eccezioni al diritto di accesso devono essere interpretate e applicate restrittivamente, cosicché non è ammissibile ritenere che una domanda di accesso a informazioni relative al Banco Popular debba essere interpretata come una domanda relativa alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro o alla stabilità del sistema finanziario nell'Unione o in uno Stato membro. Infatti, dette informazioni non riguarderebbero l'Unione o uno Stato membro, ma soltanto la situazione di liquidità di un ente finanziario specifico, vale a dire il Banco Popular. Esse riguarderebbero inoltre soltanto un periodo molto preciso e verterebbero su un caso molto specifico. Tali informazioni non farebbero quindi parte di una politica generale dell'Unione, ma soltanto della situazione particolare del Banco Popular.

- 146 Come giustamente sostenuto dalla ricorrente, è già stato dichiarato che, dal momento che derogano al diritto di accesso ai documenti, le eccezioni al diritto di accesso contemplate all'articolo 4 della decisione 2004/258 devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (sentenze del 29 novembre 2012, *Thesing e Bloomberg Finance/BCE*, T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punto 41; del 27 settembre 2018, *Spiegel-Verlag Rudolf Augstein e Sauga/BCE*, T-116/17, non pubblicata, EU:T:2018:614, punto 22, e del 12 marzo 2019, *De Masi e Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, punto 17).
- 147 Orbene, se è vero che la domanda di conferma della ricorrente non mirava a ottenere l'accesso a informazioni riguardanti esplicitamente la politica monetaria o la stabilità finanziaria dell'Unione o di uno Stato membro, ciò non significa che le informazioni identificate dalla BCE come pertinenti rispetto a tale domanda restino effettivamente circoscritte alla situazione particolare del Banco Popular.
- 148 Infatti, sia dalla decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, sia dalla seconda decisione impugnata risulta che le informazioni concernenti il massimale del SEL, l'importo del SEL effettivamente concesso e le garanzie offerte si collocano in un contesto normativo molto specifico che si basa su considerazioni relative alla stabilità dei prezzi, alla politica monetaria e alla stabilità finanziaria dell'Unione, cosicché tali informazioni hanno necessariamente una natura che trascende il caso specifico di un singolo ente creditizio.
- 149 Infatti, per quanto riguarda, da un lato, le informazioni relative al massimale del SEL e l'importo del SEL effettivamente concesso, la decisione LS/PT/2017/66 dell'11 agosto 2017 espone anzitutto in modo sufficientemente dettagliato il quadro normativo applicabile alla concessione del sostegno, distinguendo la natura di un siffatto credito dalle operazioni monetarie ordinarie. La BCE spiega, in particolare, che sono in linea di principio le banche centrali nazionali ad essere le uniche responsabili, in forza del diritto nazionale, della concessione di un SEL. Essa menziona poi che la BCE non approva e non adotta decisioni riguardanti la concessione di un SEL, ma che, in forza dell'articolo 14.4 dello statuto del SEBC e della BCE, il suo potere si limita a valutare se la concessione di un SEL possa, in un caso specifico, interferire con gli obiettivi e i compiti dell'Eurosistema. A tal riguardo, si afferma che, ai fini dell'esercizio di tale potere, l'Eurosistema dispone di un regime di scambio di informazioni tra le banche centrali nazionali e la BCE. La BCE afferma, infine, che la pubblicazione ex post del massimale del SEL e dell'importo del SEL effettivamente concesso rischia di ridurre la flessibilità con cui le banche centrali nazionali possono, in casi futuri, adeguare un'operazione di SEL alle circostanze specifiche. Invero, una siffatta pubblicazione creerebbe l'aspettativa che la BCE agirà allo stesso modo in occasione di futuri interventi, anche laddove ciò non fosse giustificato. Ciò potrebbe generare speculazioni di mercato non fondate, il che limiterebbe il potere del Consiglio direttivo di valutare se un'operazione di SEL prevista interferisca con gli obiettivi e i compiti dell'Eurosistema, in quanto esso dovrebbe tener conto altresì degli effetti di una pubblicazione sulla stabilità finanziaria e, in definitiva, sulla politica monetaria.
- 150 La seconda decisione impugnata fa espresso riferimento all'esposizione dettagliata del contesto normativo applicabile alla concessione di un SEL, quale esposto al punto 149 supra. La BCE spiega poi che la capacità delle banche centrali nazionali di affrontare problemi temporanei di liquidità degli enti creditizi costituisce un fattore essenziale per la stabilità finanziaria e una condizione fondamentale per l'efficacia della politica monetaria. A tal riguardo, essa fa riferimento agli effetti sistemici che sono derivati dalla risoluzione del Banco Popular e che hanno indebolito il mercato finanziario spagnolo, e spiega che la pubblicazione delle informazioni richieste potrebbe riaccendere le tensioni nei confronti delle istituzioni finanziarie

oppure generare una speculazione ingiustificata nei confronti del Banco Santander. Tali effetti negativi in Spagna potrebbero inoltre, a causa della natura altamente interconnessa dei mercati, avere effetti pregiudizievoli in altri Stati membri e, in ultima analisi, mettere in pericolo la stabilità finanziaria dell'intera Unione. La seconda decisione impugnata fa inoltre riferimento all'articolo 127, paragrafo 5, TFUE, il quale prevede che l'Eurosistema contribuisca alla stabilità del sistema finanziario. Infine, essa riprende le considerazioni contenute nella decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, con riguardo alla pubblicazione ex post delle informazioni concernenti il massimale del SEL e l'importo del SEL effettivamente concesso e l'effetto di una tale pubblicazione sulla flessibilità di cui devono disporre le banche centrali nazionali e la BCE nella gestione delle operazioni di SEL.

- 151 Per quanto riguarda, dall'altro lato, le garanzie offerte, sia la decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, sia la seconda decisione impugnata indicano che la pubblicazione di tali informazioni potrebbe ridurre l'effetto utile delle operazioni di SEL quale strumento per mantenere la stabilità finanziaria. Secondo la BCE, una siffatta pubblicazione potrebbe avere l'effetto di dissuadere gli enti creditizi dal partecipare alle operazioni standard di politica monetaria, il che potrebbe a sua volta minare il meccanismo di trasmissione che traspone la politica monetaria della BCE. La pubblicazione delle informazioni riguardanti le garanzie offerte potrebbe inoltre ridurre la flessibilità di cui devono disporre le banche centrali nazionali per reagire in modo efficace alle crisi di liquidità, in quanto una siffatta pubblicazione creerebbe aspettative sul tipo di garanzie accettate in futuro. Orbene, sarebbe essenziale che le banche centrali nazionali conservassero un margine di flessibilità al fine di prendere in considerazione un ampio ventaglio di eventuali garanzie.
- 152 Tenuto conto del contenuto della decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, e della seconda decisione impugnata, la BCE, avendo portato all'attenzione della ricorrente il regime applicabile alla concessione di un SEL e avendo spiegato il ruolo della BCE a tal riguardo, ha fornito elementi sufficienti a permettere di comprendere che le informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte sono state generate e utilizzate in un contesto orientato da riflessioni che non si limitano alla situazione particolare del Banco Popular, ma che si rapportano sostanzialmente a considerazioni di politica monetaria e di stabilità finanziaria dell'Unione e della Spagna.
- 153 Infatti, è proprio ai fini della valutazione da parte del Consiglio direttivo della BCE dell'interferenza dell'operazione di SEL prevista dalla Banca di Spagna con gli obiettivi del Sistema europeo di banche centrali (SEBC), tra cui la politica monetaria e la stabilità finanziaria, conformemente all'articolo 127, paragrafi 1, 2 e 5, TFUE e agli articoli 2 e 3 dello statuto del SEBC e della BCE, che le informazioni riguardanti il massimale del SEL, l'importo del SEL effettivamente concesso e le garanzie offerte figurano nei quattro documenti di cui trattasi. In altri termini, la ragion d'essere di tali documenti risiede proprio nel fatto che tali informazioni riguardano considerazioni che vanno al di là della situazione specifica del Banco Popular. Come correttamente rilevato dalla BCE, le informazioni riguardanti il massimale del SEL e l'importo del SEL effettivamente accordato rivelano la posizione della BCE riguardo all'importo marginale del SEL che può essere concesso senza correre il rischio di ostacolare gli obiettivi della politica monetaria dell'Unione.
- 154 Tenuto conto di quanto precede, si deve concludere che la BCE non ha violato il principio di interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso previste dalla decisione 2004/258 quando ha considerato che le informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL

effettivamente concesso e alle garanzie offerte ricadessero nell'ambito di applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258.

155 Ne consegue che la prima censura del secondo motivo deve essere respinta.

b) Sulla seconda censura, vertente sul fatto che il diniego di accesso non mira a tutelare in modo effettivo e concreto gli interessi pubblici in questione

156 Con la seconda censura, la ricorrente contesta alla BCE di aver commesso un errore manifesto di valutazione per quanto riguarda la questione se la divulgazione delle informazioni richieste potesse concretamente ed effettivamente nuocere all'efficacia della politica monetaria e alla stabilità finanziaria dell'Unione o di uno Stato membro.

157 Come correttamente rilevato dalla ricorrente, è già stato dichiarato che occorre riconoscere alla BCE un ampio margine discrezionale nello stabilire se la divulgazione di documenti rientranti nell'ambito di applicazione di talune eccezioni previste dalla decisione 2004/258 possa arrecare pregiudizio all'interesse pubblico in questione.

158 Infatti, per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258, l'esistenza di un siffatto margine è stata espressamente riconosciuta in varie sentenze, in particolare nelle sentenze del 29 novembre 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE (T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punti 43 e 44), del 4 giugno 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE (T-376/13, EU:T:2015:361, punto 53), e del 27 settembre 2018, Spiegel-Verdöllag Rudolf Augstein e Sauga/BCE (T-116/17, non pubblicata, EU:T:2018:614, punto 42).

159 Da un lato, tale ampio margine di discrezionalità è stato fondato, in analogia con la giurisprudenza relativa all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), sulla considerazione secondo la quale la natura particolarmente delicata e basilare degli interessi tutelati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258, unita al carattere obbligatorio del diniego di accesso che, ai sensi della detta disposizione, l'istituzione deve opporre qualora la divulgazione al pubblico di un documento possa arrecare pregiudizio ai detti interessi, attribuisce alla decisione che dev'essere così presa dall'istituzione un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare (sentenza del 29 novembre 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punto 44; v. anche, per analogia, sentenze del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 35; del 27 novembre 2019, Izuzquiza e Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, punto 64, e del 25 novembre 2020, Bronckers/Commissione, T-166/19, EU:T:2020:557, punto 34).

160 Dall'altro lato, il riconoscimento dell'esistenza di un ampio margine discrezionale della BCE è stato altresì motivato sulla base del fatto che i criteri di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258 sono assai generali (sentenza del 29 novembre 2012, Thesing e Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, non pubblicata, EU:T:2012:635, punto 43; v. altresì, per analogia, sentenza del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 36).

