



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MELCHIOR Wathelet  
presentate il 21 aprile 2016<sup>1</sup>

**Cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P**

**Konstantinos Mallis e Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),  
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),  
Petros Chatzithoma ed Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),  
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),  
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)**

**contro**

**Commissione europea,**

**Banca centrale europea (BCE)**

«Impugnazione — Programma di sostegno alla stabilità della Repubblica di Cipro — Accordo concluso fra i paesi dell'Eurogruppo e le autorità cipriote riguardante, fra l'altro, la ristrutturazione del settore bancario della Repubblica di Cipro — Esecuzione di tale sezione dell'accordo da parte della Banca centrale di Cipro — Ricorso di annullamento»

### **I – Introduzione**

1. Con le loro impugnazioni, nella causa C-105/15 P Konstantinos Mallis ed Elli Konstantinou Malli, nella causa C-106/15 P Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, nella causa C-107/15 P Petros Chatzithoma ed Elenitsa Chatzithoma, nella causa C-108/15 P Lella Chatziioannou e nella causa C-109/15 P Marinos Nikolaou (in prosieguo, congiuntamente: «Mallis e a.») chiedono, rispettivamente, la cassazione delle ordinanze Mallis e Malli/Commissione e BCE (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Commissione e BCE (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Commissione e BCE (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Commissione e BCE (T-330/13, EU:T:2014:904) e Nikolaou/Commissione e BCE (T-331/13, EU:T:2014:905) (in prosieguo, congiuntamente: le «ordinanze impugnate»), con cui il Tribunale ha respinto i ricorsi da essi proposti contro la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE), diretti all'annullamento della dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013 riguardante, in particolare, la ristrutturazione del settore bancario della Repubblica di Cipro (in prosieguo: la «dichiarazione controversa»), imposta come condizione alla concessione di un sostegno finanziario alla stabilità mediante il meccanismo europeo di stabilità (in prosieguo: il «MES»).

<sup>1</sup> — Lingua originale: il francese.

## II – Contesto normativo

### A – Diritto primario dell'Unione

2. Ai sensi dell'articolo 137 TFUE, «[l]e modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo sull'Eurogruppo».

3. Il protocollo n. 14 sull'Eurogruppo (in prosieguo: il «protocollo n. 14») così dispone:

#### «Articolo 1

I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale.

Tali riunioni hanno luogo, a seconda delle necessità, per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica. La Commissione partecipa alle riunioni. La Banca centrale europea è invitata a prendere parte a tali riunioni, preparate dai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dai rappresentanti della Commissione.

#### Articolo 2

I ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro eleggono un presidente per un periodo di due anni e mezzo, a maggioranza di tali Stati membri».

### B – Trattato MES

4. Il 2 febbraio 2012 è stato concluso a Bruxelles (Belgio) il trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia (in prosieguo: il «Trattato MES»). Conformemente ai suoi articoli 1, 2 e 32, paragrafo 2, le parti contraenti di tale trattato, vale a dire gli Stati membri la cui moneta è l'euro, istituiscono tra loro un'istituzione finanziaria internazionale, il MES, dotata di personalità giuridica. In seguito alla ratifica da parte di tutti i firmatari, il Trattato MES è entrato in vigore il 27 settembre 2012.

5. Il considerando 1 del Trattato MES è così formulato:

«Il 17 dicembre 2010 il Consiglio europeo ha concordato sulla necessità per gli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo permanente di stabilità. [Il MES] assumerà il compito attualmente svolto dal [f]ondo europeo di stabilità finanziaria (...) e dal [m]eccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) di fornire, laddove necessario, l'assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro».

6. L'articolo 3 del Trattato MES, intitolato «Obiettivo», dispone quanto segue:

«L'obiettivo del MES è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi».

7. L'articolo 4 del Trattato MES, intitolato «Struttura e regole di voto», sancisce, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«Il MES è dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale e dell'altro personale ritenuto necessario».

8. L'articolo 5 del Trattato MES, intitolato «Consiglio dei governatori», dispone quanto segue:

«1. Ogni membro del MES nomina un governatore e un governatore supplente. Tali nomine sono revocabili in qualsiasi momento. Il governatore è un membro del governo di detto membro del MES responsabile delle finanze. Il governatore supplente è pienamente abilitato ad agire a nome del governatore in caso di assenza di quest'ultimo.

2. Il consiglio dei governatori decide o di essere presieduto dal presidente dell'Eurogruppo di cui al protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo allegato al [TUE] e al TFUE oppure elegge fra i suoi membri un presidente e un vicepresidente per una durata di due anni. (...)

3. Il membro della [Commissione] responsabile degli affari economici e monetari e il presidente della BCE, nonché il presidente dell'Eurogruppo (se non è il presidente o un governatore), possono partecipare alle riunioni del consiglio dei governatori in qualità di osservatori.

(...)

6. Il consiglio dei governatori adotta decisioni di comune accordo in merito a quanto segue:

(...)

f) la concessione del sostegno alla stabilità da parte del MES, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3 [del Trattato MES], e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni, ai sensi degli articoli da 12 a 18 [del Trattato MES];

g) il mandato alla [Commissione] per negoziare, di concerto con la BCE, le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3[, del Trattato MES];

(...)».

9. L'articolo 12 del Trattato MES, intitolato «Principi», definisce i principi da cui dipende il sostegno alla stabilità e dispone, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite».

10. L'articolo 13 del Trattato MES, intitolato «Procedura per la concessione del sostegno alla stabilità», sancisce quanto segue:

«1. Un membro del MES può presentare domanda di sostegno alla stabilità al presidente del consiglio dei governatori. Tale domanda menziona lo strumento finanziario o gli strumenti finanziari da considerare. Una volta ricevuta la domanda, il presidente del consiglio dei governatori assegna alla Commissione (...), di concerto con la BCE, i seguenti compiti:

- a) valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, a meno che la BCE non abbia già presentato un'analisi a norma dell'articolo 18, paragrafo 2[, del Trattato MES];
- b) valutare la sostenibilità del debito pubblico. Se opportuno e possibile, tale valutazione dovrà essere effettuata insieme al [Fondo monetario internazionale (FMI)];
- c) valutare le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del MES interessato.

2. Sulla base della domanda del membro del MES e della valutazione di cui al paragrafo 1, il consiglio dei governatori può decidere di concedere, in linea di principio, il sostegno alla stabilità al membro del MES interessato sotto forma di un dispositivo di assistenza finanziaria.

3. Se è adottata una decisione ai sensi del paragrafo 2, il consiglio dei governatori affida alla Commissione (...) – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria. Il contenuto del protocollo d'intesa riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori.

Il protocollo d'intesa è pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'[Unione], compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzati al membro del MES interessato.

4. La Commissione (...) firma il protocollo d'intesa in nome e per conto del MES, previa verifica del rispetto delle condizioni di cui al paragrafo 3 [dell'articolo 13 del Trattato MES] e previa approvazione del consiglio dei governatori.

5. Il consiglio di amministrazione approva l'accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria che definisce gli aspetti finanziari del sostegno alla stabilità da fornire e, se del caso, le modalità di corresponsione della prima rata dell'assistenza stessa.

(...)

7. La Commissione (...) – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – ha il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria».

#### *C – Protocollo d'intesa del 26 aprile 2013*

11. Il 26 aprile 2013 è stato stipulato un protocollo d'intesa [Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (Protocollo d'intesa sulla politica di condizionalità economica specifica)] dalla Repubblica di Cipro e dalla Commissione in nome e per conto del MES<sup>2</sup>.

12. La sua prefazione precisa quanto segue:

«Il programma di aggiustamento economico consentirà di affrontare le sfide finanziarie, fiscali e strutturali, sul breve come sul medio termine, che [la Repubblica di Cipro] si trova ad affrontare. Gli obiettivi essenziali del programma sono i seguenti:

- ripristinare la solidità del settore bancario cipriota nonché la fiducia dei depositanti e del mercato procedendo a un'estesa ristrutturazione degli istituti finanziari e a una riduzione delle loro dimensioni, intensificando la sorveglianza e ponendo rimedio all'insufficienza di capitali, conformemente all'accordo politico sottoscritto dall'Eurogruppo il 25 marzo 2013;

(...)»<sup>3</sup>.

