



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 giugno 2024*

«Impugnazione – Politica economica e monetaria – Unione bancaria – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Meccanismo di risoluzione unico – Procedura di risoluzione applicabile in caso di entità in dissesto o a rischio di dissesto – Articolo 18, paragrafo 7 – Adozione da parte del Comitato di risoluzione unico di un programma di risoluzione – Approvazione di tale programma da parte della Commissione europea – Articolo 86, paragrafo 2 – Atto impugnabile – Ricorso di annullamento – Ricevibilità»

Nella causa C-551/22 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 17 agosto 2022,

Commissione europea, rappresentata da L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblytė e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, con sede in Madrid (Spagna),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), con sede in Zurigo (Svizzera), rappresentata da R. Pelayo Jiménez e R. Pelayo Torrent, abogados,

ricorrenti in primo grado,

Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU), rappresentato da H. Ehlers, S. Fernández Rupérez, A.R. Lapresta Bienz e J.M. Rius Riu, in qualità di agenti, assistiti da F.B. Fernández de Trocóniz Robles, abogado, e B. Meyring e S. Schelo, Rechtsanwälte,

convenuto in primo grado

Regno di Spagna,

Parlamento europeo, rappresentato da J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani e L. Visaggio, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile e A. Westerhof Löfflerová, in qualità di agenti,

Banco Santander SA, con sede in Santander (Spagna), rappresentato da J. Remón Peñalver, J.M. Rodríguez Cárcamo, A.M. Rodríguez Conde e D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogados,

intervententi in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (relatore), F. Biltgen e N. Piçarra, presidenti di sezione, S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele e D. Gratsias, giudici,

avvocato generale: T. Čapeta

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 giugno 2023,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 9 novembre 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1° giugno 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/SRB* (T-481/17; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:311), con la quale quest'ultimo ha respinto la domanda di annullamento proposta dalla *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* (in prosieguo: la «Fundación») e dalla *Stiftung für Forschung und Lehre* (SFL) avverso la decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del Comitato di risoluzione unico (SRB o CRU), del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español SA (in prosieguo: il «programma di risoluzione controverso»).

Contesto normativo

Regolamento (UE) n. 1024/2013

- 2 L'articolo 6, paragrafi 4 e 5, 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), così dispone:

«4. In relazione ai compiti definiti nell'articolo 4, eccetto il paragrafo 1, lettere a) e c), la [Banca centrale europea (BCE)] ha le responsabilità di cui al paragrafo 5 del presente articolo e le autorità nazionali competenti hanno le responsabilità di cui al paragrafo 6 del presente articolo

(...) per la vigilanza dei seguenti enti creditizi, società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista, o succursali, stabilite in Stati membri partecipanti, di enti creditizi stabiliti in Stati membri non partecipanti:

– quelli meno rilevanti su base consolidata, al massimo livello di consolidamento all'interno degli Stati membri partecipanti, ovvero singolarmente, nel caso specifico di succursali, stabilite in Stati membri partecipanti, di enti creditizi stabiliti in Stati membri non partecipanti. La significatività è valutata sulla base dei seguenti criteri:

- i) dimensioni;
- ii) importanza per l'economia dell'Unione [europea] o di qualsiasi Stato membro partecipante;
- iii) significatività delle attività transfrontaliere.

Per quanto attiene al primo comma, un ente creditizio o società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista non sono considerati meno significativi, tranne se giustificato da particolari circostanze da specificare nella metodologia, qualora soddisfino una qualsiasi delle seguenti condizioni:

- i) il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di EUR;
- ii) il rapporto tra le attività totali e il [prodotto interno lordo (PIL)] dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR;
- iii) in seguito alla notifica dell'autorità nazionale competente secondo cui tale ente riveste un'importanza significativa con riguardo all'economia nazionale, la BCE decide di confermare tale significatività sulla scorta di una sua valutazione approfondita, compreso lo stato patrimoniale, dell'ente creditizio in questione.

Inoltre la BCE può, di propria iniziativa, considerare un ente di importanza significativa quando questo ha stabilito filiazioni in più di uno Stato membro partecipante e le sue attività o passività transfrontaliere rappresentano una parte significativa delle attività o passività totali soggette alle condizioni di cui alla metodologia.

(...)

5. Riguardo agli enti creditizi di cui al paragrafo 4, e nel quadro definito nel paragrafo 7:

(...)

b) allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE può decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le autorità nazionali competenti o su richiesta di un'autorità nazionale competente, di esercitare direttamente tutti i pertinenti poteri per uno o più enti creditizi di cui al paragrafo 4 (...)

(...)».

Regolamento SRM

3 I considerando 24, 26, 62, 90 e 120 del regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU 2014, L 225, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento SRM»), sono così formulati:

«(24) Dato che solo le istituzioni dell’Unione possono stabilire la politica di risoluzione dell’Unione e che l’adozione di ogni specifico programma di risoluzione lascia un margine di discrezionalità, è necessario prevedere un’adeguata partecipazione del Consiglio [dell’Unione europea] e della Commissione in quanto istituzioni che possono esercitare competenze di esecuzione a norma dell’articolo 291 TFUE. La valutazione degli aspetti discrezionali delle decisioni di risoluzione assunte dal Comitato dovrebbe essere operata dalla Commissione. Stante il notevole impatto delle decisioni di risoluzione sulla stabilità finanziaria degli Stati membri e sull’intera Unione nonché sulla sovranità di bilancio degli Stati membri, è importante che al Consiglio siano conferiti i poteri di esecuzione necessari all’adozione di determinate decisioni in materia di risoluzione. Dovrebbe pertanto essere il Consiglio, su proposta della Commissione, ad esercitare un controllo efficace sulla valutazione fatta dal Comitato della sussistenza di un interesse pubblico e a valutare eventuali modifiche non irrilevanti dell’ammontare delle risorse del Fondo da utilizzare per un dato intervento di risoluzione. Inoltre, alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di adottare atti delegati per determinare ulteriori criteri o condizioni di cui il Comitato dovrà tenere conto nell’esercizio delle sue varie prerogative. L’attribuzione di tali compiti di risoluzione non dovrebbe ostacolare in alcun modo il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari. L’[Autorità bancaria europea (ABE)] dovrebbe pertanto mantenere il suo ruolo e conservare gli attuali poteri e compiti: sviluppare e contribuire all’applicazione coerente della legislazione dell’Unione applicabile a tutti gli Stati membri e rafforzare la convergenza delle prassi di risoluzione in tutta l’Unione.

(...)

(26) La BCE, in quanto autorità di vigilanza nel quadro del [meccanismo di vigilanza unico o Single Supervisory Mechanism (SSM)], e il Comitato dovrebbero poter valutare se un dato ente creditizio sia in dissesto o a rischio di dissesto e se non si possa ragionevolmente prospettare che un’alternativa sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza permetta di evitarne il dissesto in tempi ragionevoli. Se ritiene che siano soddisfatti tutti i criteri per far scattare l’intervento di risoluzione, il Comitato dovrebbe adottare il programma di risoluzione. L’iter di adozione del programma di risoluzione, che coinvolge la Commissione e il Consiglio, rafforza la necessaria autonomia operativa del Comitato, nel rispetto del principio della delega di poteri alle agenzie così come interpretato dalla Corte di giustizia dell’Unione europea (“Corte di giustizia”). Pertanto il presente regolamento prevede che il programma di risoluzione adottato dal Comitato entri in vigore solo se, nelle 24 ore successive alla sua adozione da parte del Comitato, non vi siano obiezioni da parte del Consiglio o della Commissione, o se il programma di risoluzione sia approvato dalla Commissione. I motivi per i quali al Consiglio è consentito di muovere obiezioni, su proposta della Commissione, al programma di risoluzione del

Comitato dovrebbero essere strettamente limitati alla sussistenza di un pubblico interesse e a modifiche non irrilevanti apportate dalla Commissione all'ammontare delle risorse del Fondo che il Comitato propone di utilizzare.

Dovrebbe essere considerata non irrilevante una modifica dell'ammontare del 5% o più rispetto alla proposta originaria del Comitato. Il Consiglio dovrebbe approvare o opporsi alla proposta della Commissione senza modificarla. In quanto osservatore alle riunioni del Comitato, la Commissione dovrebbe costantemente verificare che il programma di risoluzione adottato dal Comitato rispetti pienamente il presente regolamento, assicuri un opportuno equilibrio delle varie finalità e interessi in gioco, rispetti il pubblico interesse e che l'integrità del mercato interno sia preservata. Considerando che l'azione di risoluzione richiede un processo decisionale estremamente rapido, il Consiglio e la Commissione dovrebbero instaurare una stretta cooperazione reciproca; il Consiglio dal canto suo non dovrebbe duplicare lavori preparatori già intrapresi dalla Commissione. Il Comitato dovrebbe dare opportune istruzioni alle autorità nazionali di risoluzione, le quali dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per l'attuazione del programma di risoluzione.