- 161 Secondo la giurisprudenza, il riconoscimento di un siffatto potere discrezionale della BCE ha come conseguenza che il controllo di legittimità esercitato dal giudice dell'Unione al riguardo si limita alla verifica del rispetto delle regole di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'assenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere (v. sentenza del 4 giugno 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, punto 53 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 12 marzo 2019, *De Masi e Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, punto 54).
- 162 Inoltre, tenuto conto del controllo limitato da parte del giudice dell'Unione, il rispetto dell'obbligo della BCE di motivare in modo sufficiente le proprie decisioni riveste un'importanza ancora maggiore. Infatti, è solamente in tal modo che il giudice dell'Unione può accertare se esistevano gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale (v. sentenza del 4 giugno 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, punto 54 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 12 marzo 2019, *De Masi e Varoufakis/BCE*, T-798/17, EU:T:2019:154, punto 54).
- 163 Nel caso di specie, non si può addebitare alla BCE di aver commesso un errore manifesto ritenendo che la divulgazione del massimale del SEL, dell'importo del SEL effettivamente concesso e delle garanzie offerte potesse realmente e concretamente arrecare pregiudizio alla politica monetaria e alla stabilità finanziaria dell'Unione o di uno Stato membro.
- 164 Infatti, occorre constatare che, sia nella decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, sia nella seconda decisione impugnata, la BCE ha dimostrato un preciso nesso di causalità tra la potenziale divulgazione delle informazioni in questione e il concreto pregiudizio agli interessi pubblici protetti.
- 165 Così, per quanto riguarda il massimale del SEL e l'importo del SEL effettivamente concesso, la BCE ha spiegato che la divulgazione di dette informazioni potrebbe pregiudicare la stabilità finanziaria e la politica monetaria dell'Unione in quanto poiché il mercato spagnolo è stato indebolito a seguito della risoluzione del Banco Popular, una siffatta divulgazione avrebbe potuto riaccendere le tensioni nei confronti delle istituzioni finanziarie e aprire la strada a speculazioni non giustificate riguardo alla situazione del Banco Santander. Tali effetti negativi sul mercato spagnolo potrebbero poi avere effetti a cascata sui mercati di altri Stati membri, il che potrebbe avere ripercussioni nefaste sulla stabilità finanziaria dell'Unione. Inoltre, una pubblicazione ex post delle informazioni in questione avrebbe la conseguenza di ridurre considerevolmente la possibilità per le banche centrali nazionali nonché per la BCE di gestire in modo flessibile operazioni di SEL nel futuro. Infatti, la conoscenza di tali dati concreti da parte degli operatori del mercato farebbe sorgere l'aspettativa che si adotterà lo stesso approccio anche in casi nei quali esso non sia giustificato. Tali aspettative potrebbero anche indurre gli operatori del mercato a fare congetture ingiustificate, ciò che potrebbe ostacolare il potere del Consiglio direttivo della BCE di valutare se un'operazione di SEL prevista interferisca con gli obiettivi e i compiti dell'Eurosistema, poiché esso dovrebbe prendere in considerazione anche gli eventuali effetti di una pubblicazione dei parametri dell'operazione di cui trattasi sulla stabilità finanziaria e sulla politica monetaria nell'ambito di casi futuri.
- 166 Per quanto riguarda, inoltre, le garanzie offerte, la BCE ha spiegato che tale informazione costituisce un indice dello stress sostenuto da un ente creditizio, in quanto siffatte garanzie potrebbero essere considerate non ammissibili nell'ambito di operazioni convenzionali di politica monetaria. Un'eventuale pubblicazione di tali dati potrebbe dissuadere gli istituti di credito dal ricorrere a un SEL o dal chiederlo in tempo utile per timore di essere esposti sul mercato. Gli

attori del mercato potrebbero inoltre essere tentati di chiedere maggiori garanzie o altre garanzie in cambio delle loro operazioni con l'ente interessato o potrebbero cessare di prestare denaro a tale istituto, il che costituirebbe una reale minaccia per la stabilità finanziaria nello Stato membro interessato. La divulgazione di tale informazione, anche ex post, potrebbe inoltre avere l'effetto di ridurre la possibilità per le banche centrali nazionali di prendere in considerazione in modo flessibile un'ampia varietà di garanzie possibili, poiché la notorietà dell'approccio da esse suggerito in passato creerebbe aspettative rispetto al tipo di garanzie che potrebbero essere accettate in futuro. Ciò ridurrebbe la possibilità di reagire in modo efficace a futuri problemi di liquidità e ostacolerebbe l'efficacia del SEL quale strumento per mantenere la stabilità finanziaria.

- 167 Occorre constatare che la ricorrente non deduce argomenti precisi, e tanto meno elementi di prova, idonei a inficiare la fondatezza del ragionamento della BCE esposto ai punti 165 e 166 supra. Limitandosi ad invocare il fatto che le informazioni richieste sarebbero connesse esclusivamente alla situazione del Banco Popular e riguarderebbero solo un periodo breve e circoscritto, essa non mette in discussione il ragionamento della BCE secondo cui la divulgazione delle informazioni di cui trattasi potrebbe avere in futuro conseguenze pregiudizievoli per la stabilità finanziaria e la politica monetaria dell'Unione.
- 168 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che la BCE non ha commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la divulgazione delle informazioni relative al massimale del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte arrecherebbe concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse pubblico in ordine alla politica monetaria e la stabilità finanziaria dell'Unione o della Spagna.
- 169 Ne consegue che occorre respingere la seconda censura e, di conseguenza, il secondo motivo nella sua interezza.
- 170 Considerato che il diniego di accesso alle informazioni sul massimale del SEL, sull'importo del SEL effettivamente concesso e sulle garanzie offerte è giuridicamente fondato sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258, la constatazione di cui al punto 124 supra, secondo la quale la seconda decisione impugnata non è motivata in modo giuridicamente sufficiente nella misura in cui nega l'accesso a tali informazioni sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), primo trattino, della decisione 2004/258, nella misura in cui tali informazioni sono contenute nella lettera del 5 giugno 2017 del governatore della Banca di Spagna al presidente della BCE intitolata «Emergency liquidity assistance», nella lettera di accompagnamento del 5 giugno 2017 del governatore della Banca di Spagna al presidente della BCE intitolata «Emergency liquidity assistance» e nella proposta del comitato esecutivo al Consiglio direttivo della BCE intitolata «Emergency liquidity assistance request from Banco de España» del 5 giugno 2017, non giustifica l'annullamento della seconda decisione impugnata per tale motivo.

E. Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 nelle decisioni impugnate

- 171 Il primo motivo si articola in tre censure vertenti, in primo luogo, sull'erronea applicazione da parte della BCE di una presunzione generale di riservatezza fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258; in secondo luogo, sul mancato soddisfacimento delle condizioni definite nella sentenza del 19 giugno 2018, Baumeister (C-15/16; in prosieguo: la

«sentenza Baumeister», EU:C:2018:464), e, in terzo luogo, sull'applicabilità delle deroghe al principio di riservatezza di cui all'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 e all'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59.

- 172 Prima di esaminare gli argomenti addotti nell'ambito del primo motivo, occorre anzitutto ricordare che la BCE ha fatto valere l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 nelle tre decisioni impugnate. Nella prima decisione impugnata, la BCE ha invocato detta disposizione per negare l'accesso al documento contenente una panoramica sul saldo quotidiano (positivo o negativo) dei depositi, vale a dire sia dei prelievi che dei depositi, e informazioni relative alla capacità di copertura della liquidità del Banco Popular a partire dal 3 aprile 2017. Nella seconda decisione impugnata, la BCE ha occultato le informazioni relative allo stato di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale contenute nelle lettere del governatore della Banca di Spagna e nella proposta del comitato esecutivo, in particolare, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258. La terza decisione impugnata invoca l'applicazione, in particolare, di detta disposizione per negare l'accesso alla valutazione FOLTF e ai documenti che il Banco Popular ha trasmesso alla BCE e alla Banca di Spagna nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico tra il 1° e il 6 giugno 2017.
- 173 Occorre precisare che la seconda decisione impugnata contiene, inoltre, un diniego di accesso ad altre informazioni, ossia il massimale del SEL, l'importo del SEL concesso e le garanzie offerte, che non è stato fondato sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258. Come constatato nell'ambito dell'esame del secondo motivo, il diniego dell'accesso a tali informazioni è legittimamente fondato sulle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258.

1. Sulla prima censura, vertente sul fatto che la BCE ha erroneamente applicato una presunzione generale di riservatezza sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258

- 174 Nell'ambito della sua prima censura, la ricorrente sostiene che, nelle tre decisioni impugnate, la BCE si è erroneamente basata sull'applicazione di una presunzione generale di riservatezza per negare l'accesso ai documenti richiesti. A suo avviso, una siffatta presunzione, che si fonda sulla circostanza che i documenti richiesti sarebbero tutelati da un obbligo di segreto professionale incombente alle istituzioni dell'Unione, non esiste nel caso di specie.
- 175 La ricorrente, pur riconoscendo che la giurisprudenza ha ammesso l'applicazione di presunzioni generali di riservatezza in taluni casi determinati, sostiene che tale giurisprudenza non può essere trasposta al caso di specie, poiché l'obbligo del segreto professionale si applica a tutte le istituzioni a norma dell'articolo 339 TFUE, cosicché, seguendo la logica della BCE, qualsiasi documento di un'istituzione dell'Unione sarebbe sempre coperto da una presunzione generale fondata proprio su tale obbligo. Ciò equivarrebbe a svuotare di significato il principio di trasparenza e il diritto di accesso ai documenti quale previsto all'articolo 41 della Carta.
- 176 La BCE replica che nel caso di specie si applica una presunzione generale di riservatezza. Essa fa riferimento, a tal riguardo, alla giurisprudenza della Corte e del Tribunale che ha già riconosciuto l'esistenza di siffatte presunzioni nei settori degli aiuti di Stato, delle concentrazioni e delle intese. Secondo la BCE, la logica sottesa a tale giurisprudenza, vale a dire la necessità di assicurare il buon funzionamento delle procedure in tali settori e di garantire che i loro obiettivi non siano compromessi evitando che il diritto di accesso sia utilizzato per eludere le norme specifiche che prevedono un accesso limitato agli atti, si applica anche al settore della vigilanza prudenziale.

- 177 La BCE sostiene che, a differenza delle procedure in materia di diritto della concorrenza, che hanno un inizio e che si concludono con una decisione, la vigilanza prudenziale bancaria svolta dalla BCE è continuativa. Pertanto, i diversi rischi che presentano gli enti creditizi soggetti alla vigilanza prudenziale sarebbero costantemente valutati, sulla base delle informazioni fornite regolarmente da questi ultimi. Inoltre, mentre le presunzioni generali di riservatezza ammesse in altri settori tutelerebbero essenzialmente l'integrità delle singole procedure amministrative, gli obblighi di riservatezza incombenti alla BCE mirerebbero a proteggere in aggiunta il funzionamento del meccanismo di vigilanza prudenziale bancaria nel suo insieme e, pertanto, la stabilità dei mercati finanziari.
- 178 Alla luce di tali considerazioni, la BCE ritiene che occorra interpretare l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 nel senso che tale disposizione appresta agli atti relativi alla sua attività di vigilanza prudenziale una tutela almeno equivalente a quella che la Corte ha riconosciuto in materia di controllo delle concentrazioni.
- 179 In tale contesto, la BCE contesta l'argomento della ricorrente secondo cui qualsiasi documento di un'istituzione dell'Unione è sempre coperto da un obbligo di segreto professionale per il fatto che l'articolo 339 TFUE è applicabile a tutte le istituzioni dell'Unione. A suo avviso, il dovere del segreto professionale che le incombe nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza prudenziale riflette la particolare natura delle sue attività di vigilanza. Tale dovere sarebbe inoltre chiaramente circoscritto e specifico in termini di ambito di applicazione soggettivo. Pertanto, quest'ultimo si distinguerebbe dall'obbligo generale di segreto professionale sancito dall'articolo 339 TFUE. Inoltre, gli obblighi del segreto professionale imposti dall'articolo 339 TFUE e dall'articolo 37 dello statuto del SEBC e della BCE non escluderebbero qualsiasi divulgazione, ma unicamente la divulgazione indebita di informazioni riservate.
- 180 Occorre, anzitutto, constatare che la prima censura si basa parzialmente su una lettura erranea delle decisioni impugnate. Infatti, sebbene la ricorrente affermi che «le» decisioni impugnate violano l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, per il motivo che, in tali decisioni, la BCE avrebbe fondato il diniego di accesso ai documenti richiesti applicando una presunzione generale di riservatezza, in realtà solo la prima e la terza decisione impugnata si fondano su una siffatta presunzione, come confermato dalla BCE nel corso dell'udienza.
- 181 Per quanto riguarda la seconda decisione impugnata, come ricordato al punto 172 supra, essa si basa sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 al fine di negare l'accesso alle informazioni relative alla situazione di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale. Orbene, come spiegato dalla BCE in udienza, invece di applicare una presunzione generale per negare l'accesso a dette informazioni, essa ha effettuato un esame concreto e specifico dei quattro documenti ai quali ha concesso un accesso parziale per stabilire se dette informazioni fossero protette dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258. Tale approccio è conforme alla giurisprudenza secondo cui il ricorso a una presunzione generale di riservatezza costituisce soltanto una mera facoltà per l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato, il quale conserva sempre la possibilità di procedere a un esame concreto e individuale dei documenti di cui trattasi (sentenza del 22 gennaio 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, punto 61).
- 182 Occorre poi ricordare che la giurisprudenza che ha sancito l'esistenza di presunzioni generali di riservatezza si basa sulla constatazione che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 non possono, laddove i documenti interessati da una domanda di accesso rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, essere interpretate

senza tener conto delle norme specifiche che disciplinano l'accesso a tali documenti. Tali presunzioni generali consentono quindi di garantire un'applicazione coerente di regimi giuridici che perseguono obiettivi diversi e che non prevedono espressamente la prevalenza dell'uno sull'altro [v. sentenza del 19 settembre 2018, *Chambre de commerce et d'industries métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commissione*, T-39/17, non pubblicata, EU:T:2018:560, punto 55 e giurisprudenza ivi citata].