13. Al suo titolo primo, intitolato «Riforma del settore finanziario», il protocollo d'intesa prevede quanto segue:

«1.26. In secondo luogo, [la Trapeza Kyprou Dimosia Etairea Ltd (Banca di Cipro) (in prosieguo: la "Trapeza Kyprou")<sup>4</sup>] riprende – mediante una procedura di acquisto e di assorbimento quasi tutti gli attivi ciprioti del[la Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Banca popolare di Cipro) (in prosieguo: la "Laiki")<sup>5</sup>], al loro giusto valore, nonché i suoi depositi garantiti e la sua esposizione per l'assistenza di liquidità d'emergenza, al loro valore nominale. I depositi non garantiti del[la Laiki] saranno mantenuti all'interno della precedente entità. Ciò affinché il valore degli attivi ceduti sia superiore a quello dei passivi ceduti in modo tale che la differenza corrisponda alla ricapitalizzazione del[la Trapeza Kyprou] da parte del[la Laiki] pari al 9% degli attivi ponderati in funzione dei rischi ceduti. [La Trapeza Kyprou] è l'oggetto di una ricapitalizzazione intesa a conseguire, alla fine del programma, un coefficiente minimo di fondi propri del 9%, nell'ipotesi sfavorevole delle prove di stress (stress test), il che dovrebbe condurre a ristabilire la fiducia e a normalizzare le condizioni di finanziamento. La conversione del 37,5% dei depositi non garantiti detenuti dal[la Trapeza Kyprou] in azioni di categoria A, con pieno diritto di voto e diritti a dividendi, fornisce la maggior parte del capitale necessario, con un apporto ulteriore in capitali propri da parte della precedente entità del[la Laiki]. Una parte dei restanti depositi non garantiti del[la Trapeza Kyprou] sarà temporaneamente congelata fino al completamento della valutazione indipendente di cui al punto successivo.

1.27. In terzo luogo, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi della capitalizzazione, sarà realizzata, entro la fine di giugno 2013, una valutazione indipendente più dettagliata e aggiornata degli attivi del[la Trapeza Kyprou] e del[la Laiki], come richiesto dal quadro per la

2 — Il testo integrale del protocollo d'intesa è disponibile in lingua inglese sul sito Internet del Ministero delle Finanze (Ypourgeío Oikonomikón) della Repubblica di Cipro al seguente indirizzo:  
<http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/Revised%20Memorandum%20of%20Understanding%20September%202015.pdf>.

3 — Traduzione non ufficiale.

4 — La Trapeza Kyprou Dimosia Etairea Ltd viene spesso definita con il suo nome o le sue iniziali in lingua inglese, vale a dire «Bank of Cyprus» o «BoC».

5 — Mi riferisco al nome greco della Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, «Laiki» («popolare» in greco).

risoluzione delle crisi nel settore bancario. A tal fine, i termini di riferimento dell'attività di valutazione indipendente saranno convenuti non oltre la metà di aprile 2013, in consultazione con la Commissione [europea], la BCE e l'FMI. Dopo tale valutazione, si procederà, ove necessario, a un'ulteriore conversione di depositi non garantiti in azioni di categoria A, al fine di far sì che l'obiettivo di ottenere un livello minimo di capitali propri del 9% in condizioni di crisi possa essere raggiunto alla fine del programma. Ove [la Trapeza Kyprou] dovesse essere sovracapitalizzata rispetto a tale obiettivo, si procederà a un riacquisto di azioni al fine di rimborsare ai depositanti l'importo corrispondente alla sovracapitalizzazione».

#### *D – Diritto derivato dell'Unione*

14. La decisione 2013/236/UE del Consiglio, del 25 aprile 2013, destinata a Cipro, relativa a misure specifiche per ripristinare la stabilità finanziaria e la crescita sostenibile<sup>6</sup> (in prosieguo: la «decisione 2013/236»), prevede quanto segue:

##### *«Articolo 1*

1. Per riportare l'economia nazionale sulla via della crescita sostenibile e della stabilità finanziaria e di bilancio, Cipro attua con rigore un programma di aggiustamento macroeconomico ("programma"), i cui principali elementi sono indicati all'articolo 2 della presente decisione (...)

##### *Articolo 2*

1. I principali obiettivi del programma sono: ripristinare la solidità del settore bancario cipriota, continuare il processo di risanamento di bilancio e attuare riforme strutturali a favore della competitività e di una crescita equilibrata e sostenibile.

(...)

6. Per ripristinare la solidità del settore finanziario, Cipro continua a riformare e a ristrutturare radicalmente il settore bancario e a rafforzare le banche solvibili ricostituendone il capitale, ovviando ai loro problemi di liquidità e aumentando la vigilanza. Il programma prevede le misure e i risultati seguenti:

(...)

d) prendere provvedimenti per ridurre al minimo i costi delle ristrutturazioni bancarie a carico dei contribuenti.

(...)

##### *Articolo 3*

La Repubblica di Cipro è destinataria della presente decisione».

6 — GU L 141, pag. 32.

15. Il considerando 3 del regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria<sup>7</sup> (in prosieguo: il «regolamento n. 472/2013») è così formulato:

«È opportuno che il diritto dell'Unione preveda la piena coerenza tra il quadro di sorveglianza multilaterale dell'Unione stabilito dal TFUE e le condizioni politiche cui è eventualmente soggetta l'assistenza finanziaria (...)».

16. Il testo del regolamento n. 472/2013 prevede quanto segue:

«Articolo 1

Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente regolamento fissa le disposizioni volte a rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri la cui moneta è l'euro nel caso in cui tali Stati membri:

(...)

b) richiedono o ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal [MESF], dal [MES], dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali l'[FMI].

(...)

*Articolo 5*

Informazione in merito alle richieste di assistenza finanziaria previste

Uno Stato membro che intende richiedere assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MES, dal FESF o da un'altra istituzione finanziaria internazionale pertinente, quale l'FMI, informa immediatamente delle proprie intenzioni il presidente del gruppo di lavoro "Eurogruppo", il commissario per gli affari economici e monetari e il Presidente della BCE.

Dopo aver ricevuto una valutazione della Commissione, il gruppo di lavoro "Eurogruppo" svolge un dibattito sulla richiesta in corso, per esaminare, tra l'altro, le possibilità offerte dai vigenti strumenti finanziari dell'Unione o della zona euro prima che lo Stato membro interessato si rivolga a potenziali prestatori.

Uno Stato membro che intende richiedere l'assistenza finanziaria del MESF informa immediatamente delle proprie intenzioni il presidente del CEF, il commissario per gli affari economici e monetari e il presidente della BCE.

<sup>7</sup> — GU L 140, pag. 1. Insieme al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU L 140, pag. 11), il regolamento n. 472/2013 fa parte della riforma denominata «two-pack», che mira a rafforzare l'integrazione economica e la convergenza fra gli Stati membri della zona euro.

## *Articolo 6*

### Valutazione della sostenibilità del debito pubblico

Qualora uno Stato membro richieda l'assistenza finanziaria del MESF, del MES o del FESF, la Commissione valuta, d'intesa con la BCE e, ove possibile, con l'FMI, la sostenibilità del debito pubblico di detto Stato membro e le sue necessità di finanziamento effettive o potenziali. La Commissione trasmette tale valutazione al Gruppo di lavoro "Eurogruppo", qualora l'assistenza finanziaria debba essere concessa a carico del MES o del FESF, e al CEF qualora debba essere concessa a carico dell'EFSM.

(...)

## *Articolo 7*

### Programma di aggiustamento macroeconomico

1. Qualora uno Stato membro richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall'FMI, esso elabora di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico integrativo e sostitutivo dei programmi di partenariato economico a norma del regolamento (UE) n. 473/2013 che comprenda obiettivi annuali di bilancio.

(...)

Il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico rispetta pienamente l'articolo 152 TFUE e l'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Commissione informa verbalmente il presidente e i vicepresidenti della competente commissione del Parlamento europeo dei progressi compiuti nella preparazione del progetto di programma di aggiustamento macroeconomico. Tali informazioni sono considerate riservate.

2. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, approva il programma di aggiustamento macroeconomico predisposto dallo Stato membro che richiede assistenza finanziaria a norma del paragrafo 1.

La Commissione garantisce che il memorandum d'intesa firmato dalla Commissione per conto del MES o del FESF sia pienamente conforme al programma di aggiustamento macroeconomico approvato dal Consiglio.

(...)

## *Articolo 15*

### Votazione in seno al Consiglio

Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto delle misure di cui al presente regolamento e il Consiglio delibera senza tenere conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro interessato.

Per maggioranza qualificata dei membri del Consiglio di cui al primo comma s'intende quella calcolata conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a), TFUE.

## *Articolo 16*

Applicazione agli Stati membri che beneficiano di assistenza finanziaria

Gli Stati membri che beneficiano di assistenza finanziaria il 30 maggio 2013 sono soggetti al presente regolamento a decorrere da tale data.

(...)».

17. La decisione 2013/236 è stata abrogata e sostituita dalla decisione di esecuzione 2013/463/UE del Consiglio, del 13 settembre 2013, che approva il programma di aggiustamento macroeconomico per Cipro e abroga la decisione 2013/236/UE<sup>8</sup> (in prosieguo: la «decisione di esecuzione 2013/463»).