(...)

- (62) L'interferenza nei diritti di proprietà non dovrebbe essere eccessiva. Di conseguenza, gli azionisti e creditori interessati non dovrebbero subire perdite superiori a quelle che avrebbero sostenuto se l'entità fosse stata liquidata nel momento in cui è stata decisa la risoluzione. Qualora le attività di un ente soggetto a risoluzione siano parzialmente cedute ad un acquirente privato o a un ente-ponte, è opportuno liquidare la parte residua di tale ente con procedura ordinaria di insolvenza. Per tutelare gli azionisti e creditori dell'entità nel corso della procedura di liquidazione, è opportuno sancirne il diritto a ricevere, in pagamento dei loro crediti, una somma non inferiore a quella che, secondo le stime, avrebbero recuperato se l'entità nella sua integralità fosse stata liquidata con procedura ordinaria di insolvenza.

(...)

- (90) In sede di applicazione di strumenti di risoluzione e di esercizio dei poteri in materia, il Comitato dovrebbe incaricare le autorità nazionali di risoluzione di assicurare l'informazione e, se del caso, la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori delle entità interessate, così come previsto dalla 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 (GU 2014, L 173, pag. 190)].

(...)

- (120) [Il meccanismo di risoluzione unico (SRM o MRU)] riunisce il Comitato, il Consiglio, la Commissione e le autorità di risoluzione degli Stati membri partecipanti. La Corte di giustizia ha competenza per esercitare il controllo di legittimità sulle decisioni adottate dal Comitato, dal Consiglio e dalla Commissione, in conformità dell'articolo 263 TFUE, e per determinare la loro responsabilità extra-contrattuale. Inoltre, in conformità dell'articolo 267 TFUE e previa richiesta delle autorità giudiziarie nazionali, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione

degli atti delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione. Le autorità giudiziarie nazionali dovrebbero essere competenti, conformemente alle rispettive legislazioni nazionali, a controllare la legittimità delle decisioni adottate dalle autorità di risoluzione degli Stati membri partecipanti nell'esercizio dei poteri loro conferiti dal presente regolamento, e a determinare la loro responsabilità extra-contrattuale».

4 L'articolo 1 del regolamento SRM, intitolato «Oggetto», così dispone:

«Il presente regolamento stabilisce regole e una procedura uniformi per la risoluzione delle entità di cui all'articolo 2 stabilite negli Stati membri partecipanti di cui all'articolo 4.

Le regole e la procedura uniformi sono applicate dal Comitato di risoluzione unico istituito ai sensi dell'articolo 42 (“Comitato”), insieme al Consiglio e alla Commissione e alle autorità nazionali di risoluzione nell'ambito del meccanismo di risoluzione unico (“SRM”) stabilito dal presente regolamento. L'SRM è sostenuto da un Fondo di risoluzione unico (“Fondo”).

(...)».

5 L'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Ambito di applicazione», prevede quanto segue:

«Il presente regolamento si applica alle seguenti entità:

- a) gli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante;
- b) le imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento [n. 1024/2013];

(...)».

6 L'articolo 7 del regolamento SRM, intitolato «Ripartizione dei compiti nell'ambito dell'SRM», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Il Comitato è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'SRM.

2. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 1, il Comitato è incaricato di elaborare i piani di risoluzione e di adottare tutte le decisioni relative alla risoluzione per:

- a) le entità di cui all'articolo 2 che non fanno parte di un gruppo e i gruppi:
 - i) che sono considerati significativi a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento [n. 1024/2013]; o
 - ii) in relazione ai quali la BCE ha deciso, a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento [n. 1024/2013], di esercitare direttamente tutti i poteri pertinenti; e
- b) altri gruppi transfrontalieri».

7 L'articolo 14 del regolamento SRM, intitolato «Obiettivi della risoluzione», così dispone:

«1. Quando agiscono nell'ambito della procedura di risoluzione di cui all'articolo 18, il Comitato, il Consiglio, la Commissione e, se del caso, le autorità nazionali di risoluzione, con riferimento alle

rispettive responsabilità, tengono conto degli obiettivi della risoluzione e scelgono gli strumenti e i poteri di risoluzione che, a loro parere, sono più adatti a conseguire i pertinenti obiettivi della risoluzione nelle circostanze del caso.

2. Gli obiettivi della risoluzione di cui al paragrafo 1 sono i seguenti:

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

Nel perseguire gli obiettivi di cui al primo comma, il Comitato, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, le autorità di risoluzione nazionali, cercano di ridurre al minimo i costi della risoluzione e di evitare la distruzione del valore, a meno che essa non sia necessaria per conseguire gli obiettivi della risoluzione.

3. Fatte salve le disposizioni contrarie del presente regolamento, i diversi obiettivi della risoluzione rivestono pari importanza e sono ponderati come opportuno a seconda della natura e delle circostanze di ciascun caso».

- 8 Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, di tale regolamento, il SRB, il Consiglio, la Commissione e, se del caso, le autorità nazionali di risoluzione «prendono tutte le misure atte a garantire» che l'azione di risoluzione sia avviata in conformità dei principi stabiliti da tale disposizione, quando agiscono nell'ambito della procedura di risoluzione di cui all'articolo 18 di detto regolamento.
- 9 L'articolo 18 del regolamento SRM, intitolato «Procedura di risoluzione», prevede quanto segue:

«1. Il Comitato adotta un programma di risoluzione a norma del paragrafo 6 in relazione alle entità e ai gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 2, e alle entità e ai gruppi di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera b), e all'articolo 7, paragrafo 5, qualora siano soddisfatte le condizioni di applicazione di tali paragrafi solo qualora valutati, nella sua sessione esecutiva, quando riceve una comunicazione ai sensi del quarto comma o di propria iniziativa, che siano soddisfatte le condizioni seguenti:

 - a) l'entità è in dissesto o a rischio di dissesto;

- b) considerate la tempistica e altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l'entità in questione, incluse misure da parte di un IPS, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, tra cui misure di intervento precoce o la svalutazione o la conversione dei pertinenti strumenti di capitale ai sensi dell'articolo 21 adottate nei confronti dell'entità, permetta di evitare il dissesto dell'entità in tempi ragionevoli;
- c) l'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico a norma del paragrafo 5.

La valutazione della condizione di cui al primo comma, lettera a), è effettuata dalla BCE, previa consultazione del Comitato. Il Comitato, riunito in sessione esecutiva, può effettuare tale valutazione solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione e solo se la BCE, entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione, non effettua tale valutazione. La BCE fornisce senza indugio al Comitato tutte le informazioni pertinenti che quest'ultimo richiede al fine di elaborare la sua valutazione.

Laddove valuta che l'entità o il gruppo di cui al primo comma soddisfa la condizione di cui al primo comma, lettera a), la BCE comunica senza indugio la valutazione in questione alla Commissione e al Comitato.

La valutazione della condizione di cui al primo comma, lettera b), è effettuata dal Comitato, riunito in sessione esecutiva o, se del caso, dalle autorità nazionali di risoluzione in stretta cooperazione con la BCE. La BCE può inoltre comunicare al Comitato e alle autorità nazionali di risoluzione interessate che ritiene soddisfatta la condizione stabilita in tale lettera.

2. Fatti salvi i casi in cui la BCE abbia deciso di svolgere direttamente i compiti di vigilanza relativi agli enti creditizi a norma dell'articolo 6, paragrafo 5, lettera b), del regolamento [n. 1024/2013], in caso di ricevimento di una comunicazione ai sensi del paragrafo 1 o qualora il Comitato intenda effettuare una valutazione a norma del paragrafo 1 di propria iniziativa in relazione a un'entità o a un gruppo di cui all'articolo 7, paragrafo 3, il Comitato comunica senza indugio la propria valutazione alla BCE.

(...)

4. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), l'entità è considerata in dissesto o a rischio di dissesto in una o più delle situazioni seguenti:

(...)

5. Ai fini del paragrafo 1, lettera c), del presente articolo, l'azione di risoluzione è considerata nell'interesse pubblico se è necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 14 ed è ad essi proporzionata e se la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentirebbe di realizzare tali obiettivi nella stessa misura.

6. Se sono soddisfatte tutte le condizioni stabilite al paragrafo 1, il Comitato adotta un programma di risoluzione. Il programma di risoluzione:

- a) sottopone l'entità a risoluzione;

- b) determina l'applicazione degli strumenti di risoluzione all'ente soggetto a risoluzione di cui all'articolo 22, paragrafo 2, in particolare le eventuali esclusioni dall'applicazione del bail-in conformemente all'articolo 27, paragrafi 5 e 14;
- c) determina il ricorso al Fondo a sostegno dell'azione di risoluzione a norma dell'articolo 76 e conformemente a una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'articolo 19.

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

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

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

- a) di obiettare al programma di risoluzione a motivo del fatto che il programma di risoluzione adottato dal Comitato non soddisfa il criterio dell'interesse pubblico di cui al paragrafo 1, lettera c);
- b) di approvare o di obiettare a una modifica significativa dell'importo del Fondo previsto nel programma di risoluzione del Comitato.