- 183 L'applicazione delle presunzioni generali è essenzialmente dettata dall'esigenza imperativa di assicurare il corretto funzionamento dei procedimenti in questione e di garantire che non ne vengano compromessi gli obiettivi. Pertanto, il riconoscimento di una presunzione generale può essere basato sull'incompatibilità dell'accesso ai documenti di taluni procedimenti con il corretto svolgimento degli stessi e sul rischio di un pregiudizio ai medesimi, posto che le presunzioni generali consentono di preservare l'integrità dello svolgimento del procedimento limitando l'ingerenza dei terzi (v. sentenza del 28 maggio 2020, *Campbell/Commissione*, T-701/18, EU:T:2020:224, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 184 Poiché, pertanto, le presunzioni generali costituiscono un'eccezione all'obbligo di esame concreto ed individuale, da parte dell'istituzione dell'Unione interessata, di ciascun documento oggetto di una domanda di accesso, e, in via più generale, un'eccezione al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione, esse devono essere oggetto di un'interpretazione e di un'applicazione in senso restrittivo (v. sentenza del 4 settembre 2018, *ClientEarth/Commissione*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 80 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 28 maggio 2020, *Campbell/Commissione*, T-701/18, EU:T:2020:224, punto 39).
- 185 È alla luce di tali elementi che occorre esaminare se la BCE abbia correttamente applicato una presunzione generale di riservatezza fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258.
- 186 A tal riguardo, in primo luogo, si deve rilevare che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 prevede che la BCE debba negare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della riservatezza delle informazioni, tutelata come tale «dal diritto dell'Unione».
- 187 Occorre constatare, alla luce del tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, che una presunzione generale di riservatezza fondata su tale disposizione non avrebbe un ambito di applicazione circoscritto in modo chiaro e preciso.
- 188 Infatti, per quanto riguarda la riservatezza delle informazioni che meritano di essere tutelate in quanto tali, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, riferendosi al diritto dell'Unione, non ha un contenuto preciso e dipende, per la sua applicazione, dal rinvio ad altre norme del diritto dell'Unione applicabili al contesto in cui i documenti ai quali si chiede l'accesso sono stati redatti.
- 189 L'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 stabilisce quindi un nesso tra il regime di accesso del pubblico ai documenti della BCE e i regimi di segreto professionale ai quali la BCE e il suo personale sono vincolati in forza del diritto dell'Unione, al fine di garantire che la BCE rispetti i suoi obblighi di segreto professionale anche nel contesto delle domande di accesso ai suoi documenti.

- 190 Orbene, riconoscere una presunzione generale di riservatezza fondata su una disposizione il cui ambito di applicazione non è chiaramente circoscritto non soddisfa i requisiti della certezza del diritto, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione ed esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni giuridiche e nei rapporti regolati dall'ordinamento giuridico dell'Unione [sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 111; del 25 novembre 2020, ACRE/Parlamento, T-107/19, non pubblicata, EU:T:2020:560, punto 66, e del 9 dicembre 2020, Adraces/Commissione, T-714/18, non pubblicata, EU:T:2020:591, punto 37]. Il rispetto dei requisiti derivanti da tale principio è tanto più importante qualora le norme giuridiche in questione possano avere conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese [v., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 111, e del 26 marzo 2020, Hungeod e a., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, punto 93 e giurisprudenza ivi citata]. In particolare, detto principio esige che una normativa dell'Unione consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi debbano poter conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza del 10 marzo 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punto 44).
- 191 Inoltre, ammettere l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza fondata su una disposizione il cui ambito di applicazione non è chiaramente circoscritto contrasterebbe con la giurisprudenza esposta al punto 184 supra secondo la quale, poiché le presunzioni costituiscono un'eccezione al principio dell'accesso più ampio, esse devono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva.
- 192 In secondo luogo, il riconoscimento di una presunzione generale di riservatezza fondata sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 non può conciliarsi con l'approccio suggerito dalla Corte nella sentenza Baumeister.
- 193 In tale sentenza, pronunciata dopo l'adozione delle decisioni oggetto della presente controversia, la Corte ha interpretato la nozione di informazioni riservate contenuta nell'articolo 54 della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio (GU 2004, L 145, pag. 1). A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 54 della direttiva 2004/39 sancisce un principio generale di divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti e indica in modo tassativo i casi specifici in cui detto divieto generale non ostacola, in via eccezionale, la loro trasmissione o utilizzo (sentenza Baumeister, punto 38).
- 194 Al punto 46 della sentenza Baumeister, la Corte ha dichiarato che non tutte le informazioni relative a un'impresa soggetta a vigilanza e trasmesse da quest'ultima all'autorità competente, e non tutte le dichiarazioni di detta autorità presenti negli atti relativi alla sua attività di vigilanza, compresa la sua corrispondenza con altri servizi, costituiscono incondizionatamente informazioni riservate, coperte dal segreto professionale previsto dall'articolo 54 della direttiva 2004/39. Al contrario, secondo la Corte, rientrano in tale qualificazione le informazioni detenute dalle autorità competenti che, da un lato, non abbiano carattere pubblico e che, dall'altro, rischierebbero, se divulgate, di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza sull'attività delle imprese di investimento.

- 195 Le parti non contestano la necessità di trasporre l'interpretazione dell'articolo 54 della direttiva 2004/39 effettuata dalla Corte nella sentenza Baumeister al caso di specie, dato che detta disposizione è formulata in modo molto simile alle disposizioni che la BCE ha invocato nel caso di specie come costituenti il «diritto dell'Unione» in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, vale a dire l'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e l'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59. Infatti, sia l'articolo 54 della direttiva 2004/39 sia l'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e l'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59 impongono alle autorità competenti il divieto di divulgare «informazioni riservate» in loro possesso, salvo in forma sintetica o aggregata che impedisca qualsiasi identificazione degli enti interessati.
- 196 Così, l'applicazione dell'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e dell'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59 presuppone che la BCE verifichi che le due condizioni enunciate nella sentenza Baumeister siano soddisfatte con riferimento a ciascuna informazione alla quale si chiede l'accesso. Se tali condizioni sono effettivamente soddisfatte, la BCE deve negare l'accesso alle informazioni di cui trattasi. Le disposizioni di cui trattasi non lasciano alcun margine di discrezionalità al riguardo, come la Corte ha confermato al punto 43 della sentenza Baumeister. Tale attività richiede necessariamente una valutazione specifica e concreta di ciascuna informazione interessata, che non può essere elusa applicando una presunzione generale di riservatezza.
- 197 In terzo luogo, occorre ricordare che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 costituisce un'eccezione cosiddetta «assoluta». A differenza delle eccezioni la cui applicazione presuppone una ponderazione degli interessi in gioco, l'applicazione di un'eccezione assoluta è obbligatoria qualora la divulgazione al pubblico del documento di cui trattasi sia tale da arrecare pregiudizio agli interessi tutelati da detta disposizione.
- 198 Per giurisprudenza consolidata, l'applicazione di una presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione oppure che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento di cui trattasi (sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 62; v., altresì, sentenze dell'11 maggio 2017, Svezia/Commissione, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, e del 28 maggio 2020, Campbell/Commissione, T-701/18, EU:T:2020:224, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).
- 199 Orbene, il fatto che una presunzione generale possa essere confutata, secondo la giurisprudenza citata al punto 198 supra, dalla dimostrazione di un interesse pubblico prevalente è in contraddizione con il fatto che l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 è un'eccezione cosiddetta «assoluta» e non prevede quindi un bilanciamento con un siffatto interesse prevalente.
- 200 Occorre parimenti ricordare, come è già stato rilevato al punto 181 supra, che il ricorso a una presunzione generale di riservatezza costituisce soltanto una mera facoltà per l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato, il quale conserva sempre la possibilità di procedere a un esame concreto e individuale dei documenti di cui trattasi (sentenza del 22 gennaio 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, punto 61).

- 201 Nel caso di specie, come sostiene la BCE al punto 94 del controricorso e tenuto conto delle constatazioni effettuate ai punti 228, 271 e 302 infra, indipendentemente dalla circostanza che una presunzione generale sia o meno applicata alle informazioni alle quali è stato negato l'accesso nella prima e nella terza decisione impugnata, tali informazioni costituiscono, in ogni caso, «informazioni riservate» che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258.
- 202 Ne consegue che, a prescindere dall'esito dell'esame della prima censura del primo motivo, quest'ultimo non può rimettere in discussione la legittimità della prima e della terza decisione impugnata poiché, alla luce del rigetto della seconda e della terza censura del primo motivo, le informazioni di cui trattasi rientrano comunque nell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258.
- 203 Pertanto, anche supponendo che la BCE abbia inteso applicare, nella prima e nella terza decisione impugnata, per errore, una presunzione generale di riservatezza, la prima censura del primo motivo deve essere respinta in quanto inoperante.

2. Sulla seconda censura, vertente sul fatto che le informazioni richieste non sono informazioni riservate

- 204 Nell'ambito della seconda censura, da un lato, la ricorrente contesta alla BCE di aver negato l'accesso a informazioni di dominio pubblico. Dall'altro lato, la ricorrente fa valere che la BCE non avrebbe sufficientemente precisato il danno che l'accesso ai documenti richiesti potrebbe causare sia agli interessi commerciali del Banco Popular e del Banco Santander, sia al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale.
- 205 Tali argomenti pongono, in sostanza, la questione se i documenti richiesti contengano informazioni riservate ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e dell'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59.
- 206 Occorre quindi esaminare se i documenti richiesti contengano informazioni riservate, vale a dire informazioni che, da un lato, non hanno carattere pubblico e che, dall'altro, rischierebbero, se divulgate, di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale (v., per analogia, sentenza Baumeister, punto 46) Queste due condizioni saranno esaminate in successione.

a) Sul carattere pubblico delle informazioni richieste

- 207 Nel ricorso, la ricorrente sostiene che il mercato è già a conoscenza della maggior parte delle informazioni relative alla risoluzione del Banco Popular, in forma sintetica o indiretta, in quanto, da un lato, sono apparse informazioni sulla stampa e, dall'altro, le banche quotate sono soggette a numerosi obblighi di trasparenza. Pertanto, la ricorrente ritiene che il mercato fosse già a conoscenza del fatto che il Banco Popular aveva avuto problemi di liquidità che avevano condotto alla sua risoluzione. A suo avviso, chiarire i dettagli della risoluzione non modificherebbe la percezione che ha il mercato di ciò che si è verificato.
- 208 Nelle sue osservazioni sugli interventi della Commissione e del Banco Santander, la ricorrente fa riferimento a numerosi articoli di stampa e ne produce vari, relativi alla domanda di SEL del Banco Popular e allo stato della sua liquidità, i quali dimostrerebbero che tali dati sono pubblici.