18. Il suo considerando 6 recita quanto segue:

«A seguito dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 472/2013, il programma di aggiustamento macroeconomico deve ora essere adottato in forma di decisione di esecuzione del Consiglio. Per motivi di chiarezza e certezza del diritto, è opportuno che il programma sia riadottato sulla base dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 472/2013. È opportuno che il programma resti nella sostanza identico a quello approvato con decisione 2013/236/UE, ma comprenda anche i risultati del riesame effettuato a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della predetta decisione. Allo stesso tempo è opportuno abrogare la [decisione 2013/236]».

19. L'articolo 2, paragrafo 5, di tale decisione dispone quanto segue:

«Per ripristinare la solidità del settore finanziario, Cipro continua a riformare e a ristrutturare radicalmente il settore bancario e a rafforzare le banche solvibili ricostituendone il capitale, ovviando ai loro problemi di liquidità e aumentando la vigilanza. Il programma prevede le misure e i risultati seguenti:

(...)

c) prendere provvedimenti per ridurre al minimo i costi delle ristrutturazioni bancarie a carico dei contribuenti (...)».

## **III – Fatti**

20. A partire dal 2012, la Repubblica di Cipro ha subito pressioni sempre più forti sui mercati finanziari a mano a mano che aumentavano le preoccupazioni in merito alla sostenibilità delle sue finanze pubbliche, particolarmente in merito all'entità del sostegno pubblico richiesto dal suo settore finanziario indebolito.

21. A seguito di ribassi consecutivi del rating dei titoli di Stato ciprioti da parte delle agenzie di rating, la Repubblica di Cipro non è più stata in grado di rifinanziarsi a tassi che fossero compatibili con la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. In parallelo il settore bancario si è visto sempre più preclusa la possibilità di finanziarsi sui mercati internazionali e i principali istituti finanziari si sono ritrovati notevolmente sottocapitalizzati.

22. A partire dai primi mesi del 2012, alcune banche con sede a Cipro, fra cui la Laïki e la Trapeza Kyprou, hanno incontrato difficoltà finanziarie. La Repubblica di Cipro ne ha allora ritenuta necessaria la ricapitalizzazione.

<sup>8</sup> — GU L 250, pag. 40.

23. Il 25 giugno 2012, a fronte di queste gravi difficoltà economiche e finanziarie, le autorità cipriote hanno chiesto ufficialmente assistenza finanziaria sotto forma di un prestito da parte del FESF/del MES e dell'FMI per favorire il ritorno dell'economia nazionale a una crescita sostenibile, garantendo il buon funzionamento del sistema bancario e tutelando la stabilità finanziaria dell'Unione europea e della zona euro.

24. Il 27 giugno 2012 l'Eurogruppo ha invitato la Commissione ad approvare, di concerto con la Banca centrale europea (BCE), le autorità cipriote e l'FMI, un programma di aggiustamento macroeconomico per la Repubblica di Cipro, comprensivo del suo fabbisogno di finanziamenti, e a prendere gli opportuni provvedimenti per tutelare la stabilità finanziaria nel presente contesto estremamente critico, in cui si rischiano effetti di ricaduta delle turbolenze sul mercato del debito sovrano.

25. La Repubblica di Cipro e gli altri Stati membri la cui moneta è l'euro sono pervenuti a un accordo politico su un progetto di protocollo d'intesa nel marzo 2013.

26. Con dichiarazione del 16 marzo 2013, l'Eurogruppo ha accolto tale accordo e ha menzionato talune misure di riequilibrio previste, tra le quali la creazione di un'imposta sui depositi bancari. L'Eurogruppo ha indicato che, in base a tale contesto, la concessione di una assistenza finanziaria idonea a garantire la stabilità finanziaria della Repubblica di Cipro e della zona euro era, in linea di principio, giustificata e ha invitato le parti interessate ad accelerare i negoziati in corso.

27. Il 18 marzo 2013, la Repubblica di Cipro ha ordinato la chiusura delle banche il 19 e il 20 marzo 2013. Con dichiarazione dello stesso giorno, il presidente dell'Eurogruppo ha indicato che l'imposta sui depositi bancari, in collegamento con l'assistenza finanziaria richiesta, sarebbe stata utilizzata per ripristinare l'operatività del settore bancario cipriota e, quindi, per garantire la stabilità finanziaria della Repubblica di Cipro. Esso ha tuttavia precisato che l'Eurogruppo era del parere che i piccoli correntisti avrebbero dovuto beneficiare di un trattamento diverso da quello dei grandi titolari di depositi, sottolineando l'importanza di garantire pienamente i depositi inferiori a EUR 100 000. Infine, il presidente dell'Eurogruppo ha incoraggiato, a nome di quest'ultimo, le autorità cipriote ad attuare rapidamente le misure convenute.

28. Le autorità cipriote hanno deciso di prorogare la chiusura delle banche fino al 28 marzo 2013 allo scopo di evitare la corsa agli sportelli.

29. Il 19 marzo 2013, il Parlamento cipriota ha respinto il progetto di legge del governo cipriota relativo all'istituzione di un'imposta su tutti i depositi bancari della Repubblica di Cipro. Il 22 marzo 2013, esso ha adottato una nuova legge sul risanamento degli istituti di credito.

30. Il 25 marzo 2013, l'Eurogruppo ha pronunciato la dichiarazione controversa<sup>9</sup>, a termini della quale:

«L'Eurogruppo ha concluso un accordo con le autorità cipriote sugli elementi essenziali di un futuro programma macroeconomico di adeguamento. Tale accordo è sostenuto da tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro nonché dalle tre istituzioni.

(...)

L'Eurogruppo accoglie favorevolmente i piani di ristrutturazione del settore finanziario menzionati in allegato. Tali misure rappresenteranno il necessario presupposto per ripristinare la redditività del settore finanziario. In particolare, esse garantiscono, conformemente ai principi dell'Unione, tutti i depositi inferiori a EUR 100 000.

9 — Il testo integrale della dichiarazione controversa è disponibile esclusivamente in lingua inglese sui siti Internet della Commissione (<http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf>) e del Consiglio ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf)).

(...)

L'Eurogruppo chiede alle autorità cipriote e alla Commissione, di concerto con la BCE e l'FMI, di finalizzare il protocollo d'intesa per quanto riguarda i servizi interessati entro l'inizio [del mese] di aprile.

(...)

L'Eurogruppo prende atto della decisione delle autorità di introdurre misure amministrative appropriate relativamente alla situazione unica ed eccezionale che il settore finanziario cipriota si trova ad affrontare e di garantire una rapida riapertura delle banche. L'Eurogruppo sottolinea che tali misure amministrative avranno carattere temporaneo, proporzionato e non discriminatorio e che, conformemente al trattato, saranno soggette a rigorose verifiche quanto alla loro portata e durata.

(...)

L'Eurogruppo auspica che il consiglio dei governatori del MES sia in grado di approvare formalmente la proposta di concessione di uno strumento di sostegno finanziario per la terza settimana del mese di aprile 2013, fatto salvo l'espletamento delle procedure nazionali».

31. L'allegato della dichiarazione controversa recitava quanto segue:

«In seguito ad una presentazione dei progetti politici delle autorità [della Repubblica di Cipro], che sono stati largamente accolti dall'Eurogruppo, vi è stato accordo su quanto segue:

1. La Laïki è immediatamente smantellata – con il completo contributo degli azionisti, dei detentori di titoli obbligazionari e dei titolari di conti correnti non assicurati – secondo una risoluzione della Banca centrale di Cipro [(in prosieguo: la “BCC”), utilizzando il quadro di risoluzione bancaria di recente adozione.
2. La Laïki è scissa in una struttura di scioglimento e in una banca risanata. La struttura di scioglimento dovrà progressivamente scomparire.
3. La banca risanata è integrata nella [Trapeza Kyprou] grazie al quadro di risoluzione bancaria e in seguito a consultazione dei consigli di amministrazione della [Trapeza Kyprou] e della Laïki. Essa fornirà un [aiuto d'urgenza in caso di crisi di liquidità (ELA)] che si eleverà a [nove] miliardi di euro. Solo i depositi non garantiti della [Trapeza Kyprou] rimarranno congelati fino a che sia stata realizzata la ricapitalizzazione e potranno poi essere sottoposti ad adeguate condizioni.
4. Il consiglio dei governatori della BCE apporterà liquidità alla [Trapeza Kyprou] rispettando le regole applicabili.
5. La [Trapeza Kyprou] sarà ricapitalizzata mediante la conversione dei depositi non garantiti in fondi propri con una contribuzione completa degli azionisti e dei detentori di obbligazioni.
6. La conversione sarà effettuata in modo da garantire una ratio di capitale del 9% alla fine del programma.
7. Tutti i detentori di depositi garantiti in tutte le banche beneficeranno di una protezione totale in conformità alla normativa pertinente dell'[Unione].
8. La copertura del programma (fino a [dieci] miliardi di euro) non servirà a ricapitalizzare la Laïki o la [Trapeza Kyprou]».