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

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

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

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

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

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

9. Il Comitato garantisce che l'azione di risoluzione necessaria per attuare tale piano sia avviata dalle autorità nazionali di risoluzione pertinenti. Il programma di risoluzione è indirizzato alle autorità nazionali di risoluzione pertinenti e dà istruzioni a tali autorità, le quali prendono tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla decisione del Comitato a norma dell'articolo 29, esercitando i poteri di risoluzione. In caso di aiuti di Stato o aiuti a titolo del Fondo, il Comitato delibera in conformità della decisione adottata dalla Commissione in merito a tali aiuti pubblici.
10. La Commissione ha il potere di ottenere dal Comitato tutte le informazioni che ritiene pertinenti per svolgere i compiti che le sono attribuiti dal presente regolamento. Il Comitato ha il potere di ottenere da qualsiasi persona, conformemente al capo 5 del presente titolo, tutte le informazioni necessarie per decidere e preparare un'azione di risoluzione, compresi aggiornamenti ed integrazioni delle informazioni comunicate nei piani di risoluzione».
- 10 L'articolo 22 del regolamento SRM, intitolato «Principi generali riguardanti gli strumenti di risoluzione», ai paragrafi 2 e 4 così dispone:
- «2. Gli strumenti di risoluzione di cui all'articolo 18, paragrafo 6, lettera b), sono i seguenti:
- a) strumento per la vendita dell'attività d'impresa;
 - b) strumento dell'ente-ponte;
 - c) strumento della separazione delle attività;
 - d) strumento del bail-in.
- (...)
4. Gli strumenti di risoluzione sono applicati per conseguire gli obiettivi della risoluzione specificati all'articolo 14, conformemente ai principi della risoluzione di cui all'articolo 15. Essi possono essere applicati singolarmente o in combinazione, eccetto per lo strumento di separazione delle attività che può essere applicato solo unitamente ad un altro strumento di risoluzione.
- (...)».
- 11 L'articolo 23 di tale regolamento, intitolato «Programma di risoluzione», prevede quanto segue:
- «Il programma di risoluzione adottato dal Comitato a norma dell'articolo 18 stabilisce, in conformità delle decisioni in materia di aiuti di Stato o di aiuto a titolo del Fondo, i dettagli relativi agli strumenti di risoluzione da applicare all'ente soggetto a risoluzione (...); il piano determina altresì gli importi e scopi specifici per i quali è utilizzato il Fondo.
- (...)
- In sede di adozione di un programma di risoluzione il Comitato, il Consiglio e la Commissione tengono conto del piano di risoluzione di cui all'articolo 8, e vi si attengono, salvo che il Comitato ritenga, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso, che il conseguimento degli obiettivi della risoluzione risulti più efficace se si adottano azioni non contemplate nel piano di risoluzione.

Nel corso del processo di risoluzione, il Comitato può, all'occorrenza, modificare e aggiornare il programma di risoluzione alla luce delle circostanze specifiche del caso. Per le modifiche e gli aggiornamenti si applica la procedura stabilita all'articolo 18.

(...)).».

- 12 L'articolo 30 di detto regolamento, intitolato «Obbligo di cooperazione e scambio di informazioni nell'ambito dell'SRM», ai paragrafi 1 e 2 enuncia quanto segue:

«1. Il Comitato informa la Commissione di ogni azione intrapresa al fine di preparare la risoluzione di crisi. Per quanto riguarda le informazioni ricevute dal Comitato, i membri del Consiglio e della Commissione nonché il loro personale sono soggetti agli obblighi di segreto professionale di cui all'articolo 88.

2. Nell'esercizio delle rispettive competenze ai sensi del presente regolamento, il Comitato, il Consiglio, la Commissione, la BCE, le autorità nazionali di risoluzione e le autorità nazionali competenti cooperano strettamente, in particolare nelle fasi di pianificazione della risoluzione, intervento precoce e risoluzione, conformemente agli articoli da 8 a 29. Essi si forniscono reciprocamente tutte le informazioni necessarie per l'assolvimento delle loro funzioni».

- 13 L'articolo 43, paragrafo 3, del regolamento SRM è così formulato:

«La Commissione e la BCE designano ciascuna un rappresentante che ha il diritto di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie in qualità di osservatore permanente.

I rappresentanti della Commissione e della BCE hanno il diritto di partecipare alle discussioni e hanno accesso a tutti i documenti».

- 14 Ai sensi dell'articolo 86 dello stesso regolamento, intitolato «Azioni dinanzi alla Corte di giustizia»:

«1. Le decisioni della commissione per i ricorsi o del Comitato, ove non vi sia la possibilità di ricorrere dinanzi alla suddetta commissione, possono essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 263 TFUE.

2. Stati membri, istituzioni dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica possono intentare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Comitato a norma dell'articolo 263 TFUE.

3. Nel caso in cui il Comitato abbia l'obbligo di intervenire e ometta di adottare una decisione, è possibile avviare dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento per carenza a norma dell'articolo 265 TFUE.

4. Il Comitato prende i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia».

Fatti

- 15 I fatti sono illustrati ai punti da 24 a 80 della sentenza impugnata. Ai fini della presente impugnazione, essi possono essere riassunti come segue.

- 16 Il Banco Popular Español SA (in prosieguo: il «Banco Popular») era un ente creditizio soggetto alla vigilanza prudenziale diretta della BCE.
- 17 Nella sessione esecutiva del 7 giugno 2017, con la sua decisione SRB/EES/2017/08, il SRB ha adottato nei confronti del Banco Popular, sulla base del regolamento SRM, il programma di risoluzione controverso.
- 18 Ai sensi dell'articolo 1 di tale programma di risoluzione, il SRB ha deciso che il Banco Popular sarebbe stato sottoposto a una procedura di risoluzione a decorrere dalla data della risoluzione, con la motivazione che le condizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, di tale regolamento erano soddisfatte.
- 19 Come risulta dagli articoli da 2 a 4 di detto programma di risoluzione, il SRB ha ritenuto, anzitutto, che il Banco Popular fosse in dissesto o a rischio di dissesto, poi, che non esistessero altre misure che potessero impedire il dissesto di tale banca entro un termine ragionevole e, infine, che un'azione di risoluzione sotto forma di uno strumento per la vendita dell'attività d'impresa di detta banca fosse necessaria al fine di garantire la continuità delle funzioni essenziali di quest'ultima e di evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria.
- 20 L'articolo 5, paragrafo 1, del programma di risoluzione controverso è così formulato:
«Lo strumento di risoluzione applicato al Banco Popular consisterà in una vendita dell'attività d'impresa in forza dell'articolo 24 del regolamento [SRM] mediante la cessione delle azioni a un acquirente. La svalutazione e la conversione degli strumenti di capitale saranno effettuate immediatamente prima dell'applicazione dello strumento per la vendita dell'attività d'impresa».
- 21 L'articolo 6 del medesimo programma di risoluzione precisa le modalità relative a tale svalutazione nonché alla vendita dell'attività d'impresa.
- 22 Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 1, di detto programma di risoluzione indica che quest'ultimo «entrerà in vigore» il 7 giugno 2017, alle ore 6:30.
- 23 Il 7 giugno 2017, alle ore 5:13, il programma di risoluzione controverso è stato sottoposto alla Commissione per approvazione.
- 24 Lo stesso giorno, alle ore 6:30, la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2017/1246, che approva il programma di risoluzione per il Banco Popular Español SA (GU 2017, L 178, pag. 15), e l'ha notificata al SRB. Il considerando 4 della suddetta decisione, come rettificata il 6 dicembre 2017 (GU 2017, L 320, pag. 31), enuncia quanto segue:
«La Commissione è d'accordo con il programma di risoluzione. In particolare, concorda con l'SRB sulle ragioni per le quali la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico a norma a norma dell'articolo 18, paragrafo 5, del regolamento [SRM]».
- 25 Sempre il 7 giugno 2017, il Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (Fondo di ristrutturazione ordinata degli istituti bancari, Spagna) ha adottato le misure necessarie per attuare il programma di risoluzione controverso, conformemente all'articolo 29 del regolamento SRM.

Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 26 Con atto introduttivo depositato presso il Tribunale il 2 agosto 2017, la Fundación e la SFL, all'epoca azioniste del Banco Popular, hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento del programma di risoluzione controverso.
- 27 Con decisioni, rispettivamente, del 1° agosto 2018 e del 12 aprile 2019, il Regno di Spagna, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, da un lato, e il Banco Santander SA, dall'altro, sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del SRB.
- 28 Sebbene il SRB si sia limitato a concludere per il rigetto nel merito del ricorso senza contestarne la ricevibilità, la Commissione ha eccepito, nella sua memoria di intervento, l'irricevibilità del ricorso. Essa ha sostenuto che il programma di risoluzione controverso era soltanto un atto intermedio, che non produceva effetti giuridici vincolanti, poiché, con la sua decisione 2017/1246, essa aveva approvato tale programma di risoluzione, l'aveva fatto proprio e l'aveva dotato di tali effetti.
- 29 Nelle loro memorie di intervento, anche il Parlamento e il Consiglio hanno sostenuto che il programma di risoluzione non produceva esso stesso effetti giuridici nei confronti di terzi ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 30 Nell'ambito dell'esame relativo alla ricevibilità del ricorso, il Tribunale ha ricordato, anzitutto, al punto 112 della sentenza impugnata, che, certamente, secondo una giurisprudenza consolidata, un interveniente non è legittimato ad eccepire autonomamente un motivo di irricevibilità e che il Tribunale non è quindi tenuto a procedere all'esame dei motivi di irricevibilità dedotti esclusivamente da quest'ultimo. Tuttavia, al punto 113 di tale sentenza, ha osservato che, trattandosi di un'eccezione di irricevibilità di ordine pubblico, occorreva esaminare d'ufficio la ricevibilità del ricorso.
- 31 Il Tribunale ha poi valutato se il programma di risoluzione controverso potesse essere considerato un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. A tale riguardo, esso ha ricordato, ai punti 114 e 115 della sentenza impugnata, che, secondo una giurisprudenza costante, sono considerati atti di tal genere tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni e intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti e che, per accertare se un atto produca simili effetti, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana.
- 32 A questo proposito, ai punti da 116 a 123 di tale sentenza, il Tribunale ha rilevato quanto segue:
- «116 (...) va osservato che il [SRB] esercita le competenze affidategli dal [regolamento SRM] segnatamente quella prevista all'articolo 16, paragrafo 1, di detto regolamento di “decide[re] in merito a un'azione di risoluzione in relazione ad un ente finanziario stabilito in uno Stato membro partecipante, quando le condizioni stabilite all'articolo 18, paragrafo 1, sono soddisfatte”. Il legislatore dell'Unione ha quindi espressamente conferito una competenza decisionale al [SRB].
- 117 Una decisione del [SRB] su un'azione di risoluzione è un atto che può entrare in vigore. L'articolo 12 del programma di risoluzione [controverso] indica esso stesso che è entrato in vigore il 7 giugno 2017 alle ore 6:30.

- 118 Inoltre, ai sensi dell'articolo 23, primo comma, del [regolamento SRM], il programma di risoluzione adottato dal [SRB] a norma dell'articolo 18 del medesimo regolamento stabilisce i dettagli relativi agli strumenti di risoluzione da applicare all'ente soggetto a risoluzione, che le autorità nazionali di risoluzione sono tenute ad attuare conformemente alle disposizioni applicabili della direttiva 2014/59 quale recepita nel diritto nazionale.
- 119 Così, a norma dell'articolo 9 del programma di risoluzione [controverso], compete al FROB adottare tutte le misure necessarie per procedere all'esecuzione e all'attuazione di detta decisione. Il FROB deve, in particolare, realizzare la vendita del Banco Popular con le modalità decise nel programma di risoluzione [controverso]. L'articolo 10 del programma di risoluzione [controverso] prevede altresì che il [SRB] deve sorvegliare l'attuazione [di tale] programma di risoluzione da parte del FROB conformemente all'articolo 28 del [regolamento SRM].
- 120 Occorre pertanto ritenere che, alla luce del suo contenuto, il programma di risoluzione [controverso] produca effetti giuridici vincolanti.
- 121 Va inoltre osservato che l'articolo 86, paragrafo 1, del [regolamento SRM] prevede che le decisioni della commissione per i ricorsi o del [SRB], ove non vi sia la possibilità di ricorrere dinanzi alla suddetta commissione, possono essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 263 TFUE. A norma dell'articolo 86, paragrafo 2, del [regolamento SRM], Stati membri, istituzioni dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica possono intentare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea avverso le decisioni del [SRB] a norma dell'articolo 263 TFUE.
- 122 A tale riguardo, la Corte ha rilevato che l'articolo 86, paragrafo 2, del [regolamento SRM] prevede che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, al pari di qualsiasi persona fisica o giuridica, possono, a norma dell'articolo 263 TFUE, intentare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea avverso le decisioni del [SRB], il quale è citato ad esclusione di qualsiasi altra istituzione, organo o organismo dell'Unione (sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 56).
- 123 La Corte ha altresì dichiarato che la procedura di risoluzione deve essere considerata un procedimento amministrativo complesso che fa intervenire varie autorità e il cui risultato finale, derivante dall'esercizio, da parte del [SRB], della sua competenza, può essere sottoposto al sindacato giurisdizionale di cui all'articolo 86, paragrafo 2, di tale regolamento (sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 66)».
- 33 Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale ha concluso, al punto 124 della sentenza impugnata, che il programma di risoluzione controverso era un atto impugnabile mediante ricorso di annullamento.
- 34 Infine, il Tribunale ha considerato che tale conclusione non era messa in discussione dagli argomenti sollevati dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione.
- 35 A tale riguardo, esso ha rilevato, in primo luogo, al punto 127 della sentenza impugnata, che, sebbene un programma di risoluzione entri in vigore solo a seguito della sua approvazione da parte della Commissione, ciò non significa che tale approvazione abbia l'effetto di far venir meno gli effetti giuridici autonomi di tale programma di risoluzione a vantaggio di quelli della sola

decisione di quest'ultima. Ai punti da 128 a 130 di tale sentenza il Tribunale, pur ritenendo che l'approvazione della Commissione rappresenti una tappa necessaria ai fini dell'entrata in vigore del programma di risoluzione e che conferisca ad esso forza giuridica, ha osservato che il rispetto dei principi relativi alla delega di poteri sanciti nella sentenza del 13 giugno 1958, *Meroni/Alta Autorità* (9/56; in prosieguo: la «sentenza *Meroni/Alta Autorità*», EU:C:1958:7), non comporta che sia solo la decisione adottata dalla Commissione a produrre effetti giuridici. A suo avviso, è necessario che la Commissione approvi il programma di risoluzione per quanto riguarda i suoi aspetti discrezionali affinché esso produca effetti giuridici, evitando così un «vero e proprio spostamento di responsabilità» ai sensi della giurisprudenza derivante da quest'ultima sentenza. Inoltre, il Tribunale ha sottolineato, al punto 132 della sentenza impugnata, che la Commissione dispone di una competenza propria per effettuare una valutazione degli aspetti discrezionali del programma di risoluzione, ma non del potere di esercitare le competenze riservate al SRB né di quello di modificare il programma di risoluzione o i suoi effetti giuridici.

- 36 In secondo luogo, il Tribunale ha respinto l'argomento secondo cui un programma di risoluzione non è vincolante per la Commissione e costituisce un atto preparatorio non impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. A tale riguardo, esso ha rilevato, al punto 137 della sentenza impugnata, che, nel quadro del procedimento amministrativo complesso istituito dal regolamento SRM, non si può ritenere che un programma di risoluzione rappresenti un atto preparatorio avente ad oggetto la preparazione della decisione della Commissione. Sebbene, in forza dell'articolo 18, paragrafo 7, di tale regolamento, l'approvazione del programma di risoluzione da parte della Commissione ne comporti l'entrata in vigore e sebbene tale istituzione possa obiettare a tale programma per quanto riguarda i suoi aspetti discrezionali, essa non potrebbe né obiettare ad esso per quanto riguarda i suoi aspetti puramente tecnici, né modificarli.
- 37 In terzo luogo, ai punti da 140 a 142 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che tanto dall'articolo 86 del regolamento SRM quanto da altre disposizioni di tale regolamento risulta che un programma di risoluzione è un atto impugnabile. Tale articolo 86 non riguarderebbe soltanto le decisioni autonome del SRB, che non richiedono l'approvazione della Commissione, ma tutte le decisioni del SRB, tranne quelle impugnabili dinanzi alla commissione per i ricorsi. Pertanto, un programma di risoluzione rientrerebbe per definizione nella categoria delle decisioni che, in forza di detto articolo 86, sono impugnabili sulla base dell'articolo 263 TFUE.
- 38 In quarto luogo, il Tribunale ha considerato, al punto 147 della sentenza impugnata, che l'interpretazione contraria sarebbe incompatibile con i principi di certezza del diritto e di tutela giurisdizionale effettiva, nella misura in cui tutte le persone lese da una decisione di risoluzione adottata dal SRB sarebbero assoggettate a una condizione di ricevibilità del loro ricorso non espressamente prevista.
- 39 Infine, al punto 148 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto l'argomento secondo cui non sarebbe possibile annullare il programma di risoluzione qualora la decisione della Commissione restasse in vigore. Esso ha rilevato al riguardo che, nell'ipotesi in cui fosse indotto ad annullare un programma di risoluzione, la decisione della Commissione che lo approva sarebbe privata del suo oggetto.
- 40 In tali circostanze, ritenendo, al punto 149 della sentenza impugnata, che, una volta approvato dalla Commissione, un programma di risoluzione adottato dal SRB produca effetti giuridici e rappresenti un atto impugnabile mediante autonomo ricorso di annullamento, il Tribunale, al punto 150 di tale sentenza, ha dichiarato ricevibile il ricorso di annullamento proposto nel caso di specie.