- 209 Nelle medesime osservazioni, la ricorrente rileva, in sostanza, che il Banco Santander stesso non considera le informazioni richieste come riservate. A questo proposito, la ricorrente sostiene che il Banco Popular ha pubblicato alcuni dati relativi ai coefficienti a breve termine nelle sue relazioni annuali e trimestrali e che ha anche pubblicato il rapporto prestiti/depositi, che è uno degli indicatori della sua liquidità. Inoltre, l'Asociación Española de Banca (Associazione bancaria spagnola; in prosieguo: l'«AEB») avrebbe pubblicato mensilmente il bilancio finanziario di ciascuna banca in cui figurerebbe il livello dei depositi e il livello dei prestiti. Tali dati consentirebbero di calcolare il rapporto prestiti/depositi. Secondo la ricorrente, il Banco Santander non spiega perché questi dati possano essere pubblici mentre altri indicatori di liquidità ai quali ha chiesto l'accesso dovrebbero rimanere riservati.
- 210 Secondo la BCE, tali deduzioni sono irricevibili o, quantomeno, non fondate. Essa confuta che le informazioni alle quali ha negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 fossero di dominio pubblico al momento dell'adozione delle decisioni impugnate. Inoltre, essa sostiene che la ricorrente non è riuscita a indicare le informazioni alle quali fanno riferimento le sue deduzioni.
- 211 In replica alle deduzioni della BCE, la ricorrente ha precisato i propri argomenti e ha fornito ulteriori documenti a sostegno di questi ultimi. Così, per quanto riguarda, anzitutto, i documenti interessati dalla terza decisione impugnata, la ricorrente fa riferimento a un allegato contenente articoli di stampa nei quali si menziona l'esistenza e il contenuto della lettera che il Banco Popular ha inviato alla BCE il 6 giugno 2017. Per quanto riguarda, poi, i documenti «relativi alla liquidità del Banco Popular», che costituiscono l'oggetto della prima decisione impugnata, la ricorrente rileva che tali informazioni sono state pubblicate o nelle relazioni annuali e trimestrali del Banco Popular, o in seno all'AEB, alla quale apparteneva il Banco Popular, in vista della loro pubblicazione. A tal riguardo, la ricorrente fa riferimento ai documenti da essa allegati alle sue osservazioni sulla memoria di intervento della Commissione. In ultimo, per quanto riguarda i dati relativi alla concessione del SEL, che costituiscono l'oggetto della seconda decisione impugnata, la ricorrente fa riferimento agli allegati da essa prodotti unitamente alle sue osservazioni sulle memorie di intervento della Commissione e del Banco Santander e ha allegato altri articoli di stampa che, a suo dire, confermano il carattere pubblico di tali dati.
- 212 In primo luogo, occorre rilevare che la BCE non ha invocato l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 a fondamento del suo diniego di accesso alle informazioni relative al limite massimo del SEL, all'importo del SEL effettivamente concesso e alle garanzie offerte (v., a tal proposito, punto 89 supra). Nei limiti in cui le affermazioni della ricorrente nell'ambito della presente censura riguardano tali informazioni, esse devono essere respinte in quanto inoperanti.
- 213 In secondo luogo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, conformemente all'articolo 21 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e all'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del giudizio deve contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tale esposizione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza ulteriori informazioni a sostegno. Il ricorso deve, pertanto, esporre esplicitamente in cosa consista il motivo su cui è fondato, di modo che la sua semplice enunciazione astratta non soddisfa le prescrizioni del regolamento di procedura. Requisiti analoghi vanno rispettati quando viene formulato un argomento a sostegno di un motivo [v., in tal senso, le sentenze del 7 giugno 2018, Winkler/Commissione, T-369/17, non

pubblicata, EU:T:2018:334, punto 53, e la giurisprudenza ivi citata, e del 13 maggio 2020, Peek & Cloppenburg/EUIPO – Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, non pubblicata, EU:T:2020:187, punto 29].

- 214 Sebbene il testo del ricorso possa essere suffragato e completato in punti specifici con rinvii a determinati passi di atti che vi sono allegati, un rinvio globale ad altri scritti, anche allegati al ricorso, non può supplire alla mancanza degli elementi essenziali dell'argomentazione in diritto che, ai sensi delle norme sopra ricordate, devono figurare nel ricorso (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2014, MasterCard e a./Commissione, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 215 Infatti, non spetta al Tribunale ricercare ed individuare, negli allegati, i motivi e gli argomenti sui quali, a suo parere, il ricorso potrebbe essere basato, atteso che gli allegati assolvono ad una funzione meramente probatoria e strumentale (v. sentenza del 17 settembre 2007, Microsoft/Commissione, T-201/04, EU:T:2007:289, punto 94 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 24 febbraio 2021, Universität Koblenz-Landau/EACEA, T-606/18, non pubblicata, EU:T:2021:105, punto 61).
- 216 Alla luce di questa giurisprudenza, è inevitabile dichiarare che le deduzioni della ricorrente non sono sufficienti per contestare validamente l'affermazione della BCE secondo cui le informazioni richieste non erano di dominio pubblico al momento dell'adozione delle decisioni impugnate. Infatti, la ricorrente non ha fornito alcun elemento concreto idoneo a suffragare le sue affermazioni, cosicché il Tribunale non è in grado di verificarne l'esattezza. Infatti, la ricorrente omette di precisare, nel testo dei propri atti, le informazioni esatte che ritiene pubbliche e si limita a fare un rinvio globale a una decina di allegati che consistono in totale in oltre 1 000 pagine. La ricorrente non indica i passaggi precisi degli allegati che consentirebbero di dimostrare che una qualsiasi delle informazioni richieste era pubblica al momento dell'adozione delle decisioni impugnate.
- 217 In terzo luogo, occorre rilevare, come correttamente sostenuto dalla BCE, che quest'ultima non può ritenersi tenuta a vigilare sulle iniziative di pubblicazione intraprese dagli enti creditizi interessati, dalle autorità nazionali competenti o dalla stampa.
- 218 In tal senso, al punto 56 della sua sentenza del 19 dicembre 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), la Corte ha dichiarato, in sostanza, che la riservatezza di talune informazioni può essere invocata a condizione che tali informazioni non siano state rese pubbliche dalla BCE e che la circostanza che talune informazioni approssimative siano state pubblicate da terzi non è, di per sé, idonea a obbligare la BCE a comunicare tali informazioni. Pertanto, anche se gli articoli di stampa menzionati dalla ricorrente contenevano informazioni che si avvicinavano in modo significativo alle informazioni contenute nei documenti richiesti, tale circostanza non comporterebbe un obbligo per la BCE di darvi accesso.
- 219 Inoltre, la divulgazione non autorizzata di un documento non può avere la conseguenza di rendere accessibile al pubblico un documento oggetto di una delle eccezioni previste all'articolo 4 della decisione 2004/258 (v., per analogia, sentenza del 25 ottobre 2013, Beninca/Commissione, T-561/12, non pubblicata, EU:T:2013:558, punto 55).

- 220 In quarto luogo, una lettura dei documenti richiesti consente di concludere che le informazioni ivi contenute sono conosciute soltanto da un numero ristretto di persone e non hanno pertanto natura pubblica (v., in tal senso, sentenza del 30 maggio 2006, Bank Austria Creditanstalt/Commissione, T-198/03, EU:T:2006:136, punto 71).
- 221 Infatti, per quanto riguarda, in primo luogo, la valutazione FOLTF, la lettura della sua versione integrale permette di constatare che gli estratti ai quali è stato negato l'accesso contengono essenzialmente informazioni finanziarie relative alla situazione di capitale e di liquidità del Banco Popular nelle settimane precedenti la redazione della valutazione FOLTF. Come confermato dalla BCE nel corso dell'udienza, si tratta di dati che non sono regolarmente o abitualmente pubblicati dall'ente creditizio interessato, né dalla banca centrale nazionale o dalla BCE, ma piuttosto di informazioni che sono state specificamente ricercate al fine di valutare se l'ente creditizio sottoposto a vigilanza continuasse a soddisfare i requisiti di autorizzazione previsti dalla direttiva 2013/36.
- 222 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la lettera che il Banco Popular ha inviato alla BCE il 6 giugno 2017, occorre constatare che la ricorrente afferma che, sebbene l'esistenza di tale lettera nonché il suo contenuto siano menzionati negli articoli di stampa da essa prodotti, tali menzioni sono molto generiche e non rivelano dati contenuti in detta lettera.
- 223 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il documento oggetto della prima decisione impugnata, vale a dire la panoramica dei saldi quotidiani dei depositi del Banco Popular a partire dal 3 aprile 2017, va constatato che la BCE spiega, in detta decisione, che tale documento contiene informazioni che non le sono abitualmente comunicate, ma che essa ha iniziato, in via eccezionale, a raccogliere tali informazioni il 3 aprile 2017. La BCE aggiunge che tale documento è stato preparato nel contesto della vigilanza prudenziale del Banco Popular al fine di preparare la valutazione FOLTF.
- 224 Nulla nell'argomentazione della ricorrente consente di concludere che tali informazioni raccolte in via eccezionale dalla BCE fossero pubbliche al momento dell'adozione della prima decisione impugnata. La ricorrente si limita ad affermare che il Banco Popular e l'AEB hanno pubblicato determinati dati che consentono di calcolare «taluni indicatori della liquidità del Banco Popular». Orbene, essa afferma di chiedersi perché «altri indicatori ai quali [la stessa] chiede di accedere siano riservati». Lungi dal fornire un principio di prova del fatto che le informazioni alle quali essa intende accedere sarebbero pubbliche, la ricorrente conferma quindi piuttosto che tali informazioni non sono di dominio pubblico.
- 225 Per quanto riguarda, in quarto luogo, le informazioni alle quali la BCE, nella seconda decisione impugnata, ha negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, vale a dire le informazioni relative allo stato di liquidità del Banco Popular e ai coefficienti di capitale di quest'ultima, occorre constatare che i tre documenti in cui figurano tali informazioni sono destinati all'uso interno nell'ambito di deliberazioni in seno al Consiglio direttivo della BCE. Questi tre documenti sono pertanto, per loro natura, destinati a essere conosciuti solo da un ristretto numero di persone.
- 226 In quinto luogo, la ricorrente non può trarre argomenti neppure dall'affermazione secondo cui lo stesso Banco Santander ha riconosciuto che le informazioni richieste non erano riservate, dato che, nei suoi contatti con le istituzioni, il Banco Santander si è opposto unicamente alla divulgazione di talune informazioni specifiche che potevano arrecare pregiudizio ai suoi interessi

commerciali, vale a dire dei dati relativi ai suoi clienti, le conseguenze del programma di risoluzione per i contratti di joint venture nonché i dettagli e la valutazione della politica di contabilizzazione dei rischi giuridici relativi al Banco Popular in data 6 giugno 2017.