32. Lo stesso giorno, il governatore della BCC ha sottoposto la Trapeza Kyprou e la Laïki ad una procedura di risanamento.

33. Il 29 marzo 2013, sono stati pubblicati a tale scopo due decreti<sup>10</sup>.

34. Il decreto n. 103 prevedeva una ricapitalizzazione della Trapeza Kyprou, a spese, segnatamente, dei suoi azionisti, dei suoi creditori obbligazionari e dei suoi depositanti garantiti per le somme superiori a EUR 100 000<sup>11</sup>.

35. Quanto al decreto n. 104, esso prevedeva il trasferimento di taluni elementi dell'attivo e del passivo della Laïki alla Trapeza Kyprou, ivi inclusi i depositi inferiori a EUR 100 000. I depositi superiori a EUR 100 000 sono stati mantenuti presso la Laïki, in attesa della sua liquidazione.

36. Conformemente a tali decreti, le misure di risanamento della Laïki e della Trapeza Kyprou sono state eseguite il 29 marzo 2013, fra le 6 e le 6:10 del mattino. Fino a quel momento, Mallis e a. erano stati titolari di depositi presso la Trapeza Kyprou o la Laïki che, in seguito all'applicazione delle misure previste dai suddetti decreti, hanno subito una sostanziale riduzione del loro valore. Mallis e a. dichiarano di aver perso tutto il capitale al di sopra della soglia di EUR 100 000.

37. In seguito all'adozione dei decreti nn. 103 e 104, la Commissione ha avviato nuove discussioni con le autorità cipriote allo scopo di finalizzare un protocollo d'intesa.

38. Nel corso della sua riunione del 24 aprile 2013, il consiglio dei governatori del MES:

- ha confermato, da una parte, che la Commissione e la BCE erano state incaricate di effettuare le valutazioni previste all'articolo 13, paragrafo 1, del Trattato MES e, dall'altra, che la Commissione, in collaborazione con la BCE e l'FMI, era stata incaricata di negoziare il protocollo d'intesa con la Repubblica di Cipro;
- ha deciso di concedere, in linea di principio, un sostegno alla stabilità a favore della Repubblica di Cipro sotto forma di un dispositivo di assistenza finanziaria (in prosieguo: il «DAF»), conformemente alla proposta del direttore generale del MES;
- ha approvato il progetto di protocollo d'intesa negoziato dalla Commissione (in collaborazione con la BCE e l'FMI) e dalla Repubblica di Cipro e
- ha incaricato la Commissione di sottoscrivere tale protocollo in nome e per conto del MES.

39. Il 25 aprile 2013, il Consiglio ha adottato la decisione 2013/236 che, al suo articolo 2, paragrafo 6, lettera d), prevedeva che il «bail-in» delle banche cipriote rientrasse nel programma di aggiustamento macroeconomico della Repubblica di Cipro.

40. Il protocollo d'intesa è stato sottoscritto il 26 aprile 2013 dal Ministro delle Finanze della Repubblica di Cipro, dal governatore della BCC e dal sig. O. Rehn, vicepresidente della Commissione.

10 — Si tratta del To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [decreto del 2013 sul risanamento con mezzi propri della Trapeza Kyprou, atto amministrativo regolamentare n. 103 (decreto n. 103), EE, allegato III(I), n. 4645, 29 marzo 2013, pagg. da 769 a 780], e del To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [decreto del 2013 sulla vendita di talune attività della Laïki, atto amministrativo regolamentare n. 104 (decreto n. 104), EE, allegato III(I), n. 4645, 29 marzo 2013, pagg. da 781 a 788].

11 — Tale procedura di risanamento viene spesso chiamata «haircut» (prelievo) di depositi bancari, ovvero «bail-in» delle banche cipriote. L'espressione «bail-out» significa un'operazione di salvataggio il cui onere è posto a carico di investitori esterni o dei contribuenti. L'espressione «bail-in», al contrario, significa un'operazione di salvataggio in cui i creditori della banca sono obbligati ad accettare la cancellazione di una parte dei loro crediti.

41. L'8 maggio 2013, il consiglio d'amministrazione del MES ha approvato l'accordo relativo al DAF nonché una proposta relativa alle modalità di pagamento della prima parte degli aiuti alla Repubblica di Cipro. Tale parte è stata divisa in due versamenti, dell'ordine di EUR 2 miliardi e di EUR 1 miliardo, effettuati rispettivamente il 13 maggio 2013 e il 26 giugno 2013. Una seconda parte degli aiuti, dell'ordine di EUR 1 miliardo e mezzo, è stata versata il 27 settembre 2013. Altri importi, di entità compresa fra EUR 100 milioni e EUR 600 milioni, sono stati versati fra il mese di dicembre 2013 e il mese di luglio 2015.

42. Il 21 maggio 2013 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 472/2013, in base al quale la decisione 2013/236 è stata abrogata e sostituita dalla decisione di esecuzione 2013/463.

#### **IV – Ricorsi dinanzi al Tribunale e ordinanze impugnate**

43. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 4 giugno 2013, Mallis e a. hanno proposto tre ricorsi diretti:

- ad annullare la dichiarazione controversa, «che ha acquistato la sua forma definitiva con [il decreto n. 104] del governatore della [BCC], che ha agito in qualità di rappresentante del [Sistema europeo di banche centrali], mediante la quale è stata decisa la “vendita di talune attività” della [Laïki] e che costituisce in sostanza una decisione comune della [BCE] nonché della Commissione»;
- in subordine, a dichiarare che, indipendentemente dalla sua forma e dalla sua tipologia, la dichiarazione controversa costituisce, in sostanza, una «decisione comune della [BCE] e/o della Commissione»;
- in ulteriore subordine, ad annullare la dichiarazione controversa «indipendentemente dalla sua forma e dalla sua tipologia»;
- in ancora ulteriore subordine, ad «annullare la decisione comune della [BCE] e/o della Commissione (...) adottata attraverso l'Eurogruppo, qualunque sia la sua forma o la sua tipologia» e
- a condannare la BCE e/o la Commissione alle spese.

44. Con atti separati, depositati presso la cancelleria del Tribunale il 1° e il 9 ottobre 2013, la Commissione e la BCE hanno sollevato eccezioni di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale. Esse chiedono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile e
- condannare Mallis e a. alle spese.

45. Con le ordinanze impugnate, il Tribunale ha respinto i ricorsi nel loro insieme in quanto irricevibili.

46. Dal momento che Mallis e a. domandavano l'annullamento della dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013 ma dirigevano il loro ricorso contro la Commissione e la BCE (il che veniva confermato nelle loro osservazioni scritte)<sup>12</sup>, il Tribunale ha prima di tutto esaminato, ai punti da 38 a 50 delle ordinanze impugnate, la questione se la dichiarazione controversa potesse essere imputata alla Commissione e alla BCE.

<sup>12</sup> — V. punto 37 delle ordinanze impugnate.

47. Basandosi sul protocollo n. 14, che prevede che l'Eurogruppo costituisce una riunione informale dei ministri degli Stati membri della zona euro «per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica»<sup>13</sup>, il Tribunale ha statuito, al punto 44 delle ordinanze impugnate, che non era «possibile ritenere che l'Eurogruppo [fosse] controllato dalla Commissione o dalla BCE, né che esso [agisse] in quanto mandatario di tali istituzioni»<sup>14</sup>.

48. Ai punti da 46 a 50 delle ordinanze impugnate, il Tribunale ha altresì respinto l'idea che la dichiarazione controversa potesse essere imputata al MES, in quanto quest'ultimo sarebbe stato asseritamente controllato dalla Commissione e dalla BCE.

49. Il Tribunale ha così esaminato ad abundantiam, ai punti da 51 a 62 delle ordinanze impugnate, la questione se la dichiarazione controversa producesse effetti giuridici nei confronti di terzi.

50. A tal riguardo esso ha statuito che, benché la dichiarazione controversa contenesse formulazioni che potrebbero apparire categoriche, soprattutto in relazione allo smantellamento della Laïki e al prelievo su depositi bancari non garantiti, le suddette non potevano essere lette isolatamente, ma dovevano «al contrario, essere collocate nel loro contesto, il quale fa chiaramente emergere il tenore puramente informativo della dichiarazione [controversa]»<sup>15</sup>.

## V – Procedimento dinanzi alla Corte

51. Con le rispettive impugnazioni del 27 febbraio 2015, depositate presso la Corte il 4 marzo 2015, Mallis e a. chiedono alla Corte:

- di annullare le ordinanze impugnate e
- di annullare la loro condanna alle spese in primo grado.

52. Con i loro controricorsi, la Commissione e la BCE chiedono alla Corte:

- di respingere le impugnazioni, e
- di condannare le ricorrenti a tutte le spese.