41 Nel merito, il Tribunale ha respinto tutti i motivi di ricorso dedotti e, di conseguenza, ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Conclusioni delle parti

42 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale ha dichiarato ricevibile il ricorso di annullamento in primo grado;
- dichiarare irricevibile il ricorso di annullamento proposto in primo grado nella causa T-481/17 e, di conseguenza, respingerlo nella sua interezza, e
- condannare le ricorrenti in primo grado al pagamento delle spese sostenute dalla Commissione tanto nel procedimento dinanzi al Tribunale quanto nell’ambito della presente impugnazione.

43 La SFL chiede alla Corte di respingere l’impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

44 Il SRB chiede alla Corte di respingere l’impugnazione e di condannare la Commissione alle spese.

45 Il Parlamento chiede sostanzialmente alla Corte di accogliere l’impugnazione della Commissione e di condannare le ricorrenti in primo grado alle spese.

46 Il Consiglio chiede alla Corte, nell’ipotesi in cui essa annulli la sentenza impugnata, di dichiarare che nulla mette in discussione la legittimità del regolamento SRM e della direttiva 2014/59.

Sull’impugnazione

47 A sostegno della sua impugnazione, diretta contro la sentenza impugnata nella parte in cui, con essa, il Tribunale ha dichiarato che il programma di risoluzione controverso è un atto impugnabile ai sensi dell’articolo 263 TFUE, la Commissione deduce tre motivi. Il primo motivo di impugnazione verte su un errore di diritto nell’interpretazione dell’articolo 263, quarto comma, TFUE e dell’articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM. Il secondo motivo di impugnazione verte su un errore di diritto nell’interpretazione dell’articolo 263, quarto comma, TFUE e su una violazione dei diritti della difesa della Commissione. Il terzo motivo di impugnazione verte sulla contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata.

Sulla ricevibilità

48 La SFL sostiene che l’impugnazione è irricevibile. Essa ricorda che le conclusioni di un’istanza d’intervento possono avere come unico oggetto quello di sostenere le conclusioni di una delle parti e ne deduce che la Commissione, che aveva la qualità di interveniente in primo grado, non può sollevare un’eccezione di irricevibilità in modo autonomo in sede di impugnazione.

49 La Commissione e il Parlamento contestano tale argomento.

- 50 A tale riguardo, dalla sentenza impugnata risulta che, dinanzi al Tribunale, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità del ricorso di primo grado affermando che il programma di risoluzione controverso non costituisce un atto impugnabile. Inoltre, come peraltro ricordato dal Tribunale ai punti 112 e 113 della sentenza impugnata, sebbene un interveniente non sia legittimato a eccepire autonomamente un motivo di irricevibilità, trattandosi di un'eccezione di irricevibilità di ordine pubblico occorre esaminare d'ufficio la ricevibilità del ricorso (v., in tal senso, sentenza del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione, C-313/90, EU:C:1993:111, punti 22 e 23). Ai punti da 114 a 149 della sentenza impugnata, il Tribunale ha proceduto a un siffatto esame d'ufficio della ricevibilità del ricorso e, al termine di tale esame, ha dichiarato ricevibile tale ricorso, respingendo così implicitamente l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione. Detto esame deve poter essere sottoposto alla valutazione della Corte nell'ambito della presente impugnazione.
- 51 A questo proposito, la circostanza che il Tribunale, con la sentenza impugnata, abbia respinto il ricorso di primo grado nel merito non implica l'irricevibilità della presente impugnazione. Infatti, conformemente a una giurisprudenza costante, è ricevibile l'impugnazione proposta contro una sentenza del Tribunale allorché, statuendo d'ufficio o su un'eccezione di irricevibilità sollevata da una parte nei confronti di un ricorso, esso ha escluso l'irricevibilità del ricorso, mentre poi, nel prosieguo della stessa sentenza, ha respinto tale ricorso in quanto infondato (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Commissione, C-445/07 P e C-455/07 P, EU:C:2009:529, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla SFL nei confronti dell'impugnazione deve essere respinta.

Nel merito

Sul primo motivo di impugnazione

– Argomenti delle parti

- 53 Con il suo primo motivo di impugnazione, la Commissione, sostenuta dal Parlamento, deduce che il Tribunale è incorso in un errore nell'interpretazione dell'articolo 263, quarto comma, TFUE e dell'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM allorché ha considerato, ai punti da 116 a 120, 127 e 137 della sentenza impugnata, che il programma di risoluzione controverso è un atto impugnabile che produce effetti giuridici vincolanti.
- 54 Anzitutto, la Commissione rileva che è essa o, se del caso, il Consiglio a conferire a un programma di risoluzione effetti giuridici vincolanti per evitare un «vero e proprio spostamento di responsabilità», ai sensi della giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità. Affermando, al punto 132 della sentenza impugnata, che la Commissione non dispone di alcun potere per quanto riguarda la modifica di un programma di risoluzione, il Tribunale avrebbe violato le disposizioni dell'articolo 18, paragrafo 7, primo, secondo e settimo comma, del regolamento SRM.

- 55 Inoltre, l'interpretazione secondo cui il programma di risoluzione controverso produce effetti giuridici autonomi indipendentemente dalla sua approvazione da parte della Commissione o, eventualmente, da parte del Consiglio sarebbe contraria alla giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità. Infatti, secondo tale giurisprudenza, competenze che implicano l'esercizio di poteri discrezionali non potrebbero essere delegate ad enti autonomi non previsti dai Trattati. L'adozione di decisioni vincolanti da parte di tali enti dovrebbe, in generale, essere circoscritta a questioni strettamente tecniche, senza superare gli stretti limiti definiti nell'atto di base. Orbene, dal considerando 24 del regolamento SRM risulterebbe che detta giurisprudenza ha guidato il legislatore dell'Unione al momento dell'adozione di tale regolamento, mediante il quale il controllo degli aspetti discrezionali di un programma di risoluzione è stato riservato alle istituzioni dell'Unione dotate di competenze per la politica di risoluzione degli enti creditizi.
- 56 Inoltre, la Commissione sostiene che, avendo indicato, ai punti 130, 132 e 137 della sentenza impugnata, che essa è chiamata a valutare soltanto taluni aspetti discrezionali determinanti per l'approvazione di un programma di risoluzione, il Tribunale ha ommesso di prendere in considerazione il fatto che gli aspetti discrezionali sono intrinsecamente connessi agli aspetti più tecnici. Pertanto, quando si trova a dover sollevare obiezioni riguardo agli aspetti discrezionali di un programma di risoluzione, la Commissione si opporrebbe a tale programma nel suo insieme.
- 57 Il regolamento SRM avrebbe istituito una procedura amministrativa complessa nel senso che, conformemente all'articolo 18, paragrafo 7, di tale regolamento, il procedimento di risoluzione sfocerebbe nella decisione della Commissione o, se del caso, del Consiglio, che approva il programma di risoluzione presentato o vi si oppone. Per contro, la valutazione del SRB non pregiudicherebbe l'esito di tale procedimento. Pertanto, nell'ambito di detto procedimento, solo le misure che stabiliscono definitivamente la posizione della Commissione o del Consiglio al termine del medesimo procedimento costituirebbero atti impugnabili, ad esclusione dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale.
- 58 Per quanto riguarda, infine, l'argomento di cui ai punti 122, 124 e 140 della sentenza impugnata, vertente sul diritto di ricorso previsto all'articolo 86 del regolamento SRM avverso le decisioni del SRB, la Commissione ricorda che le disposizioni di tale regolamento non possono modificare il sistema di ricorso previsto dai trattati.
- 59 La SFL e il SRB contestano tale argomento. Essi sostengono che il Tribunale ha correttamente dichiarato che il programma di risoluzione controverso costituisce un atto impugnabile che produce effetti giuridici autonomi.
- 60 Anzitutto, essi rilevano che, in forza, in particolare, dell'articolo 7, dell'articolo 18, paragrafo 1, nonché dell'articolo 20 del regolamento SRM, il SRB è incaricato di pianificare, concepire e adottare il programma di risoluzione. Per contro, secondo l'articolo 18, paragrafo 7, di tale regolamento, in combinato disposto con i considerando 24 e 26 di quest'ultimo, il ruolo della Commissione e del Consiglio si limiterebbe a partecipare alla procedura di risoluzione e a controllare gli aspetti discrezionali del programma di risoluzione. A tale riguardo, la SFL precisa che, in assenza di obiezioni sollevate dalla Commissione o dal Consiglio entro 24 ore dalla trasmissione del programma di risoluzione, quest'ultimo entra in vigore. Inoltre, nel caso in cui la Commissione o il Consiglio fossero in disaccordo con il programma di risoluzione concepito dal SRB, spetterebbe a quest'ultimo adottare la decisione finale conformandosi ai loro orientamenti.