- 227 Infatti, come confermato dal Banco Santander nel corso dell'udienza, i contatti a cui la ricorrente ha fatto riferimento sono avvenuti nel contesto delle procedure di accesso ai documenti davanti all'SRB e non riguardavano le informazioni detenute e utilizzate dalla BCE. Inoltre, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, il Banco Santander sostiene espressamente, nella sua memoria di intervento, di ritenere che le informazioni richieste nel caso di specie fossero riservate al momento dell'adozione delle decisioni impugnate.
- 228 Tenuto conto di quanto precede, si deve concludere che nessun elemento del fascicolo consente di concludere che le informazioni alle quali è stato negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 rientrassero nel pubblico dominio al momento dell'adozione delle decisioni impugnate.

b) Sul rischio di pregiudizio agli interessi della persona fisica o giuridica che ha fornito le informazioni richieste o di terzi o al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione

- 229 La seconda condizione posta dalla Corte nella sentenza Baumeister, al fine di affermare la riservatezza di talune informazioni, richiede di valutare se la loro divulgazione rischi di ledere gli interessi della persona fisica o giuridica che le ha fornite o di terzi, oppure il buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione (sentenza Baumeister, punto 46). Gli argomenti addotti dalla ricorrente relativi a tale condizione si dividono in due capi.

1) Sul primo capo, secondo cui la divulgazione dei documenti richiesti non lede gli interessi della persona che ha fornito le informazioni ivi contenute o di terzi

- 230 In primo luogo, la ricorrente afferma che, a causa della natura delle informazioni richieste, la loro divulgazione non potrebbe incidere in modo apprezzabile sugli interessi commerciali del Banco Popular né su quelli del Banco Santander.
- 231 A tal riguardo, la ricorrente rileva, innanzitutto che le informazioni di cui trattasi riguardano il passato. Orbene, secondo una relazione economica allegata al ricorso, solo i dati attuali e futuri sarebbero importanti per il mercato e per gli enti dei mercati finanziari. Tenuto conto delle peculiarità del settore finanziario, nel quale le informazioni si muovono rapidamente e gli operatori traggono rapidamente conclusioni da ciò che ritengono essere informazioni pertinenti, le informazioni diventerebbero rapidamente obsolete e, di conseguenza, inutili per il mercato. La ricorrente ritiene che questo sia precisamente il caso delle informazioni relative alle garanzie offerte, allo stato della liquidità e ai coefficienti di capitale del Banco Popular e al suo dissesto o rischio di dissesto. La ricorrente afferma che, quand'anche tali informazioni fossero normalmente sensibili sul piano commerciale, esse avrebbero perso rilevanza per il mercato finanziario o per i concorrenti, poiché risalgono a un momento anteriore alla risoluzione del Banco Popular e quindi non ne riflettono più la situazione attuale. Tutte le informazioni anteriori alla risoluzione sarebbero, dunque, divenute storiche e non potrebbero essere considerate riservate.

- 232 La ricorrente sostiene inoltre che la giurisprudenza segue un approccio caso per caso per valutare il carattere storico delle informazioni. Sebbene la sentenza Baumeister abbia stabilito una presunzione relativa del carattere storico di talune informazioni risalenti a oltre cinque anni prima, da tale sentenza non si potrebbe dedurre che le informazioni più recenti di cinque anni non possano in alcun caso essere qualificate come informazioni storiche.
- 233 Innanzitutto, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito del ricorso di annullamento proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la legittimità di un atto dell'Unione dev'essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (v. sentenze del 28 gennaio 2021, Qualcomm e Qualcomm Europe/Commissione C-466/19 P, EU:C:2021:76, punto 82 e giurisprudenza ivi citata, e del 4 giugno 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, punto 84 e giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso, sentenza Baumeister, punto 50). Come ha correttamente osservato il Banco Santander, la data che il Tribunale deve prendere in considerazione per valutare la legittimità del diniego di accesso alle informazioni richieste dalla BCE è quindi la data di adozione delle decisioni impugnate, vale a dire il 7 novembre 2017.
- 234 Pertanto, non può essere accolta l'affermazione della ricorrente secondo cui le informazioni richieste avrebbero perso rilevanza per il mercato finanziario o per i concorrenti in quanto risalgono a prima della risoluzione del Banco Popular e non riflettono quindi più la sua situazione attuale.
- 235 Inoltre, occorre constatare che la Corte ha indicato, al punto 54 della sentenza Baumeister, che, qualora le informazioni che possono aver costituito segreti commerciali in un determinato momento risalgano a oltre cinque anni prima, esse sono considerate, in linea di principio, a causa del decorso del tempo, storiche e ormai prive, per tale motivo, del loro carattere segreto, salvo che, in via eccezionale, la parte che invoca tale carattere non dimostri che, sebbene siano risalenti, tali informazioni costituiscono ancora elementi essenziali della propria posizione commerciale o di quella di terzi interessati.
- 236 A tale proposito, il Banco Santander sostiene, senza essere contraddetto al riguardo dalle altre parti, che le informazioni richieste risalgono principalmente al periodo immediatamente precedente alla risoluzione e, in taluni casi, all'inizio del 2017.
- 237 Pertanto, al momento dell'adozione delle decisioni impugnate le informazioni richieste risalgono al massimo a pochi mesi addietro e non potevano quindi, tenuto conto dei criteri menzionati ai punti 233 e 235 supra, essere considerate informazioni storiche.
- 238 Tale constatazione non può essere rimessa in discussione dall'argomento della ricorrente secondo cui nulla lascia intendere, nella sentenza Baumeister, che informazioni risalenti a meno di cinque anni addietro non possono in alcun caso essere qualificate come informazioni storiche e si imporrebbe un approccio caso per caso. In particolare, in un caso come quello di specie, in cui le informazioni richieste riguardano la posizione commerciale di un ente creditizio che è stato sottoposto a un regime di risoluzione, la ricorrente suggerisce che tali informazioni siano diventate automaticamente storiche dopo l'adozione dello strumento di risoluzione.
- 239 Orbene, non si può ammettere che l'adozione di un programma di risoluzione comporti una nuova presunzione secondo la quale le informazioni relative alla posizione commerciale dell'ente creditizio soggetto al programma di risoluzione divengono automaticamente storiche. Un siffatto

approccio escluderebbe, per principio, l'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, letto in combinato disposto con l'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e con l'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59.

- 240 Come correttamente rilevato dalla BCE, dalla Commissione e dal Banco Santander, il Banco Popular ha continuato a operare come parte del gruppo Banco Santander dopo il 7 giugno 2017 e fino al 28 aprile 2018, quando è stato oggetto di una fusione per incorporazione con il Banco Santander.
- 241 Infatti, una delle ragioni per le quali l'SRB ha deciso di adottare un programma di risoluzione nei confronti del Banco Popular è stata quella di garantire la continuità delle sue funzioni essenziali, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 806/2014. Infatti, la vendita al Banco Santander ha consentito al Banco Popular di continuare ad operare in normali condizioni di mercato come membro del gruppo Santander.
- 242 Ne consegue che la BCE poteva validamente ritenere che la divulgazione del saldo giornaliero dei depositi del Banco Santander dal 3 aprile 2017, della situazione di liquidità e dei coefficienti di capitale del Banco Popular, delle informazioni relative alla posizione di mercato del Banco Popular e alle sue attività e passività, nonché della valutazione dell'impatto della situazione di liquidità del Banco Popular sulla struttura finanziaria e operativa della sua società figlia, il Banco Popular Portugal, era idonea, al momento dell'adozione delle decisioni impugnate, a ledere gli interessi del Banco Popular o quelli della sua società madre, nonostante l'applicazione di uno strumento di risoluzione.
- 243 In secondo luogo, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la BCE non è riuscita a dimostrare che la divulgazione delle informazioni richieste avrebbe potuto concretamente ed effettivamente ledere gli interessi commerciali del Banco Santander e del Banco Popular. La ricorrente ritiene, a questo proposito, che la motivazione delle decisioni impugnate sia molto generica e potrebbe valere per qualsiasi banca. Essa afferma altresì che la BCE non ha veramente tenuto conto della risoluzione del Banco Popular, né del carattere eccezionale della situazione.
- 244 A tal riguardo, occorre constatare, anzitutto, che la ricorrente non ha formalmente dedotto un motivo vertente su una violazione dell'obbligo di motivazione. Dalla lettura degli scritti difensivi della ricorrente sembra piuttosto che essa dissenta dalla motivazione adottata dalla BCE.
- 245 Orbene, per giurisprudenza costante l'obbligo di motivazione costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso. Infatti, la motivazione di una decisione consiste nell'esprimere formalmente le ragioni su cui si fonda tale decisione. Qualora tali ragioni siano viziate da errori, questi ultimi inficiano la legittimità nel merito della decisione, ma non la motivazione di quest'ultima, che può essere sufficiente pur indicando ragioni errate. Ne consegue che le censure e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza di un atto non sono pertinenti nell'ambito di un motivo vertente sul difetto o sull'insufficienza di motivazione (v. sentenza del 30 maggio 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consiglio*, C-45/15 EU:C:2017:402, punto 85 e giurisprudenza ivi citata, e del 29 aprile 2020, *Tilly-Sabco/Consiglio e Commissione*, T-707/18, non pubblicata, EU:T:2020:160, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

246 Orbene, nella prima decisione impugnata, la BCE afferma che la divulgazione del documento richiesto avrebbe conseguenze pregiudizievoli per l'ente creditizio interessato, poiché quest'ultimo non potrebbe più fare affidamento sul mantenimento della riservatezza in relazione alle informazioni da esso fornite alla BCE ai fini della sua vigilanza prudenziale. In tale decisione, viene altresì precisato che tale regime di riservatezza si applica nonostante il fatto che una banca sia stata oggetto di un programma di risoluzione.

247 Nella seconda decisione impugnata, la BCE ha spiegato, per quanto riguarda le informazioni relative alla situazione di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale, che la loro divulgazione incentiverebbe gli operatori del mercato a speculare sulla situazione di liquidità del Banco Santander e sul suo fabbisogno di finanziamento, il che potrebbe, a sua volta, dar luogo a un'ingiustificata pressione in termini di finanziamento.

248 Nella terza decisione impugnata, la BCE ha constatato che le informazioni richieste riguardavano, da un lato, la posizione commerciale del Banco Santander sul mercato e, dall'altro, le sue attività e passività e che la divulgazione di tali informazioni avrebbe potuto avere un impatto negativo sugli interessi commerciali del Banco Popular e del Banco Santander. In particolare, secondo la BCE, la valutazione dell'impatto della situazione di liquidità del Banco Popular sul finanziamento e sulla struttura operativa della sua società figlia Banco Popular Portugal è sensibile da un punto di vista commerciale e potrebbe dar luogo a un'ingiustificata speculazione sulla situazione finanziaria e di liquidità del gruppo. Detta decisione indica inoltre che il regime del segreto professionale si applica nonostante la risoluzione di una banca.

249 Pertanto, la BCE poteva validamente ritenere che le informazioni alle quali essa ha negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 fossero concretamente ed effettivamente idonee, al momento dell'adozione delle decisioni impugnate, a ledere gli interessi del Banco Popular o del Banco Santander. Il fatto che le decisioni impugnate contengano soltanto una motivazione molto succinta sul perché si poteva presumere una tale lesione nonostante l'applicazione al Banco Popular di uno strumento di risoluzione non inficia tale constatazione.

250 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere il primo capo, vertente sul fatto che la divulgazione delle informazioni richieste non lederebbe gli interessi del Banco Popular o del Banco Santander.

2) Sul secondo capo, vertente sul fatto che la divulgazione dei documenti richiesti non arreca pregiudizio al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale

251 Prima di iniziare l'esame degli argomenti dedotti dalla ricorrente, si devono ricordare le considerazioni esposte ai punti da 157 a 162 supra.

252 Come correttamente sostenuto dalla Commissione, alla valutazione che la BCE è chiamata ad effettuare nell'ambito dell'applicazione della seconda condizione stabilita dalla sentenza Baumeister occorre applicare la giurisprudenza secondo cui la BCE dispone di un ampio potere discrezionale al fine di determinare se la divulgazione di talune informazioni possa arrecare pregiudizio a un interesse pubblico come quello di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2004/258. La valutazione del rischio di pregiudizio al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione corrisponde, infatti, alla valutazione del rischio di pregiudizio all'interesse pubblico.