## VI – Impugnazioni

53. Inizierò col dire che proporrò alla Corte di respingere le impugnazioni in discussione, ma l'importanza delle questioni da esse poste per la tutela giurisdizionale effettiva, il loro legame con la giurisprudenza della Corte [sentenze Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) e Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400)], la relazione (o l'assenza di un nesso) fra il sistema del MES e il diritto dell'Unione, nonché la decisione della Corte di pronunciarsi su tali impugnazioni con sentenza (come d'altronde sulle impugnazioni nelle cause riunite C-8/15 P, C-9/15 P e C-10/15 P relative a ricorsi di annullamento e per risarcimento danni legati al protocollo d'intesa) e di affidarle alla Grande Sezione mi spingono a formulare alcune osservazioni preliminari prima di esaminare i motivi invocati da Mallis e a.

13 — Articolo 1 del protocollo n. 14.

14 — Punto 44 delle ordinanze impugnate.

15 — Punto 61 delle ordinanze impugnate.

## A – Osservazioni preliminari

### 1. Sull'Eurogruppo

54. Dal momento che l'Eurogruppo non viene menzionato al primo comma dell'articolo 263 TFUE e non fa parte delle sette istituzioni dell'Unione di cui all'articolo 13, paragrafo 1, TUE, i suoi atti possono essere oggetto di un ricorso di annullamento solo nel caso in cui esso possa essere considerato una formazione del Consiglio o un organo o un organismo dell'Unione.

55. L'Eurogruppo viene esplicitamente menzionato all'articolo 137 TFUE che, per quanto riguarda la sua composizione e le modalità delle sue riunioni, rimanda al protocollo n. 14 allegato al Trattato FUE.

56. Da tali disposizioni risulta chiaramente che l'Eurogruppo è composto dai Ministri delle Finanze degli Stati membri della zona euro, alle cui riunioni la Commissione e la BCE sono invitate ad assistere.

57. Ai sensi del protocollo n. 14, tali Ministri «si riuniscono a titolo informale» e «eleggono un presidente per un periodo di due anni e mezzo».

58. L'articolo 16, paragrafo 6, TUE precisa, peraltro, che il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato dal Consiglio europeo conformemente all'articolo 236, lettera a), TFUE. Secondo tale elenco, di cui all'allegato I del regolamento interno del Consiglio<sup>16</sup>, il Consiglio si riunisce in 10 formazioni diverse<sup>17</sup>, di cui l'Eurogruppo non fa parte.

59. È possibile rinvenire un legame fra l'Eurogruppo e il Consiglio nel fatto che l'Eurogruppo si riunisce abitualmente una volta al mese, alla vigilia della sessione del Consiglio «Economia e finanza»<sup>18</sup> e che l'ufficio del presidente del gruppo di lavoro Eurogruppo<sup>19</sup> si trova presso il Segretariato generale del Consiglio a Bruxelles<sup>20</sup>.

60. Il Trattato FUE prevede peraltro una modalità particolare di voto del Consiglio sulle misure riguardanti gli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'articolo 136, paragrafo 2, primo comma, TFUE dispone infatti che «[s]olo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto [su tali] misure (...)», cosa che fa pensare all'Eurogruppo, sebbene gli Stati membri la cui moneta non è l'euro non partecipino neppure alle sue riunioni.

61. Malgrado tali punti di contatto, ritengo che l'Eurogruppo non costituisca una formazione del Consiglio, non soltanto perché il Trattato FUE non gli accorda tale qualifica ed esso non comprende tutti gli Stati membri dell'Unione, ma anche a causa della differenza fra le funzioni rispettivamente assegnate ai due organismi. L'Eurogruppo è il forum in cui gli Stati membri la cui moneta è l'euro discutono «problemi connessi alle responsabilità specifiche comuni in materia di moneta unica»<sup>21</sup>, mentre, come prevede l'articolo 16, paragrafo 1, TUE, le funzioni del Consiglio sono molto più ampie e includono specificamente l'esercizio, unitamente al Parlamento, della competenza legislativa dell'Unione e degli altri poteri decisionali accordatigli in esclusiva dal Trattato FUE.

16 — V. decisione 2009/937/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325, pag. 35).

17 — Affari generali; Affari esteri; Economia e finanza; Giustizia e affari interni; Occupazione, politica sociale, salute e consumatori; Competitività (mercato interno, industria e ricerca); Trasporti, telecomunicazioni e energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù, cultura e sport.

18 — V. sito Internet del Consiglio al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/>.

19 — Il gruppo di lavoro Eurogruppo è un'istanza preparatoria delle riunioni dell'Eurogruppo che comprende i rappresentanti, nell'ambito del Comitato economico e finanziario, degli Stati membri che fanno parte della zona euro, della Commissione e della BCE.

20 — V. sito Internet del Consiglio al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/>.

21 — Articolo 1 del protocollo n. 14.

62. Ciò premesso, il fatto che l'Eurogruppo non possa essere considerato una formazione del Consiglio non comporta automaticamente che esso non costituisca un organo o un organismo dell'Unione ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE.

63. Tuttavia, benché, con il trattato di Lisbona, gli atti di «organi e organismi dell'Unione» siano stati aggiunti agli atti impugnabili con un ricorso di annullamento, e ciò per evitare che alcuni di essi beneficino di immunità giurisdizionale, rimane il fatto che l'Eurogruppo, non citato nell'articolo 263 TFUE, è sprovvisto di personalità giuridica.

64. Non vi è nulla, nel Trattato FUE o nella giurisprudenza, che consenta di ritenere che gli autori del Trattato FUE abbiano inteso rinunciare a tale requisito<sup>22</sup>. Ogni volta che il Trattato FUE ha inteso garantire l'applicabilità dell'articolo 263 TFUE senza esigere il possesso di personalità giuridica, esso ha espressamente citato le istituzioni, gli organi e gli organismi interessati, che si tratti del Consiglio europeo (introdotto dal Trattato di Lisbona) o del Comitato delle regioni<sup>23</sup>.

65. Ferma restando la possibilità di imputare tali atti a un'istituzione citata all'articolo 263 TFUE, a un organo o a un organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica, non ritengo dunque che l'Eurogruppo possa essere considerato un organo o un organismo dell'Unione ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE.

66. Certamente, tale conclusione potrebbe sollevare un problema dal punto di vista del principio della tutela giurisdizionale effettiva<sup>24</sup>, ma soltanto se l'Eurogruppo avesse ricevuto, ai sensi del Trattato, il potere di adottare atti produttivi di effetti giuridici obbligatori nei confronti di terzi: dal momento che l'Eurogruppo è un forum di discussione e non un organo decisionale, non è questo il caso. Tale caratteristica implica peraltro che la partecipazione della BCE alle riunioni dell'Eurogruppo non è contraria alla sua indipendenza, garantita dall'articolo 282, paragrafo 3, TFUE, indipendenza che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione nonché i governi degli Stati membri sono tenuti a rispettare.

67. Di conseguenza, gli atti dell'Eurogruppo non sono annullabili in base all'articolo 263 TFUE.

## 2. Sul MES e sul suo consiglio di governatori

68. Il Trattato MES non fa parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Infatti, come statuito dalla Corte al punto 180 della sentenza Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), «gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione (...) allorché instaurano un meccanismo di stabilità come il MES per l'istituzione del quale (...) i Trattati UE e FUE non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione»<sup>25</sup>.

69. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del Trattato MES, il MES è dotato di un consiglio di governatori (si tratta in realtà dei Ministri delle Finanze degli Stati membri del MES, come precisato all'articolo 5, paragrafo 1, del trattato MES), di un consiglio di amministrazione e di un direttore generale, ed è evidente che il consiglio dei governatori ne rappresenta l'organo di gestione supremo.

22 — V. sentenza Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punti 58 e 59).

23 — Osservo che la Corte dei conti non viene citata dall'articolo 263, primo comma, TFUE, in quanto essa è, come previsto dall'articolo 13, paragrafo 1, TUE, un'istituzione dell'Unione e non soltanto un organo o organismo di quest'ultima. La questione se le istituzioni debbano essere considerate a fortiori come organi o organismi dell'Unione o se tale lacuna sia una dimenticanza o l'espressione del fatto che i suoi atti non si prestano ad essere oggetto di un ricorso di annullamento non si è ancora posta.

24 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, paragrafo 51): «anche in assenza di una disposizione espressa che attribuisca all'entità in questione la personalità giuridica, ritengo che la formulazione dell'articolo 263, quinto comma, TFUE crei una presunzione molto forte nel senso che se le istituzioni costituiscono un'entità che può adottare decisioni che interessano gli individui, un mezzo di ricorso deve tuttavia esistere».

25 — V. altresì punto 105 di tale sentenza.

70. Il presidente del consiglio dei governatori funge, in linea di principio, da presidente dell'Eurogruppo (articolo 5, paragrafo 2, del Trattato MES).