- 61 Il SRB sostiene che, sebbene l'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM riservi la responsabilità giuridica e politica degli aspetti discrezionali del programma di risoluzione alla Commissione o, se del caso, al Consiglio, esso attribuisce esplicitamente gli altri elementi del programma di risoluzione al SRB. Il ruolo di tali istituzioni sarebbe quello di approvare o respingere il programma di risoluzione, ma in nessun caso di concepire, elaborare o applicare tale programma. Il legislatore dell'Unione avrebbe affidato all'agenzia specializzata rappresentata dal SRB il compito di effettuare le valutazioni molto tecniche che l'adozione di un programma di risoluzione richiederebbe. Il SRB sarebbe incaricato tanto di pianificare, concepire e adottare le azioni di risoluzione quanto di vigilare sulla loro attuazione da parte delle autorità nazionali. In tali circostanze, non potrebbe essergli negato il diritto di difendere un programma di risoluzione, salvo violare i suoi diritti della difesa.
- 62 Inoltre, la SFL e il SRB sostengono che la valutazione secondo cui la decisione del SRB pone fine al procedimento e deve quindi essere considerata l'atto impugnabile in caso di risoluzione di un ente finanziario non è in contrasto con la giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità. Infatti, il regolamento SRM eviterebbe un «vero e proprio trasferimento di responsabilità» ai sensi di tale giurisprudenza, vigilando affinché la Commissione e, se del caso, il Consiglio possano controllare, o anche opporsi a qualsiasi elemento discrezionale della decisione di risoluzione. Secondo il SRB non esiste alcuna contraddizione tra, da un lato, il diritto di proporre un ricorso contro il SRB, in quanto autore del programma di risoluzione, e, dall'altro, il fatto che la Commissione e, se del caso, il Consiglio siano coinvolti nella decisione su tale programma di risoluzione, nonché il fatto che quest'ultimo non possa entrare in vigore qualora tali istituzioni vi si oppongano. In ogni caso, il SRB ritiene che il potere di adottare tutte le decisioni di risoluzione, conferitogli in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento SRM, non costituisca una competenza che il Trattato attribuisce alla Commissione e che quest'ultima abbia deciso di delegare, bensì una competenza creata dal legislatore dell'Unione in tale regolamento.
- 63 Infine, la SFL rileva che i considerando 90 e 120 del regolamento SRM nonché gli articoli 7, 20 e 86 di tale regolamento menzionano i poteri del SRB, precisando al contempo che le decisioni da esso adottate possono essere oggetto di un controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte. Pertanto, l'articolo 86, paragrafo 2, di detto regolamento prevederebbe un siffatto controllo di tutte le decisioni del SRB che, come quelle relative ai programmi di risoluzione, non possono essere oggetto di ricorso dinanzi alla commissione per i ricorsi. L'argomento contrario della Commissione sarebbe in contraddizione con tali considerando e articoli del medesimo regolamento e costituirebbe, pertanto, un'interpretazione *contra legem*.

– *Giudizio della Corte*

- 64 Il primo motivo di impugnazione verte sulla questione se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto dichiarando, ai punti da 116 a 120, 127, 137, 149 e 150 della sentenza impugnata, che il programma di risoluzione controverso è un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 65 Secondo costante giurisprudenza, sono impugnabili con ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in combinato disposto con il suo primo comma, tutte le disposizioni o misure adottate dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, a prescindere dalla loro forma, volte a produrre effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi di una persona fisica o giuridica, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultima. Per accertare se un atto produca simili effetti e possa, pertanto, essere oggetto di

un siffatto ricorso, occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto di detto atto, tenendo conto, eventualmente, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punti 39 e 41, nonché del 12 luglio 2022, Nord Stream 2/Parlamento e Consiglio, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punti da 62 a 64 e giurisprudenza ivi citata).

- 66 Per quanto riguarda, in primo luogo, il contenuto del programma di risoluzione controverso, è vero che quest'ultimo enuncia, anzitutto, agli articoli da 1 a 4, che il SRB «decide» di sottoporre il Banco Popular a procedura di risoluzione sulla base del fatto che le condizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento SRB sono soddisfatte, poi stabilisce, agli articoli da 5 a 7, gli strumenti di risoluzione da applicare e, infine indica, ai suoi articoli 9 e 10, che spetterà al FROB adottare tutte le misure necessarie per procedere all'esecuzione di tale decisione e che tale esecuzione sarà seguita dal SRB.
- 67 Tuttavia, l'articolo 12, paragrafo 1, del programma di risoluzione controverso prevede che quest'ultimo «entrerà in vigore» il 7 giugno 2017 e non, come erroneamente dichiarato dal Tribunale al punto 117 della sentenza impugnata, che esso «è entrato in vigore» a tale data. Inoltre, l'articolo 13 di tale programma enuncia che quest'ultimo era indirizzato al FROB e gli sarebbe stato notificato dopo la sua approvazione da parte della Commissione o del Consiglio.
- 68 Dalle indicazioni menzionate al punto precedente risulta che il programma di risoluzione controverso adottato dal SRB con la decisione SRB/EES/2017/08 della sessione esecutiva del 7 giugno 2017, che costituisce l'atto impugnato dinanzi al Tribunale nella presente causa, non era stato ancora approvato, il che è confermato dal fatto, rilevato ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, che, dopo la sua adozione, esso è stato notificato alla Commissione il 7 giugno 2017 alle ore 5:13 ai fini della sua approvazione, la quale è intervenuta lo stesso giorno alle ore 6:30. Da tali indicazioni risulta altresì che l'entrata in vigore di tale programma e, pertanto, la produzione da parte di quest'ultimo di effetti giuridici vincolanti dipendevano dalla sua approvazione.
- 69 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto dell'adozione del programma di risoluzione controverso, occorre rilevare che, come indicato nel suo preambolo, quest'ultimo ha come base giuridica il regolamento SRM, in particolare il suo articolo 18. Il regime istituito da tale regolamento si basa sulla constatazione, enunciata in sostanza ai considerando 24 e 26 di quest'ultimo, che l'esercizio dei poteri di risoluzione previsti da detto regolamento rientra nella politica di risoluzione dell'Unione, che solo le istituzioni dell'Unione possono stabilire, e che l'adozione di ogni specifico programma di risoluzione lascia un margine di discrezionalità, stante il notevole impatto delle decisioni di risoluzione sulla stabilità finanziaria degli Stati membri e sull'intera Unione, nonché sulla sovranità di bilancio degli Stati membri. Da tali considerando risulta che il legislatore dell'Unione, per tali motivi, ha ritenuto necessario prevedere un'adeguata partecipazione del Consiglio e della Commissione, vale a dire una partecipazione che rafforzi la necessaria autonomia operativa del SRB nel rispetto dei principi di delega di poteri alle agenzie enunciati nella sentenza Meroni/Alta Autorità e ricordati nella sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 70 In tali sentenze, la Corte ha essenzialmente dichiarato che le conseguenze di una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi, da un lato, poteri di esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio, per tale ragione, è soggetto a un controllo rigoroso in base a criteri oggettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure, dall'altro, un «potere discrezionale che

comporti una ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria» (v., in tal senso, sentenza Meroni/Alta Autorità, pagg. 41, 43 e 44, nonché sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-270/12, EU:C:2014:18, punto 41).