- 253 Peraltro, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 159 supra, la valutazione da parte della BCE della questione se la divulgazione di taluni documenti arrecherebbe pregiudizio alla tutela del buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione presenta un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare.
- 254 Inoltre, i criteri enunciati dalla Corte nella sentenza Baumeister al fine di valutare un pregiudizio al buon funzionamento del sistema di controllo dell'attività delle imprese di investimento, che sono applicabili per analogia nel contesto della vigilanza prudenziale e della risoluzione, sono molto generali, come richiesto dalla giurisprudenza illustrata al punto 160 supra.
- 255 Ne consegue, da un lato, che il controllo di legittimità che il Tribunale è indotto ad effettuare in tale contesto si limita al controllo previsto dalla giurisprudenza citata al punto 161 supra e, dall'altro, che il rispetto dell'obbligo per la BCE di motivare in modo giuridicamente sufficiente le proprie decisioni riveste, in linea di principio, un'importanza ancora maggiore (v., a tal proposito, punto 162 supra).
- 256 Nel caso di specie, la BCE ha indicato, nella prima decisione impugnata, che il documento contenente le informazioni relative al saldo quotidiano di depositi del Banco Popular era contenuto nel fascicolo amministrativo relativo alla sorveglianza continua del Banco Popular nonché nell'analisi finale del dissesto o del rischio di dissesto del Banco Popular.
- 257 Nella seconda decisione impugnata, la BCE ha fatto riferimento al fatto che la ricorrente non aveva contestato l'analisi svolta nella decisione LS/PT/2017/66, dell'11 agosto 2017, secondo la quale il documento intitolato «Emergency liquidity Assistance from the Banco de España», del 5 giugno 2017, conterrebbe informazioni riguardanti lo stato di liquidità e i coefficienti di capitale del Banco Popular. Essa ha poi spiegato che tali informazioni le sono state fornite dal Banco Popular nel contesto della vigilanza prudenziale continua.
- 258 Per quanto riguarda la versione integrale della valutazione FOLTF nonché la documentazione fornita dal Banco Popular in merito, in particolare, alla sua posizione di capitale, al suo stato di liquidità e alle altre condizioni per la continuità dell'autorizzazione conferitagli, la BCE ha spiegato, nella terza decisione impugnata, che tali documenti erano contenuti nei fascicoli amministrativi relativi alla vigilanza prudenziale continua e alla procedura di valutazione FOLTF. Secondo la BCE, tali fascicoli amministrativi rientravano nell'esercizio da parte della BCE delle funzioni da essa svolte in qualità di autorità di vigilanza competente, che sono previste nel regolamento n. 1024/2013.
- 259 Orbene, nelle tre decisioni impugnate, la BCE ha inoltre affermato che, nell'esercizio delle funzioni che le sono affidate dal regolamento n. 1024/2013, essa è vincolata dagli obblighi del segreto professionale. In tale contesto, essa ha precisato le disposizioni normative applicabili, nonché il contenuto di tale obbligo di segreto professionale, e ha indicato che le deroghe a tale obbligo di segreto professionale non erano applicabili nel caso di specie.
- 260 La BCE ne ha concluso che la divulgazione di informazioni riservate derivanti dalla vigilanza prudenziale poteva arrecare pregiudizio sia all'ente creditizio direttamente interessato sia al sistema bancario in generale, poiché le banche non avrebbero più potuto fare affidamento sul fatto che le informazioni da esse fornite alla BCE nell'ambito della vigilanza prudenziale avrebbero conservato il loro carattere riservato.

- 261 Nella prima e nella terza decisione impugnata, la BCE ha fatto riferimento, in tale contesto, alle sentenze dell'11 dicembre 1985, *Hillenius*, (110/84, EU:C:1985:495, punto 27), e del 12 novembre 2014, *Altmann e a.* (C-140/13, EU:C:2014:2362, punti da 31 a 33). La BCE ha ivi altresì indicato che la risoluzione non aveva modificato la condizione di soggetto vigilato rivestita dal Banco Popular e che pertanto nei confronti di quest'ultimo continuava ad applicarsi il regime di riservatezza.
- 262 La BCE ha quindi fornito una spiegazione relativa all'esigenza di tutela invocata facendo valere che la divulgazione dei documenti richiesti arrecherebbe pregiudizio, in particolare, al sistema bancario in generale.
- 263 Tali conclusioni non sono inficiate dagli argomenti della ricorrente.
- 264 Infatti, da un lato, l'argomento della ricorrente secondo cui la motivazione sarebbe generica e stereotipata deve essere respinto. A tal riguardo, si deve tener conto del fatto che può essere impossibile indicare le giustificazioni del diniego di accesso a ciascun documento, nel caso di specie di ciascuna singola informazione contenuta nella documentazione, senza divulgare il contenuto del detto documento o un elemento essenziale di quest'ultimo e, pertanto, compromettere lo scopo essenziale dell'eccezione. Nel caso di specie, una dimostrazione più completa e mirata del contenuto del documento richiesto, dato che a quest'ultimo andavano applicate le eccezioni relative all'interesse pubblico in ordine al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione, poteva compromettere la riservatezza di informazioni che sono destinate a rimanere riservate (v., per analogia, sentenza del 26 aprile 2005, *Sison/Consiglio*, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punto 84).
- 265 Dall'altro lato, occorre respingere anche l'argomento vertente sul fatto che la divulgazione di informazioni quali, in particolare, i coefficienti di liquidità non creerebbe in alcun caso un precedente secondo il quale tale genere di informazioni sarebbe, in futuro, rivelato al mercato, poiché la risoluzione del Banco Popular aveva carattere eccezionale.
- 266 Infatti, la ricorrente non riesce a rimettere in discussione la valutazione della BCE secondo la quale la divulgazione di talune informazioni poteva pregiudicare la fiducia reciproca tra la BCE e gli enti controllati, necessaria al meccanismo di vigilanza prudenziale. A tal riguardo, il fatto che la risoluzione bancaria resti eccezionale e che talune informazioni siano state raccolte dalla BCE solo in via eccezionale non incide in alcun modo sul rischio che altri enti possano non fare più affidamento sul fatto che le informazioni che essi forniranno eventualmente alla BCE in futuro nell'ambito della vigilanza prudenziale conserveranno il loro carattere riservato.
- 267 Inoltre, secondo la giurisprudenza, un'istituzione dell'Unione può basarsi su comportamenti ipotetici degli operatori del mercato e sugli effetti di tali comportamenti su futuri interventi (v., per analogia, sentenza del 4 giugno 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, punto 78).
- 268 Pertanto, la BCE poteva validamente basarsi su un rischio di speculazione da parte degli operatori del mercato fondato sui dati relativi allo stato di liquidità del Banco Popular prima della sua risoluzione, fintanto che detti dati potevano essere considerati, in modo ragionevolmente prevedibile, informazioni idonee a provocare speculazioni e, in tal modo, a mettere a repentaglio il buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione.

- 269 Sulla base delle considerazioni che precedono, si deve rilevare che la ricorrente non è riuscita a dimostrare che la BCE sia incorsa in un errore manifesto di valutazione nel considerare che la divulgazione dei documenti richiesti rischiava di arrecare pregiudizio al buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione.
- 270 Occorre pertanto respingere il secondo capo, vertente sul fatto che la divulgazione delle informazioni richieste non pregiudica il buon funzionamento del sistema di vigilanza prudenziale e di risoluzione.
- 271 Per tali ragioni, si deve concludere che i documenti richiesti ai quali la BCE ha negato l'accesso sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258 contengono informazioni riservate ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/36 e dell'articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/59.

3. Sulla terza censura, vertente sul fatto che ai documenti richiesti si applicano le deroghe previste dall'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 e dall'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59

- 272 Con la terza censura, la ricorrente fa valere che le disposizioni dell'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 e dell'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59 autorizzano la BCE a consentire l'accesso ai documenti richiesti nell'ambito o ai fini di un procedimento giudiziario. Risulterebbe in particolare da un'interpretazione teleologica di dette disposizioni che esiste un'eccezione alla riservatezza qualora l'accesso ai documenti richiesti sia necessario ai fini dell'esercizio del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito di un procedimento giudiziario che presenti un nesso con il comportamento di un'istituzione o di un organo dell'Unione.
- 273 La ricorrente aggiunge che, secondo la giurisprudenza, la valutazione della riservatezza di un'informazione richiede la ponderazione degli interessi legittimi che ostano alla sua divulgazione con l'interesse generale. Orbene, le particolarità della presente causa, vale a dire il fatto che gli ex azionisti del Banco Popular intendono conoscere le circostanze in cui si è sviluppata la risoluzione del Banco Popular, giustificherebbero la divulgazione delle informazioni richieste. A tal riguardo, secondo la ricorrente, è fondamentale tener conto del fatto che essa ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento (iscritto a ruolo con il numero T-628/17) contro il programma di risoluzione e un ricorso per responsabilità extracontrattuale (iscritto a ruolo con il numero T-714/17). Le informazioni richieste nell'ambito della presente causa avrebbero l'unico scopo di essere utilizzate come prove nell'ambito di questi due ricorsi.
- 274 La ricorrente sottolinea di avere necessità, in particolare, di conoscere i problemi di liquidità che avrebbero condotto alla risoluzione del Banco Popular, ma che sia la valutazione FOLTF sia il programma di risoluzione sono stati censurati al riguardo. L'accesso a questi dati le consentirebbe di presentare prove a sostegno della sua tesi secondo la quale lo stato di liquidità del Banco Popular non era abbastanza grave da giustificare la sua risoluzione e che qualsiasi problema di liquidità era legato alle dichiarazioni del presidente dell'SRB.
- 275 La BCE, sostenuta dalla Commissione e dal Banco Santander, contesta gli argomenti della ricorrente.

- 276 A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che la Corte ha indicato, al punto 30 della sentenza del 13 settembre 2018, *Buccioni* (C-594/16, EU:C:2018:717; in prosieguo: la «sentenza *Buccioni*»), che i casi specifici in cui il principio generale di divieto di divulgazione delle informazioni riservate detenute dalle autorità competenti, posto dall'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2013/36, non ostacola, in via eccezionale, la loro trasmissione o utilizzo sono indicati in modo tassativo in tale direttiva. Inoltre, la Corte ha precisato, al punto 37 della medesima sentenza, che le eccezioni previste dalla direttiva 2013/36 al divieto generale di divulgare informazioni riservate devono essere interpretate restrittivamente.
- 277 Le medesime considerazioni si applicano, per analogia, all'eccezione al divieto di divulgazione sancito dall'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59.
- 278 È alla luce di tali principi che occorre valutare gli argomenti della ricorrente.
- 279 Da un lato, per quanto riguarda l'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36, tale disposizione prevede che, nei casi concernenti un ente creditizio dichiarato fallito o soggetto a liquidazione coatta ordinata da un tribunale, le informazioni riservate che non riguardino i terzi coinvolti in tentativi di salvataggio possono essere comunicate nell'ambito di procedimenti civili o commerciali.
- 280 Orbene, nel caso di specie, come giustamente fatto valere dalla BCE, il Banco Popular non è stato dichiarato fallito, né è stata disposta la sua liquidazione coatta. Al contrario, dal programma di risoluzione emerge che quest'ultimo mirava in particolare ad una vendita dell'attività d'impresa del Banco Popular al Banco Santander. Tale vendita ha consentito al Banco Popular di continuare a funzionare in normali condizioni di mercato in qualità di membro del gruppo Santander.
- 281 Peraltro, dal regolamento n. 806/2014 risulta che è proprio allo scopo di evitare una liquidazione secondo una procedura ordinaria di insolvenza che il regolamento n. 806/2014 prevede l'applicazione di uno strumento di risoluzione a un'entità in dissesto.
- 282 Infatti, prima dell'adozione di un'azione di risoluzione, nel contesto della valutazione della condizione che la risoluzione sia nell'interesse pubblico di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 806/2014, l'SRB deve segnatamente valutare se la risoluzione di un ente insolvente non sia preferibile alla sua liquidazione. A tal riguardo, al considerando 58 del regolamento n. 806/2014, si afferma che, nel caso in cui la liquidazione di un'entità in dissesto con procedura ordinaria di insolvenza potrebbe compromettere la stabilità finanziaria, interrompere la prestazione di servizi essenziali e pregiudicare la tutela dei depositanti, si configura un interesse pubblico ad applicare strumenti di risoluzione.
- 283 Peraltro, a seguito dell'adozione di un'azione di risoluzione, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, lettera g), all'articolo 20, paragrafo 16, e all'articolo 76, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 806/2014, una valutazione da parte di un esperto indipendente deve confrontare il trattamento che gli azionisti e i creditori hanno effettivamente ricevuto nel contesto della risoluzione e il trattamento che avrebbero ricevuto se l'ente fosse stato sottoposto a una procedura ordinaria di insolvenza al momento in cui è stata presa la decisione sull'azione di risoluzione. Se risulta che, in pagamento dei loro crediti nel contesto della risoluzione, azionisti e creditori hanno ricevuto una somma inferiore a quella che avrebbero recuperato in una procedura ordinaria di insolvenza, è opportuno, in linea di principio, che abbiano diritto a un indennizzo.