71. È quindi evidente che, fino ad ora, l'Eurogruppo e il consiglio dei governatori del MES hanno presentato esattamente la medesima composizione, poiché, sin dalla sua creazione, il consiglio dei governatori ha deciso di essere presieduto dal presidente dell'Eurogruppo.

72. Quanto alla Commissione e alla BCE, l'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato MES prevede che il membro della Commissione responsabile degli affari economici e monetari e il presidente della BCE possano partecipare alle riunioni del consiglio dei governatori in veste di osservatori.

73. Uno Stato membro che intenda richiedere assistenza finanziaria da parte del MES deve seguire la procedura di cui all'articolo 13 del Trattato MES.

74. Conformemente al paragrafo 1 di tale articolo, lo Stato membro in questione deve presentare domanda di sostegno alla stabilità al presidente del consiglio dei governatori, il quale incarica la Commissione di valutarla di concerto con la BCE.

75. L'articolo 13, paragrafo 2, del Trattato MES prevede che il consiglio dei governatori del MES possa decidere in linea di principio in merito alla concessione di un sostegno alla stabilità a uno Stato membro richiedente in base alla domanda e alla valutazione della medesima da parte della Commissione e della BCE.

76. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, del Trattato MES, qualora adottati tale decisione, il consiglio dei governatori affida alla Commissione e alla BCE, «laddove possibile, insieme all'FMI (...) il compito di negoziare con [lo Stato membro] interessato un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria».

77. Occorre precisare che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 6, lettera g), del Trattato MES, spetta al consiglio dei governatori definire di comune accordo le condizioni di politica economica al cui verificarsi è subordinata l'assistenza finanziaria dello Stato membro in difficoltà.

78. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, del Trattato MES, la Commissione firma il protocollo di intesa in nome e per conto del MES se esso rispetta le condizioni di cui al paragrafo 3 ed è stato approvato dal consiglio dei governatori.

79. Il consiglio di amministrazione del MES approverà allora «l'accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria»<sup>26</sup>.

80. Spetta poi allo Stato membro interessato adottare le misure nazionali necessarie al fine di dare attuazione agli impegni contenuti nel protocollo d'intesa.

81. Ricordo che la Corte ha statuito, al punto 161 della sentenza *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), a proposito di queste funzioni affidate alla Commissione e alla BCE nell'ambito del Trattato MES, che, «per quanto importanti, [esse] non implicano alcun potere decisionale proprio. Peraltro, le attività svolte da queste due istituzioni nell'ambito dello stesso Trattato impegnano il solo MES»<sup>27</sup>.

26 — Articolo 13, paragrafo 5, del Trattato MES.

27 — Partecipazione alle riunioni del consiglio dei governatori in veste di osservatori, negoziazione, firma e monitoraggio dell'attuazione del protocollo d'intesa da parte dello Stato membro interessato.

82. Osservo tuttavia che, a norma dell'articolo 13, paragrafo 4, del Trattato MES, la Commissione mi sembra avere il potere (nonché il dovere, nella sua funzione di custode dei Trattati) di bloccare il protocollo di intesa qualora quest'ultimo non sia, come sancito dal paragrafo 3 del medesimo articolo, compatibile con le misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Trattato FUE. È vero che un simile rifiuto, da parte della Commissione, di adempiere al mandato di firmare il protocollo d'intesa in nome e per conto del MES è estremamente improbabile («teorico», ha dichiarato la Commissione in sede di udienza), in quanto la Commissione avrà monitorato la compatibilità prevista all'articolo 13, paragrafo 3, del Trattato MES in tutte le fasi del processo di domanda da parte dello Stato membro in difficoltà, ma tale improbabilità politica non toglie nulla alla constatazione giuridica. Ciò detto, apponendo la sua firma la Commissione si limita a intervenire in nome e per conto del MES e, come precisato al punto 161 della sentenza *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756), impegna il solo MES, che è dunque l'unico autore degli atti decisionali di cui trattasi.

83. Inoltre, dal momento che le controversie relative al Trattato MES (e dunque agli atti del MES) possono pervenire alla Corte solo conformemente alla procedura compromissoria (articolo 273 TFUE) prevista dall'articolo 37, paragrafo 3, del Trattato MES<sup>28</sup>, la Corte non è competente a pronunciarsi, in base all'articolo 263 TFUE, su un ricorso di annullamento che sia diretto avverso un atto adottato dal MES.

84. Analogamente, le misure nazionali adottate unicamente in base al protocollo d'intesa non costituiscono un'attuazione da parte degli Stati membri del diritto dell'Unione, anche se l'articolo 13, paragrafo 3, del Trattato MES prevede che «[i]l protocollo d'intesa è pienamente conforme (...) a qualsiasi atto legislativo dell'Unione»<sup>29</sup>.

85. Tuttavia, le misure oggetto di un protocollo d'intesa adottato nell'ambito del MES sono state altresì soggette fino ad oggi, in maniera più o meno dettagliata, a una decisione del Consiglio adottata dal Consiglio stesso nell'ambito del Trattato FUE<sup>30</sup>, procedura forse dettata dal timore che il protocollo d'intesa non sia giuridicamente vincolante.

86. Tale ipotesi trova conferma nelle decisioni di alcuni giudici nazionali.

87. In particolare, il *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato, Grecia) ha statuito, relativamente al primo e al secondo protocollo d'intesa firmati dalla Repubblica ellenica rispettivamente nel 2010 e nel 2012, che essi non costituivano trattati internazionali, in quanto le parti non si assumevano obblighi reciproci e i suddetti non prevedevano un meccanismo volto a vincolare le autorità greche a eseguire i loro termini<sup>31</sup>. Secondo il *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato), tali protocolli costituivano semplicemente il programma politico che lo Stato membro in questione intendeva attuare al fine di beneficiare dell'assistenza finanziaria<sup>32</sup>. In altre parole, detti protocolli non erano strumenti giuridicamente vincolanti.

28 — V. sentenza *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, punti da 170 a 176).

29 — V. altresì sentenza *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, punto 174).

30 — V., nel caso della Repubblica di Cipro, decisione 2013/236, il cui articolo 2, paragrafo 6, lettera d), dispone che «[i]l programma [di aggiustamento macroeconomico] prevede le misure e i risultati seguenti (...) prendere provvedimenti per ridurre al minimo i costi per i contribuenti derivanti dalle ristrutturazioni bancarie». Tale riduzione dei costi per i contribuenti implica necessariamente la partecipazione dei depositanti e, dunque, il prelievo sui depositi bancari. V. altresì, nel caso della Repubblica ellenica, decisione 2010/320/UE del Consiglio, dell'8 giugno 2010, indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo (GU L 145, pag. 6), come modificata, nonché decisione 2011/734/UE del Consiglio, del 12 luglio 2011, indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo (GU L 296, pag. 38), come modificata.

31 — V. *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 668/2012, punto 27, e *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 2307/2014, punto 19.

32 — V. *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 668/2012, punto 27, e *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 2307/2014, punto 19.

88. Al fine di giungere a tale constatazione, il *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) è partito dal presupposto che, se i protocolli d'intesa fossero giuridicamente vincolanti, il Consiglio non avrebbe adottato la decisione 2010/320<sup>33</sup>.

89. In ogni caso, da tali decisioni del Consiglio indirizzate a uno Stato membro risulta che le misure nazionali adottate in esecuzione degli impegni assunti da uno Stato membro nei confronti del MES costituiscono un'attuazione del diritto dell'Unione, e ciò anche se il protocollo d'intesa non costituisce un atto di diritto dell'Unione, a condizione che tali misure figurino nella decisione del Consiglio adottata in seguito alla firma del protocollo d'intesa.

90. Detto questo, come statuito dal Tribunale nelle sentenze *ADEDY e a./Consiglio* (T-541/10, EU:T:2012:626, punto 87) e *ADEDY e a./Consiglio* (T-215/11, EU:T:2012:627, punto 99)<sup>34</sup>, le decisioni adottate dal Consiglio che riprendono gli impegni assunti nel protocollo d'intesa dallo Stato membro in difficoltà non possono interessare direttamente<sup>35</sup> i privati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, il che rendeva irricevibili i loro ricorsi di annullamento.

91. Tuttavia, considerato che l'articolo 13, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato MES prevede che le misure contenute nel protocollo d'intesa debbano essere «pienamente conform[i]» al diritto dell'Unione e dal momento che tali misure figurano nelle decisioni del Consiglio, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva» che consenta ai giudici dello Stato membro interessato di porre alla Corte questioni pregiudiziali in merito alla validità di tali decisioni e, conseguentemente, del programma di aggiustamento macroeconomico in discussione<sup>36</sup>.