- 71 Una delega del primo tipo non può modificare in modo notevole le conseguenze derivanti dall'esercizio dei poteri che essa attribuisce, mentre una delega del secondo tipo, con il sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un «vero e proprio spostamento di responsabilità» (sentenza Meroni/Alta Autorità, pag. 41, nonché sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio, C-270/12, EU:C:2014:18, punto 42). Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Meroni/Alta Autorità, la Corte ha dichiarato che la delega di poteri di cui trattavasi in tale causa, poiché consentiva agli organismi interessati una «libertà d'apprezzamento tale da concretarsi in un vero potere discrezionale», non poteva ritenersi compatibile con «quanto il trattato prescrive», precisando al contempo che, riservandosi soltanto la facoltà di negare la sua approvazione alle decisioni di tali organismi, l'Alta Autorità non aveva mantenuto poteri sufficienti ad evitare un siffatto spostamento di responsabilità (v., in tal senso, sentenza Meroni/Alta Autorità, pag. 43 e 44).
- 72 Dalle considerazioni contenute a pagina 41 della sentenza Meroni/Alta Autorità risulta che la giurisprudenza derivante da tale sentenza si basa sulla premessa secondo cui l'equilibrio dei poteri, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, costituisce una garanzia fondamentale accordata dai Trattati e che la delega di un ampio potere discrezionale pregiudicherebbe tale garanzia, in quanto affiderebbe tale potere ad autorità diverse da quelle stabilite dai Trattati per assicurarne e controllarne l'esercizio nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni. Alla luce delle considerazioni di cui alle pagine 41, 43 e 44 di tale sentenza, l'ampio potere discrezionale cui fa riferimento tale giurisprudenza verte, in particolare, sulle questioni fondamentali del settore politico interessato, che implicano un ampio margine di discrezionalità al fine di conciliare diversi obiettivi talvolta contraddittori.
- 73 Risulta, più in particolare, da detta giurisprudenza che l'applicabilità dei principi di delega dei poteri alle agenzie da essa sanciti non dipende dal carattere individuale o generale degli atti che le agenzie sono autorizzate ad adottare, bensì dalla sola questione se la delega verta su un ampio potere discrezionale o, al contrario, su poteri di esecuzione disciplinati in modo preciso (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Consiglio e Parlamento, C-270/12, EU:C:2014:18, punti 54, 65 e 66).
- 74 Orbene, come emerge dai considerando 24 e 26 del regolamento SRM, il regime istituito da tale regolamento mira a concretizzare i principi elaborati nella sentenza Meroni/Alta Autorità e ricordati nella sentenza del 22 gennaio 2014, Regno Unito/Parlamento e Consiglio (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 75 È vero che, in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento SRM, il SRB è incaricato dell'adozione di tutte le decisioni di risoluzione relative, segnatamente, agli enti finanziari e ai gruppi che sono considerati significativi per la stabilità finanziaria nell'Unione nonché ad altri gruppi transfrontalieri. A tal fine, l'articolo 18, paragrafi 1 e 6, del regolamento SRM dispone che il SRB adotta un programma di risoluzione in relazione a tali entità e gruppi solo qualora valuti, quando riceve la comunicazione della valutazione della BCE in merito al dissesto o al rischio di dissesto dell'entità interessata o di propria iniziativa, che siano soddisfatte le condizioni di

risoluzione precisate all'articolo 18, paragrafo 1, lettere da a) a c), di tale regolamento. Dette condizioni consistono nel dissesto o il rischio di dissesto dell'entità, nell'assenza di misure alternative rispetto alla risoluzione nonché nella necessità di quest'ultima nell'interesse pubblico.

- 76 Qualora tali condizioni siano soddisfatte, il SRB adotta, sulla base dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento SRM, un programma di risoluzione che sottopone l'entità interessata a risoluzione e determina l'applicazione a quest'ultima degli strumenti di risoluzione di cui all'articolo 22, paragrafo 2, di tale regolamento nonché il ricorso al Fondo di risoluzione unico. L'articolo 22, paragrafo 4, di detto regolamento precisa che tali strumenti, eccetto quello della separazione delle attività, possono essere applicati singolarmente o in combinazione al fine di conseguire gli obiettivi della risoluzione specificati all'articolo 14 del medesimo regolamento, conformemente ai principi della risoluzione di cui all'articolo 15 di quest'ultimo.
- 77 Tuttavia, sebbene le disposizioni di cui ai due punti precedenti conferiscano al SRB un ampio potere discrezionale nel decidere se e con quali mezzi l'entità interessata debba essere oggetto di una procedura di risoluzione, tale potere è inquadrato, in forza dell'articolo 18, paragrafi 1 e da 4 a 6, del regolamento SRM, da criteri e condizioni obiettivi che delimitano l'ambito di azione del SRB e attengono tanto alle condizioni quanto agli strumenti di risoluzione. Inoltre, tale regolamento prevede la partecipazione della Commissione e del Consiglio al procedimento che conduce all'adozione di un programma di risoluzione, il quale, per entrare in vigore, deve ricevere l'approvazione della Commissione e, se del caso, del Consiglio.
- 78 Così, ai sensi dell'articolo 30, paragrafi 1 e 2, del regolamento SRM, il SRB informa la Commissione di ogni azione intrapresa al fine di preparare una risoluzione e scambia, con la Commissione e il Consiglio, tutte le informazioni necessarie per l'assolvimento delle loro funzioni. Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, di tale regolamento, la Commissione nomina un rappresentante autorizzato a partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e delle sessioni plenarie del SRB in qualità di osservatore permanente, e tale rappresentante ha il diritto di partecipare alle discussioni e ha accesso a tutti i documenti.
- 79 Inoltre, l'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM enuncia, al primo comma, che il SRB è tenuto a trasmettere alla Commissione il programma di risoluzione immediatamente dopo l'adozione e, ai commi secondo e terzo, che, entro 24 ore dalla trasmissione, la Commissione approva il programma di risoluzione o obietta ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali di tale programma, esclusi quelli relativi al rispetto del criterio dell'interesse pubblico e all'importo previsto per il ricorso al Fondo di risoluzione unico. Quanto a questi ultimi aspetti discrezionali, tale terzo comma precisa che la Commissione può, entro un termine di 12 ore dalla suddetta trasmissione, proporre al Consiglio di sollevare obiezioni. Infine, l'articolo 18, paragrafo 7, quinto comma, di tale regolamento stabilisce che il programma di risoluzione può entrare in vigore soltanto se il Consiglio o la Commissione non hanno espresso obiezioni entro un periodo di 24 ore dopo la trasmissione da parte del SRB.
- 80 Pertanto, le disposizioni dell'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM subordinano l'entrata in vigore del programma di risoluzione alla sua approvazione da parte della Commissione, in assenza di obiezioni da parte di quest'ultima o del Consiglio. Quando la Commissione approva tale programma, essa deve quindi assumere pienamente le responsabilità affidatele dai trattati.
- 81 Dai punti da 75 a 80 della presente sentenza risulta che le disposizioni dell'articolo 18 del regolamento SRM, sulla base delle quali il programma di risoluzione controverso è stato adottato, sono tali da evitare uno «spostamento di responsabilità», ai sensi della giurisprudenza

derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità. Infatti, pur attribuendo al SRB il potere di valutare se nel caso di specie le condizioni di adozione di un programma di risoluzione siano soddisfatte e quello di determinare gli strumenti necessari ai fini di tale programma, tali disposizioni conferiscono alla Commissione o, se del caso, al Consiglio la responsabilità della valutazione finale degli aspetti discrezionali di quest'ultimo che rientrano nella politica dell'Unione in materia di risoluzione degli enti creditizi e che, come risulta dall'articolo 14 e dai considerando 24, 26 e 62 del regolamento SRB, implicano una ponderazione di obiettivi e interessi diversi, attinenti alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione e dell'integrità del mercato interno, alla presa in considerazione della sovranità di bilancio degli Stati membri nonché alla tutela degli interessi degli azionisti e dei creditori.

- 82 Per quanto riguarda, in terzo luogo, i poteri del SRB, occorre rilevare che l'interpretazione accolta dal Tribunale ai punti 129 e 130 della sentenza impugnata, secondo la quale un programma di risoluzione può produrre effetti giuridici vincolanti indipendentemente dalla decisione di approvazione da parte della Commissione, è in contrasto tanto con i poteri conferiti al SRB dal regolamento MRU quanto con la giurisprudenza derivante dalla sentenza Meroni/Alta Autorità.
- 83 Infatti, sebbene gli articoli 7 e 18 di tale regolamento prevedano che il SRB è incaricato di elaborare e di adottare un programma di risoluzione, essi non gli conferiscono tuttavia il potere di adottare un atto produttivo di effetti giuridici autonomi. Nell'ambito della procedura di risoluzione quale risulta dall'articolo 18 del regolamento SRM, l'approvazione della Commissione costituisce, come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 128 della sentenza impugnata, un elemento indispensabile per l'entrata in vigore del programma di risoluzione.
- 84 Tale approvazione è parimenti determinante per il contenuto del programma di risoluzione di cui trattasi.
- 85 Infatti, sebbene l'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM consenta alla Commissione di approvare un siffatto programma senza aver obiettato ad esso per quanto riguarda gli aspetti discrezionali di quest'ultimo né aver proposto al Consiglio di obiettare, esso consente altresì alla Commissione e al Consiglio di sostituire la propria valutazione a quella del SRB riguardo a tali aspetti discrezionali formulando obiezioni in relazione ad essi, nel qual caso il SRB, in forza del settimo comma di tale articolo 18, paragrafo 7, è tenuto a modificare, entro otto ore, tale programma conformemente alle motivazioni espresse dalla Commissione o dal Consiglio, e ciò affinché detto programma entri in vigore.
- 86 Occorre inoltre rilevare che, come risulta dall'articolo 18, paragrafo 8, di tale regolamento, un'opposizione del Consiglio fondata sul motivo che il criterio dell'interesse pubblico non è soddisfatto ha l'effetto di impedire, in definitiva, la risoluzione ai sensi di detto regolamento dell'entità interessata cosicché tale entità deve quindi essere liquidata in modo ordinato conformemente alla legislazione nazionale applicabile.
- 87 Nella presente causa, con la decisione 2017/1246, la Commissione ha approvato il programma di risoluzione controverso. Come da essa espressamente sottolineato al considerando 4 di tale decisione, approvando il programma, la Commissione ha espresso il suo «accordo» con il contenuto dello stesso nonché «sulle ragioni per le quali la risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico». A tale riguardo, come rilevato dalla Commissione in udienza, gli aspetti discrezionali di un programma di risoluzione – che riguardano tanto la determinazione delle condizioni di risoluzione quanto quella degli strumenti di risoluzione – sono inscindibilmente connessi con gli aspetti più tecnici della risoluzione. Contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale al

punto 137 della sentenza impugnata, non si può, pertanto, distinguere tra tali aspetti discrezionali e detti aspetti tecnici, al fine di individuare l'atto impugnabile nel contesto di un programma di risoluzione approvato nel suo insieme dalla Commissione.