- 284 Tenuto conto di tali elementi, si deve concludere che il fallimento ha natura e obiettivi essenzialmente diversi da quelli della risoluzione e che occorre escludere l'applicazione analogica dell'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 a un ente soggetto a una procedura di risoluzione.
- 285 Una siffatta applicazione analogica di detta disposizione sarebbe altresì contraria ai principi richiamati al punto 276 supra, secondo i quali le eccezioni previste dalla direttiva 2013/36 al divieto generale di divulgare informazioni riservate sono previste in modo tassativo e devono essere interpretate restrittivamente.
- 286 Ne consegue che l'eccezione prevista all'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 non trova applicazione nel caso di specie.
- 287 Dall'altro lato, per quanto riguarda la deroga al principio del segreto professionale prevista all'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59, tale disposizione prevede che esso lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di divulgazione delle informazioni ai fini dei procedimenti giudiziari in cause penali o civili.
- 288 Orbene, come giustamente sostenuto dalla BCE, la ricorrente non ha invocato alcuna disposizione di diritto nazionale che imporrebbe la divulgazione dei documenti richiesti.
- 289 Inoltre, l'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59 riguarda la divulgazione eccezionale di informazioni riservate nell'ambito di procedimenti nazionali. Orbene, la ricorrente non nega che le sue domande di accesso siano state motivate dalla sua intenzione di proporre un ricorso dinanzi al Tribunale.
- 290 Pertanto, la deroga prevista all'articolo 84, paragrafo 6, della direttiva 2014/59 non è applicabile nel caso di specie.
- 291 Tali conclusioni non possono essere rimesse in discussione dagli argomenti della ricorrente.
- 292 In primo luogo, occorre respingere l'argomento della ricorrente secondo cui la regola della riservatezza non è applicabile quando il richiedente fornisca indizi precisi e concordanti che lascino plausibilmente supporre che le informazioni richieste risultino pertinenti ai fini di un procedimento civile o commerciale in corso oppure da avviare. La ricorrente rinvia alla sentenza Buccioni per suffragare tale argomento. Orbene, occorre rilevare che, contrariamente alla presente causa, la causa che ha dato luogo alla sentenza Buccioni riguardava un ente creditizio che era stato posto in liquidazione coatta amministrativa (sentenza Buccioni, punto 17). Orbene, come è stato esposto ai precedenti punti da 281 a 285, l'articolo 53, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2013/36 non può essere applicato estensivamente senza violare il principio di interpretazione restrittiva delle eccezioni al principio di riservatezza, ricordato dalla stessa Corte al punto 37 della sentenza Buccioni.
- 293 In ogni caso, l'approccio proposto nella sentenza Buccioni non è applicabile alla presente causa. Infatti, ai punti 38 e 40 di tale sentenza, si afferma che il richiedente l'accesso a informazioni riservate deve fornire indizi precisi e concordanti che lascino plausibilmente supporre che le informazioni richieste risultino pertinenti ai fini di un procedimento civile o commerciale in corso o da avviare, il cui oggetto dev'essere concretamente individuato dal richiedente. Orbene, un siffatto approccio condurrebbe ad un'applicazione *contra legem* dell'articolo 6 della decisione 2004/258, il quale prevede che il richiedente l'accesso non è tenuto a motivare la domanda.

L'assenza dell'obbligo di dimostrare un qualsiasi interesse per richiedere l'accesso a un documento è una delle travi portanti dei regimi di accesso ai documenti, i quali, secondo una giurisprudenza consolidata, non consentono un trattamento differenziato dei richiedenti l'accesso in base ai loro interessi o esigenze individuali (v., in tal senso, sentenze del 26 aprile 2005, *Sison/Consiglio*, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punti da 50 a 56, e del 6 luglio 2006, *Franchet e Byk/Commissione*, T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, punto 82).

- 294 Inoltre, come sostiene giustamente la BCE, quando un documento è divulgato a seguito di una domanda presentata nell'ambito del regime di accesso del pubblico ai documenti, quest'ultimo diviene pubblico erga omnes. Orbene, nella sentenza *Buccioni*, la Corte ha dichiarato che, alle condizioni esposte al punto 38 di tale sentenza, le autorità competenti possono divulgare informazioni riservate ai fini di un procedimento civile o commerciale in corso o da avviare, «al di fuori del quale le informazioni di cui trattasi non possono essere utilizzate». La decisione 2004/258, più in particolare il suo articolo 9, che riguarda l'accesso a seguito di una domanda, non prevede tuttavia la possibilità di concedere a un membro del pubblico l'accesso a un documento imponendogli al contempo di non divulgare tale documento ad altri. Una siffatta possibilità sarebbe contraria alla natura e alla logica di detta decisione, poiché, quando si applicano le eccezioni al diritto di accesso previste all'articolo 4 della medesima decisione, l'accesso a detto documento è semplicemente negato (v., per analogia, ordinanza del 7 marzo 2013, *Henkel e Henkel France/Commissione*, T-64/12, non pubblicata, EU:T:2013:116, punto 47).
- 295 In secondo luogo, l'argomento della ricorrente dedotto in via subordinata, diretto ad ottenere che il Tribunale le conceda un accesso ai documenti in questione con sottoscrizione di un impegno di riservatezza, al di là del fatto di contrastare con le considerazioni connesse alla natura dei regimi di accesso del pubblico ai documenti richiamate al punto 293 supra, non tiene nemmeno conto del fatto che l'articolo 104 del regolamento di procedura prevede che un documento al quale un'istituzione ha negato l'accesso e che è stato oggetto di un mezzo istruttorio, non può essere comunicato alle altre parti. Tale regola ha lo scopo di evitare che il ricorso al Tribunale divenga privo di oggetto a causa della comunicazione del documento in questione al richiedente l'accesso (v., in tal senso, sentenza del 1° febbraio 2007, *Sison/Consiglio*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 39). Inoltre, l'accesso con sottoscrizione di un impegno di riservatezza, quale proposto dalla ricorrente, costituisce uno dei mezzi che il regolamento di procedura prevede per la produzione e l'utilizzo di informazioni in possesso di una delle parti di un procedimento dinanzi al Tribunale nell'ambito del medesimo procedimento.
- 296 In terzo luogo, la ricorrente non può sostenere che il fatto che talune eccezioni al principio di riservatezza si applichino in ragione dell'esistenza di procedimenti dinanzi ai giudici nazionali non osta all'applicazione di tali eccezioni nell'ambito della presente controversia dinanzi al Tribunale, il che, a suo avviso, porterebbe alla situazione assurda nella quale i giudici nazionali potrebbero accedere a documenti delle istituzioni dell'Unione, mentre il Tribunale non potrebbe. Infatti, da un lato, per le ragioni esposte al punto 295 supra, non spetta al Tribunale, nell'ambito di un procedimento di accesso ai documenti, ordinare la divulgazione alla parte ricorrente di un documento al quale le è stato negato l'accesso. Dall'altro, sebbene il regime dell'assunzione delle prove dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione sia diverso da quello operante dinanzi ai giudici nazionali, esso è comunque completo. Infatti, da un lato, gli articoli 89 e seguenti del regolamento di procedura prevedono che il Tribunale possa chiedere o ordinare, nell'ambito di una controversia, la produzione di un documento a una delle parti della controversia. Dall'altro, il Tribunale può, sulla base dell'articolo 24 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedere alle istituzioni, agli organi o agli organismi che non siano parti in causa tutte

le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo. Contrariamente a quanto afferma la ricorrente, il Tribunale, al pari dei giudici nazionali, dispone di tutti i mezzi necessari per beneficiare di un accesso ai documenti derivanti dalla vigilanza prudenziale e per condurre a buon fine l'istruzione di una causa di cui è stato investito in tale settore.

- 297 In quarto luogo, neppure la giurisprudenza citata dalla ricorrente ai punti 38 e 39 del ricorso a sostegno del suo argomento secondo cui le peculiarità della presente causa giustificano, tenuto conto dei diversi interessi in gioco, la divulgazione delle informazioni richieste, inficia le constatazioni effettuate nell'ambito dell'analisi della terza censura. Infatti, le sentenze del 9 giugno 2010, *Éditions Jacob/Commissione* (T-237/05, EU:T:2010:224, punto 90), e del 24 maggio 2011, *NLG/Commissione* (T-109/05 e T-444/05, EU:T:2011:235, punto 140), riguardano l'applicazione del principio del segreto professionale da parte della Commissione nell'ambito del diritto della concorrenza. In queste due sentenze, il Tribunale ha precisato che l'obbligo del segreto professionale non riveste una portata tale da poter giustificare un diniego generale ed astratto di accesso ai documenti contenenti informazioni commerciali sulle imprese coinvolte. La valutazione del carattere riservato di tali informazioni necessita una ponderazione tra gli interessi legittimi che ostano alla sua divulgazione e l'interesse generale il quale esige che le attività delle istituzioni dell'Unione si svolgano nel modo più trasparente possibile.
- 298 Orbene, tale giurisprudenza non è applicabile al caso di specie.
- 299 Infatti, da un lato, la BCE è soggetta, nel contesto della vigilanza prudenziale e della risoluzione degli enti creditizi, a norme di diritto primario e di diritto derivato che sono state oggetto di interpretazione da parte della Corte nelle sentenze *Baumeister e Buccioni*. Secondo tali sentenze, l'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2013/36 impone, come regola generale, l'obbligo del segreto professionale (sentenze *Baumeister*, punto 33, e *Buccioni*, punto 29). In tale contesto, la Corte ha stabilito le condizioni alle quali determinate informazioni sono considerate riservate e quindi coperte dall'obbligo del segreto professionale. Se tali condizioni sono soddisfatte, le informazioni di cui trattasi possono, come nel caso di specie, rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, e non si dovrà effettuare alcuna ponderazione affinché la BCE possa negarne l'accesso.
- 300 Dall'altro lato, come sottolinea correttamente la BCE, la giurisprudenza citata dalla ricorrente riguardava cause alle quali si applicava l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento 1049/2001 che, a differenza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258, prevede un bilanciamento degli interessi in gioco.
- 301 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere la terza censura.
- 302 Occorre quindi dichiarare che, poiché i documenti richiesti contengono informazioni riservate (v. punto 271 supra) e non essendo applicabili le eccezioni al principio di riservatezza, la BCE ha potuto legittimamente fondare le decisioni impugnate sull'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258. Pertanto, il primo motivo dev'essere respinto.
- 303 Da tutto quanto precede risulta che, in primo luogo, per quanto riguarda le informazioni relative allo stato di liquidità del Banco Popular e ai suoi coefficienti di capitale, la seconda decisione impugnata è legittimamente fondata sui motivi che essa contiene e che riguardano l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258.