### 3. Sul regolamento n. 472/2013

92. Quanto precede è corroborato dall'adozione del regolamento n. 472/2013, benché quest'ultimo non sia applicabile, *ratione temporis*, alla dichiarazione controversa.

93. Tale regolamento è finalizzato, come indicato dal suo considerando 3, a sancire nel «diritto dell'Unione (...) la piena coerenza tra il quadro di sorveglianza multilaterale dell'Unione stabilito dal [TFUE] e le condizioni politiche cui è eventualmente soggetta l'assistenza finanziaria», vale a dire, in altre parole, la coerenza fra il Trattato MES e il Trattato FUE.

94. Gli articoli da 5 a 7 del suddetto regolamento illustrano dunque dettagliatamente il modo in cui la Commissione e la BCE devono esercitare le funzioni loro assegnate dall'articolo 13 del Trattato MES, prevedono l'adozione di uno schema di programma di aggiustamento macroeconomico (altro nome del protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, del Trattato MES) e la sua approvazione da parte del Consiglio, tenuto conto che gli Stati membri della zona euro sono gli unici a poter esercitare il diritto di voto<sup>37</sup>.

33 — V. *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 668/2012, punto 27.

34 — Non impugnate dinanzi alla Corte.

35 — Non era, per definizione, necessario verificare se i ricorrenti fossero individualmente interessati, in quanto le condizioni sono cumulative. Ritengo tuttavia che, nei casi in questione, i ricorrenti non possano essere considerati individualmente interessati.

36 — Per quanto riguarda la presente causa, occorre osservare che, ai sensi della giurisprudenza dell'*Anótato Dikastirio Kyprou* (Corte suprema della Repubblica di Cipro), i depositanti interessati dal prelievo sui loro conti non hanno interesse a presentare un ricorso di annullamento contro i decreti nn. 103 e 104, in quanto i suddetti non riguardano le relazioni fra lo Stato e i privati ma si rivolgono alle banche interessate, vale a dire alla *Laiki* e alla *Trapeza Kyprou* (sentenze *Myrto Christodoulou e a. contro Kentriki Trapeza Kyprou e a.*, causa n. 553/2013 e a., 7 giugno 2013, e *Vias Dimitriou e a. contro Kentriki Trapeza Kyprou e a.*, causa n. 1034/2013 e a., 9 ottobre 2014). Ai sensi di questa giurisprudenza, i depositanti possono, in base al loro rapporto commerciale con la banca, presentare contro di essa un ricorso di risarcimento danni dinanzi ai tribunali civili, procedimento in cui la Repubblica di Cipro potrebbe essere coinvolta. In tale contesto, si potrebbe porre la questione della legittimità dei decreti nn. 103 e 104 e della loro compatibilità con il diritto dell'Unione al fine di determinare la responsabilità civile della banca e dello Stato. A prima vista, ciò non mi sembra sufficiente a garantire la conformità con i requisiti dell'articolo 19 TUE.

37 — V. articolo 15 del regolamento n. 472/2013.

95. Rispecchiando l'articolo 13, paragrafo 7, del Trattato MES, l'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 472/2013 affida alla Troika, vale a dire «[l]a Commissione, d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI», il compito di seguire i progressi realizzati da uno Stato membro nell'attuazione del protocollo d'intesa.

96. Così come l'articolo 13, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato MES prevede che il protocollo d'intesa debba essere «pienamente conforme» al diritto dell'Unione, l'articolo 7, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento n. 472/2013 prescrive che il programma di aggiustamento macroeconomico sia compatibile con l'articolo 152 TFUE e con l'articolo 28 della Carta.

97. In seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 472/2013, la decisione 2013/236 indirizzata alla Repubblica di Cipro è stata abrogata e sostituita dalla decisione di esecuzione 2013/463, che riadotta il programma di aggiustamento macroeconomico di cui alla decisione 2013/236 «[p]er motivi di chiarezza e certezza del diritto»<sup>38</sup>.

98. Anche se i singoli non possono dimostrare di essere direttamente interessati da queste decisioni di esecuzione<sup>39</sup>, gli Stati membri sono in ogni caso tenuti, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a stabilire «i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva»<sup>40</sup>. Come ho spiegato al paragrafo 91 delle presenti conclusioni, i giudici nazionali devono poter interrogare la Corte in via pregiudiziale in merito alla validità della decisione di esecuzione e alla compatibilità del programma di aggiustamento macroeconomico con il Trattato FUE, i principi generali del diritto dell'Unione e della Carta.

## B – *Sul primo e sul terzo motivo*

### 1. Argomenti delle parti

99. Con il primo e il terzo motivo, Mallis e a. affermano che le ordinanze impugnate sono viziose da un difetto di motivazione della posizione del Tribunale in merito all'autorità che ha realmente ed effettivamente deciso il prelievo sui depositi presso le banche Laïki e Trapeza Kyprou o avrebbe in ogni caso fatto sì o imposto che le autorità cipriote provvedessero a tale prelievo, specificamente mediante l'adozione dei decreti nn. 103 e 104. Il Tribunale non avrebbe infatti tenuto conto del fatto che tale prelievo risulta esclusivamente dalle modalità e condizioni imposte alla Repubblica di Cipro dalla Commissione e dalla BCE mediante la dichiarazione controversa.

100. Mallis e a. sostengono che il Tribunale non ha esaminato la loro tesi, secondo cui l'Eurogruppo non può essere considerato come un semplice forum di discussione. Dal momento che quest'ultimo non si è visto affidare o delegare nessuna competenza della Commissione e della BCE, occorrerebbe dedurne che esso rappresenti un mezzo utilizzato dalla Commissione e dalla BCE per prendere decisioni su specifiche questioni legate al MES o alla stabilità finanziaria.

101. Inoltre, secondo Mallis e a., la Commissione e la BCE sono i «veri autori» della dichiarazione controversa. Essi affermano, a tale riguardo, che il Tribunale non poteva ignorare, come invece ha fatto, né la constatazione da esso stesso fatta al punto 61 delle ordinanze impugnate, secondo cui la dichiarazione controversa conteneva una serie di formulazioni «che potrebbero apparire categoriche», né il ruolo della Commissione e della BCE nell'ambito del Trattato MES, ai sensi del quale la Commissione negozia e firma il protocollo d'intesa e, di concerto con la BCE, monitora l'attuazione da parte dello Stato membro interessato delle misure previste da tale protocollo.

38 — Considerando 6 della decisione di esecuzione 2013/463.

39 — V. supra, paragrafo 90.

40 — V. nota 36 delle presenti conclusioni.

102. La Commissione sostiene che Mallis e a. non individuano i punti delle ordinanze impugnate che sarebbero viziati da un errore di diritto. Il primo motivo di impugnazione dovrebbe dunque essere considerato irricevibile. Esso sarebbe in ogni caso infondato, poiché le ordinanze impegnate sono sufficientemente motivate.

103. Secondo la Commissione, Mallis e a. hanno affermato nelle loro impugnazioni, senza alcuna motivazione, che la dichiarazione controversa costituiva sostanzialmente una decisione comune da parte della BCE e della Commissione, che agirebbero «tramite l'Eurogruppo». Tale tesi sarebbe stata respinta dal Tribunale con un'argomentazione circostanziata.

104. L'argomento secondo cui il Tribunale non ha considerato il fatto che la Repubblica di Cipro e specificamente il governatore della BCC non hanno fatto che applicare le decisioni dell'Eurogruppo sarebbe inconferente, in quanto fondato sul postulato erroneo secondo cui la dichiarazione controversa è stata adottata dalla Commissione e dalla BCE. Si tratterebbe in ogni caso di un argomento irricevibile e inconferente in quanto non avrebbe alcun rapporto con l'esame, da parte del Tribunale, della legittimità dell'atto impugnato.

105. La BCE rileva che Mallis e a. cercano di rimettere in discussione le conclusioni fattuali del Tribunale. Sarebbe inoltre indubbio che tale valutazione dei fatti non è viziata da alcun errore di diritto, dal momento che le asserzioni di Mallis e a. non sono, secondo la BCE, sostenute da un ragionamento concreto o dalla giurisprudenza.

106. La BCE sostiene che, in ogni caso, Mallis e a. non presentino nelle loro impugnazioni la minima argomentazione per dimostrare che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto ritenendo che la Commissione e la BCE non siano i veri autori della dichiarazione controversa, accontentandosi di ripetere gli argomenti respinti dal Tribunale.

## 2. Valutazione

107. Dal momento che il primo e il terzo motivo mirano per l'appunto a contestare la constatazione effettuata dal Tribunale, secondo cui la dichiarazione controversa non è imputabile né alla Commissione né alla BCE, occorre analizzarli congiuntamente, considerando che sono sufficientemente correlati ai punti da 41 a 50 delle ordinanze impugnate.