- 88 Pertanto, è solo con la decisione di approvazione della Commissione che l'azione di risoluzione adottata dal SRB nel programma di risoluzione controverso è stata definitivamente fissata e che tale azione ha prodotto effetti giuridici vincolanti, cosicché, alla luce, in particolare, dei principi elaborati nella sentenza *Meroni/Alta Autorità*, è la Commissione, e non il SRB, a dover rispondere di detta azione di risoluzione dinanzi al giudice dell'Unione.
- 89 Risulta quindi dal suo contenuto, dal contesto della sua adozione e dai poteri del SRB che il programma di risoluzione controverso non ha prodotto effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi di una persona giuridica o fisica, cosicché esso non costituisce un atto impugnabile con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 90 Le considerazioni esposte dal Tribunale ai punti da 121 a 123 della sentenza impugnata non sono tali da mettere in discussione la valutazione che precede.
- 91 A tale riguardo, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale in tali punti, dall'articolo 86, paragrafi 1 e 2, del regolamento SRM non si può dedurre che il programma di risoluzione controverso potesse essere oggetto di un ricorso di annullamento. Infatti, come rilevato dalla Commissione, le disposizioni di un regolamento non possono modificare il sistema di ricorso previsto dal Trattato FUE. Inoltre, dalla formulazione stessa di tali disposizioni del regolamento SRM risulta che i ricorsi da esse contemplati devono essere proposti dinanzi alla Corte «a norma dell'articolo 263 TFUE», il che presuppone che essi rispettino la condizione, ivi contenuta, relativa all'impugnabilità dell'atto contestato.
- 92 Certamente, ai punti 56 e 66 della sentenza del 6 maggio 2021, *ABLV Bank e a./BCE* (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369), la Corte ha dichiarato, in sostanza, che un programma di risoluzione può, quale risultato finale della procedura complessa di risoluzione, essere sottoposto a sindacato giurisdizionale dinanzi al giudice dell'Unione. Tuttavia, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Corte era chiamata a valutare la legittimità di una decisione del Tribunale che aveva dichiarato irricevibili ricorsi di annullamento diretti non contro un siffatto programma, bensì contro atti preparatori della BCE che avevano constatato l'esistenza di un dissesto o rischio di dissesto di entità, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento SRM. Le considerazioni esposte in tali punti 56 e 66 devono quindi essere lette alla luce della giurisprudenza costante della Corte relativa ai procedimenti complessi secondo la quale, in presenza di atti la cui elaborazione avviene in più fasi procedurali, costituisce, in linea di principio, atto impugnabile con ricorso di annullamento solo il provvedimento che, al termine del procedimento, stabilisce in modo definitivo la posizione dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione competente, con esclusione dei provvedimenti intermedi destinati a preparare tale misura definitiva e che non producono effetti giuridici autonomi (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, *IBM/Commissione*, 60/81, EU:C:1981:264, punto 10; del 3 giugno 2021, *Ungheria/Parlamento*, C-650/18, EU:C:2021:426, punti 43 e 46, nonché del 22 settembre 2022, *IMG/Commissione*, C-619/20 P e C-620/20 P, EU:C:2022:722, punto 103).
- 93 In un siffatto procedimento complesso, gli atti adottati nel corso delle fasi preparatorie all'adozione dell'atto definitivo, qualora non producano effetti giuridici autonomi, non possono essere oggetto di un ricorso di annullamento.

- 94 Contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti da 122 a 124 della sentenza impugnata, non si può quindi dedurre dall'articolo 86 del regolamento SRM e dalla sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE (C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369), che il programma di risoluzione controverso sia un atto impugnabile con ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, quando invece esso non ha costituito il risultato finale della procedura di risoluzione di cui trattasi – risultato concretizzatosi solo con l'approvazione di tale programma da parte della Commissione – e, come risulta dall'analisi che precede, non ha prodotto effetti giuridici autonomi.
- 95 La valutazione che precede non può essere messa in discussione neppure dalle considerazioni esposte dal Tribunale ai punti 146 e 147 della sentenza impugnata, secondo le quali il mancato riconoscimento dell'impugnabilità del programma di risoluzione controverso comporterebbe una violazione del diritto delle ricorrenti in primo grado a una tutela giurisdizionale effettiva.
- 96 Infatti, una decisione di approvazione della Commissione come la decisione 2017/1246 presenta, dal canto suo, le caratteristiche di un atto impugnabile con un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Orbene, nell'ambito di un ricorso di annullamento diretto contro una siffatta decisione, le persone fisiche o giuridiche interessate possono invocare l'illegittimità del programma di risoluzione che tale istituzione ha approvato conferendogli in tal modo effetti giuridici vincolanti, il che è idoneo a garantire loro una tutela giurisdizionale sufficiente (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 53 nonché giurisprudenza ivi citata). A questo proposito, occorre precisare che, come risulta dai punti 87 e 88 della presente sentenza, si ritiene che la Commissione, con una siffatta approvazione, faccia propri gli elementi e la motivazione contenuti in tale programma, cosicché essa deve, se del caso, risponderne dinanzi al giudice dell'Unione.
- 97 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il programma di risoluzione controverso non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.
- 98 Pertanto, occorre annullare la sentenza impugnata nella parte in cui ha dichiarato ricevibile il ricorso diretto all'annullamento di tale programma.

Sul secondo e sul terzo motivo di impugnazione

- 99 Poiché la sentenza impugnata è annullata sulla base del primo motivo di impugnazione, non è necessario esaminare il secondo e il terzo motivo di impugnazione.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

- 100 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 101 È quanto si verifica nel caso di specie, poiché la Corte dispone di tutti gli elementi necessari per statuire sulla ricevibilità del ricorso di primo grado.
- 102 Per le ragioni esposte ai punti da 66 a 97 della presente sentenza, il programma di risoluzione controverso non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE.

103 In tali circostanze, occorre respingere in quanto irricevibile il ricorso proposto dinanzi al Tribunale dalla Fundación e dalla SFL.

Sulle spese

104 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.

105 L'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo, stabilisce che la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda.

106 Nel caso di specie, poiché la SFL è rimasta soccombente nel procedimento di impugnazione, occorre, tenuto conto della domanda della Commissione, condannare la SFL a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute da tale istituzione nell'ambito del presente procedimento. Poiché la Fundación e la SFL sono rimaste soccombenti nel procedimento di primo grado, occorre, conformemente alle domande del SRB e del Banco Santander, condannarle a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dal SRB e dal Banco Santander nell'ambito di quest'ultimo procedimento.

107 A norma dell'articolo 138, paragrafo 3, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Poiché il SRB è rimasto soccombente per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso, unica questione controversa nell'ambito dell'impugnazione, esso si farà carico delle proprie spese relative all'impugnazione.

108 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa si faranno carico ciascuno delle proprie spese. Di conseguenza, il Regno di Spagna, il Parlamento e il Consiglio, intervenienti in primo grado, si faranno carico delle proprie spese relative al procedimento di primo grado nonché a quello di impugnazione. La Commissione si farà carico, in quanto interveniente nel procedimento di primo grado, delle proprie spese relative a tale procedimento.

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

1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 1° giugno 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311), è annullata nella parte in cui dichiara ricevibile il ricorso proposto dalla Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e dalla Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) diretto all'annullamento della decisione SRB/EES/2017/08 adottata nella sessione esecutiva del Comitato di risoluzione unico, del 7 giugno 2017, concernente l'adozione di un programma di risoluzione per il Banco Popular Español SA.

2) Il ricorso della Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e della Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) diretto all'annullamento della decisione SRB/EES/2017/08 è respinto in quanto irricevibile.

- 3) La Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e la Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) sono condannate a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dal Comitato di risoluzione unico e dal Banco Santander SA, relative al procedimento di primo grado. La SFL si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea relative alla presente impugnazione.**
- 4) Il Comitato di risoluzione unico si farà carico delle proprie spese relative alla presente impugnazione.**
- 5) Il Regno di Spagna, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea si faranno carico delle proprie spese relative al procedimento di primo grado e alla presente impugnazione. La Commissione europea si farà carico delle proprie spese relative al procedimento di primo grado.**

Firme