- 304 In secondo luogo, per quanto riguarda i documenti ai quali è stato negato l'accesso nell'ambito della terza decisione impugnata, essa è legittimamente fondata sui motivi che essa contiene e che riguardano l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), della decisione 2004/258.
- 305 In terzo luogo, per quanto riguarda le garanzie offerte, la seconda decisione impugnata è legittimamente fondata sui motivi che essa contiene e che riguardano le eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), secondo e settimo trattino, della decisione 2004/258 (v. punto 170 supra).
- 306 Da tali constatazioni risulta che, anche se l'accesso ai documenti e alle informazioni di cui ai punti da 303 a 305 supra è stato negato anche sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, della decisione 2004/258, non vi è più luogo a pronunciarsi sulla fondatezza del terzo motivo, vertente sulla violazione di tale disposizione. Infatti, il terzo motivo deve essere respinto in quanto, in ogni caso, inoperante, dato che, affinché le decisioni impugnate siano fondate in diritto, è sufficiente che una delle eccezioni opposte dalla BCE per negare l'accesso ai documenti richiesti sia stata legittimamente dedotta (v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2020, Bronckers/Commissione, T-166/19, EU:T:2020:557, punto 78 e giurisprudenza ivi citata).

F. Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 47 della Carta

- 307 A sostegno del suo quarto motivo, la ricorrente fa valere che la BCE avrebbe violato l'articolo 47 della Carta, in quanto i dinieghi di accesso contenuti nelle decisioni impugnate le avrebbero impedito di accedere ai documenti sui quali la BCE si è basata per pronunciare la risoluzione del Banco Popular. La ricorrente ritiene che esista una giurisprudenza costante secondo la quale la tutela giurisdizionale effettiva, sancita dall'articolo 47 della Carta, esige che l'interessato possa conoscere i motivi della decisione adottata nei suoi confronti. La ricorrente considera inoltre che, alla luce del principio del contraddittorio, che costituisce parte integrante dei diritti della difesa, le parti di un processo abbiano il diritto di conoscere tutti i documenti e le osservazioni presentati al giudice al fine di influire sulla sua decisione e di discuterli. Tenuto conto di tali elementi, la ricorrente ritiene che l'adozione di un atto amministrativo che privi i singoli della loro proprietà basandosi su documenti che essi non hanno potuto conoscere costituisca una violazione del loro diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva.
- 308 La ricorrente ammette che esiste un'eccezione alla regola generale dell'accessibilità ai documenti in taluni procedimenti, dal momento che il diniego di accesso è raccomandato per ragioni imperative connesse alla sicurezza dello Stato. Essa insiste tuttavia sul fatto che ciò non si verifica nel caso di specie. Aggiunge che i documenti richiesti vertono su un fatto concreto, vale a dire sullo stato della liquidità del Banco Popular al momento della sua risoluzione.
- 309 La ricorrente ritiene, inoltre, che l'articolo 53, paragrafo 1, della direttiva 2013/36 nonché l'articolo 84 della direttiva 2014/59 autorizzino la diffusione di informazioni riservate nell'ambito di procedimenti civili, commerciali o penali in materia di dissesto degli enti creditizi a livello nazionale. A tal riguardo, essa precisa che si deve considerare che tali eccezioni al principio di riservatezza siano applicabili anche ai procedimenti dinanzi al giudice dell'Unione in forza dell'articolo 47 della Carta.
- 310 Infine, la ricorrente fa valere che la qualificazione dei documenti richiesti come documenti riservati costituisce, in ogni caso, una misura sproporzionata che non soddisfa le condizioni poste dall'articolo 52 della Carta.

- 311 La BCE, sostenuta al riguardo dalla Commissione e dal Banco Santander, contesta gli argomenti della ricorrente.
- 312 L'articolo 47 della Carta sancisce, al primo comma, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice e, al secondo comma, il diritto a un equo processo.
- 313 Per costante giurisprudenza, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva postula che l'interessato possa conoscere la motivazione della decisione adottata nei suoi confronti, o in base alla lettura della decisione stessa o a seguito di comunicazione della motivazione effettuata su sua istanza, fermo restando il potere del giudice competente di richiedere all'autorità di cui trattasi la comunicazione della motivazione medesima, affinché l'interessato possa difendere i propri diritti nelle migliori condizioni possibili e decidere, con piena cognizione di causa, se gli sia utile adire il giudice competente, e affinché quest'ultimo possa pienamente esercitare il controllo della legittimità della decisione in questione (v. sentenza del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 100 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 3 febbraio 2021, Ramazani Shadary/Consiglio, T-122/19, non pubblicata, EU:T:2021:61, punto 50).
- 314 Nel caso di specie, le uniche decisioni che la BCE ha adottato nei confronti della ricorrente sono le tre decisioni impugnate. Orbene, la ricorrente ha potuto prendere conoscenza dei motivi di tali decisioni e ha potuto contestarle dinanzi al Tribunale con il presente ricorso, proposto sulla base dell'articolo 263 TFUE, il che dimostra l'esistenza del suo diritto a un ricorso effettivo.
- 315 Contrariamente a quanto afferma la ricorrente al punto 73 del ricorso, la BCE non ha «pronunciato la risoluzione del Banco Popular», ma ha dichiarato, nell'ambito della sua valutazione FOLTF, che tale ente creditizio si trovava in dissesto o a rischio di dissesto ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento n. 806/2014. Tale valutazione FOLTF ha il carattere di un atto preparatorio diretto a consentire all'SRB di adottare una decisione in merito alla risoluzione del Banco Popular (v., in tal senso, ordinanza del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE, T-281/18, EU:T:2019:296, punto 36). Pertanto, e in ogni caso, la valutazione FOLTF non ha prodotto, in quanto tale, effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, poiché solo l'adozione e la successiva entrata in vigore di un programma di risoluzione, nonché l'attuazione di strumenti di risoluzione, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 806/2014, sono idonee a modificare tale situazione.
- 316 Nell'ipotesi in cui si dovesse intendere il presente motivo nel senso che la ricorrente afferma, in realtà, che il suo diritto a un ricorso effettivo è stato violato in quanto essa non ha avuto conoscenza dei documenti che sono serviti da fondamento per l'adozione della decisione in forza della quale le attività del Banco Popular sono state trasferite al Banco Santander, ossia la decisione SRB/EES/2017/08 della sessione esecutiva dell'SRB, del 7 giugno 2017, concernente un programma di risoluzione nei confronti del Banco Popular, occorre ricordare che tale decisione è oggetto del ricorso di annullamento proposto dalla ricorrente dinanzi al Tribunale nella causa T-628/17.
- 317 Orbene, la giurisprudenza relativa al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva non esige che la BCE dia accesso, a fronte di una domanda presentata a norma della decisione 2004/258, a taluni documenti di cui i richiedenti l'accesso affermano di aver necessità al fine di preparare un ricorso di annullamento di una decisione adottata da un'altra istituzione. Tale constatazione deriva dalle caratteristiche del regime di accesso ai documenti istituito dalla decisione 2004/258.

- 318 Infatti, in primo luogo, l'articolo 1 della decisione 2004/258 prevede che l'obiettivo della stessa consiste nel definire le condizioni alle quali sono soggette le domande di accesso del pubblico ai documenti detenuti dalla BCE. La decisione 2004/258 non ha quindi lo scopo di disciplinare le questioni relative alle prove che le parti devono produrre nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (v., per analogia, sentenze del 14 maggio 2019, Comune di Fessenheim e a./Commissione, T-751/17, EU:T:2019:330, punto 123, e del 30 gennaio 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Commissione, T-168/17, non pubblicata, EU:T:2020:20, punto 74).
- 319 In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2004/258, destinatario del diritto di accesso ai documenti della BCE è «qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro». La decisione 2004/258 non ha quindi lo scopo di stabilire norme dirette a tutelare l'interesse specifico ad accedere ad un documento che un qualsiasi soggetto possa avere (v., per analogia, sentenze del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 43; del 30 gennaio 2020, CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Commissione, T-168/17, non pubblicata, EU:T:2020:20, punto 74, e del 6 febbraio 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Commissione, T-485/18, EU:T:2020:35, punto 80).
- 320 In terzo luogo, occorre ricordare che, se un documento è divulgato a seguito di una domanda di accesso presentata sulla base della decisione 2004/258, esso diventa pubblico erga omnes, nel senso che tale documento potrà essere comunicato ad altri richiedenti e chiunque avrà il diritto di accedervi. Orbene, tale efficacia erga omnes eccederebbe manifestamente la sfera degli interessi legittimi di una parte che mira soltanto a far valere il suo diritto a un ricorso effettivo ai fini dell'istruzione di un'altra causa dinanzi al Tribunale (v., in tal senso, ordinanza del 1° settembre 2015, Pari Pharma/EMA, T-235/15 R, EU:T:2015:587, punto 71).
- 321 La questione relativa alla necessità che una persona abbia di un documento per preparare un'azione di annullamento rientra nell'ambito di tale azione (v., per analogia, sentenze del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio, T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punto 55, e del 26 maggio 2016, International Management Group/Commissione, T-110/15, EU:T:2016:322, punto 57). È dunque solo nell'ambito del ricorso proposto avverso la decisione che adotta un programma di risoluzione nei confronti del Banco Popular, ossia nell'ambito della causa T-628/17, che la ricorrente potrebbe eventualmente sollevare utilmente un motivo vertente sulla violazione dell'articolo 47 della Carta. Come giustamente ricordato dalla BCE e dalla Commissione, il Tribunale potrà, nell'ambito di tale causa, ricorrere utilmente al regime specifico e completo di produzione e utilizzo di documenti previsto dal suo regolamento di procedura (v., a tal proposito, il punto 296 supra).
- 322 Tenuto conto di quanto precede, occorre concludere che la BCE non ha commesso alcuna violazione dell'articolo 47 della Carta. Di conseguenza, il quarto motivo dev'essere respinto.
- 323 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre annullare la seconda decisione impugnata nella parte in cui nega l'accesso al risultato del voto in seno al Consiglio direttivo della BCE contenuto nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo della BCE e respingere il ricorso quanto al resto.

Sulle spese

- 324 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 2, del regolamento di procedura, qualora vi siano più parti soccombenti, il Tribunale decide sulla ripartizione delle spese. Nel caso di specie, poiché la BCE e la ricorrente sono rimaste parzialmente soccombenti, si dispone che la BCE supporterà un terzo delle proprie spese e che la ricorrente supporterà, oltre alle proprie spese, due terzi delle spese della BCE.
- 325 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese. La Commissione sosterrà quindi le proprie spese.
- 326 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può ordinare che una parte interveniente diversa da quelle indicate ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo sopporti le proprie spese. Nel caso di specie, si deve disporre che il Banco Santander, intervenuto a sostegno delle conclusioni della BCE, supporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione LS/MD/17/406 della Banca centrale europea (BCE), del 7 novembre 2017, è annullata nella parte in cui nega l'accesso al risultato della votazione in seno al Consiglio direttivo della BCE contenuto nel verbale della 447^a riunione del Consiglio direttivo della BCE.**
- 2) **Il ricorso è respinto per la restante parte.**
- 3) **L'Aeris Invest Sàrl supporterà le proprie spese nonché i due terzi di quelle sostenute dalla BCE.**
- 4) **La BCE supporterà un terzo delle proprie spese.**
- 5) **La Commissione europea e il Banco Santander, SA supporteranno le proprie spese.**

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 ottobre 2021.

Firme