108. Nel merito, le osservazioni di cui ai paragrafi da 54 a 82 delle presenti conclusioni mi inducono a concludere che la dichiarazione controversa non può essere imputata alla Commissione o alla BCE e che, su questo punto, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto. La Commissione e la BCE intervengono infatti nel contesto di questa procedura solo come mandatarî del consiglio dei governatori del MES, per negoziare e monitorare il protocollo d'intesa e firmarlo tramite un rappresentante. Inoltre, come osservato dal Tribunale al punto 43 delle ordinanze impugnate, non risulta né dalle norme relative all'Eurogruppo né dai fatti che «questa entità abbia ricevuto una delega di competenza da parte della Commissione o della BCE (...), né che tali istituzioni possano esercitare competenze di controllo nei suoi confronti o rivolgergli raccomandazioni e, ancor meno, istruzioni vincolanti».

109. Ciò premesso, mi chiedo (benché ciò non modifichi assolutamente il trattamento delle impugnazioni in discussione) se il Tribunale non avrebbe dovuto dichiarare sin da subito irricevibile il ricorso, dal momento che esso era chiaramente diretto contro la Commissione e la BCE ai fini dell'annullamento di un atto dell'Eurogruppo.

110. Certamente, come statuito dal Tribunale al punto 36 delle ordinanze impugnate, «[l]a designazione nel ricorso, per errore, di una parte convenuta diversa dall'autore dell'atto impugnato non comporta l'irricevibilità del ricorso se quest'ultimo contiene elementi che consentono di individuare senza ambiguità la parte nei confronti della quale esso è stato proposto, come la designazione dell'atto impugnato e il suo autore».

111. È vero che la Corte ha dichiarato ricevibile un ricorso diretto contro la Banca europea per gli investimenti (BEI) e non contro il consiglio dei governatori di quest'ultima all'epoca in cui, a norma dell'articolo 180, lettera b), del Trattato CEE, la Corte era competente a pronunciarsi sulle controversie riguardanti le delibere del consiglio dei governatori della BEI<sup>41</sup>. Essa ha statuito che «il ricorso, benché nella parte introduttiva indichi la Banca come convenuta, si riferisce espressamente all'art. 180, lett. b), del trattato CEE e precisa nella parte introduttiva di aver ad oggetto "l'annullamento della decisione del consiglio dei governatori della banca". Questi fatti consentono di accertare senza ambiguità che il ricorso è proposto nei confronti del consiglio dei governatori in quanto organo competente della banca e che l'atto introduttivo risponde alle prescrizioni dell'art. 38, par. 1, del regolamento di procedura»<sup>42</sup>.

112. Più recentemente, la Corte ha dichiarato ricevibile un ricorso di annullamento contro una direttiva del Parlamento e del Consiglio presentato dal Regno di Spagna ma diretto unicamente contro il Consiglio<sup>43</sup>. La Corte ha statuito che «l'individuazione, nella versione iniziale del ricorso, della [direttiva 2002/15/UE] "del Parlamento europeo e del Consiglio" come oggetto del ricorso di annullamento equivale alla designazione, implicita ma certa, tanto del Parlamento quanto del Consiglio come convenuti e non consente di dubitare del fatto che il ricorrente, intendesse, sin dall'origine, indirizzare il ricorso contro queste due istituzioni»<sup>44</sup>.

113. Inoltre, il Regno di Spagna aveva corretto la sua richiesta entro il termine per il ricorso indicando come convenuti il Parlamento e il Consiglio, e il Parlamento ha dunque potuto partecipare al procedimento e difendersi.

114. Non credo che la presente causa contenga un «errore» del medesimo tipo di quello constatato nell'ordinanza Commissione/BEI (85/86, EU:C:1986:292) nonché nella sentenza Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497), che non ha impedito, nelle cause che hanno dato luogo a tale ordinanza e a tale sentenza, di correggere il ricorso. Inoltre, come risulta dal punto 37 delle ordinanze impugnate, Mallis e a. hanno insistito sulla decisione di dirigere i loro ricorsi contro la Commissione e la BCE invece che contro l'Eurogruppo.

115. Di conseguenza, benché non potesse applicare alla presente causa la nozione di «errore» ai sensi del punto 36 delle ordinanze impugnate<sup>45</sup> per analizzare l'imputabilità alla Commissione e alla BCE della dichiarazione controversa, il Tribunale avrebbe potuto basarsi, a tal fine, su un'altra giurisprudenza della Corte<sup>46</sup>.

41 — V. ordinanza Commissione/BEI (85/86, EU:C:1986:292).

42 — V. ordinanza Commissione/BEI (85/86, EU:C:1986:292, punto 6).

43 — V. sentenza Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — V. sentenza Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 17).

45 — V. punto 110 supra.

46 — V. punti 19 e 20 della sentenza Parlamento/Consiglio e Commissione (C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271) in cui la Corte ha respinto l'argomento secondo cui il fatto che la Commissione sia incaricata della gestione di un aiuto speciale al Bangladesh era sufficiente per imputare al Consiglio la decisione dei rappresentanti degli Stati membri che concede tale aiuto, in quanto «[l]art. 155, quarto trattino, del Trattato [CE] non impedisce infatti agli Stati membri di affidare alla Commissione il compito di provvedere al coordinamento di un'azione comune da essi intrapresa in base a un atto dei loro rappresentanti riuniti in sede di Consiglio».

116. Infatti, al punto 14 della sua sentenza Parlamento/Consiglio e Commissione (C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271), la Corte aveva dichiarato che «il fatto che un atto venga qualificato “decisione degli Stati membri” non basta perché esso esuli dal sindacato di legittimità istituito dall’articolo [263 TFUE]. Perché ciò accada, è inoltre necessario accertare che l’atto in parola, considerati il suo contenuto e il complesso delle circostanze in cui è stato adottato, non costituisca in effetti una decisione del Consiglio». Ne consegue che, dal momento che l’Eurogruppo non è un organo o organismo dell’Unione, il Tribunale poteva su tale base esaminare, ai punti da 38 a 50 delle ordinanze impugnate, l’imputabilità della dichiarazione controversa alla Commissione e alla BCE.

117. Di conseguenza, se è stato commesso un errore di diritto nella motivazione dell’analisi effettuata dal Tribunale circa l’imputabilità alla Commissione e alla BCE della dichiarazione controversa, tale analisi poteva essere applicata e basarsi su un altro motivo.

118. Sarebbe in ogni caso opportuno respingere il primo e il terzo motivo dell’impugnazione in quanto infondati.

## *C – Sul secondo motivo*

### *1. Argomenti delle parti*

119. Con il secondo motivo, Mallis e a. ritengono che il Tribunale abbia, a torto, respinto la loro tesi secondo cui la decisione controversa è un atto impugnabile, in quanto essa ha prodotto effetti giuridici e ha dato luogo alla situazione di fatto e di diritto in cui si sono trovati i ricorrenti. Il Tribunale avrebbe inoltre sostenuto la tesi arbitraria secondo cui la Repubblica di Cipro è l’unica responsabile del prelievo sui depositi.

120. La Commissione afferma che tale motivo è infondato, in quanto il Tribunale ha esposto in maniera circostanziata le ragioni per cui l’atto impugnato non è in grado di produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Ciò risulterebbe, come giustamente rilevato dal Tribunale, sia da disposizioni relative al funzionamento dell’Eurogruppo, che non gli conferiscono la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti, che dalla lettera della dichiarazione controversa, che è di natura puramente informativa.

121. La BCE sostiene che i ricorrenti non hanno fornito argomenti precisi al fine di dimostrare che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto quando ha ritenuto che l’Eurogruppo non avesse il potere di adottare misure vincolanti e dunque, per definizione, che le sue dichiarazioni non producessero effetti giuridici nei confronti di terzi ai sensi dell’articolo 263 TFUE. La BCE ricorda inoltre che l’impugnazione deve indicare in maniera precisa i motivi e gli argomenti di diritto invocati. Orbene, Mallis e a. si accontenterebbero di affermare che il Tribunale avrebbe dovuto interpretare diversamente i passaggi summenzionati, senza fornire argomenti di diritto al riguardo. Anche questo motivo dovrebbe dunque essere respinto in quanto manifestamente irricevibile.

### *2. Valutazione*

122. Occorre ricordare che «secondo una giurisprudenza consolidata, le censure dirette contro elementi ultronei della motivazione di una decisione del Tribunale non possono comportare l’annullamento della stessa e sono dunque inoperanti»<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> — Ordinanza Schneider Electric/Commissione (C-188/06 P, EU:C:2007:158, punto 64). V. altresì, in tal senso, sentenze Dansk Rørindustri e a./Commissione (C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 148), e UAMI/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, punti 56 e 57), nonché ordinanza Piau/Commissione (C-171/05 P, EU:C:2006:149, punto 86).

123. Tenuto conto del fatto che l'analisi del Tribunale a questo riguardo, ai punti da 51 a 62 delle ordinanze impugnate, era stata effettuata semplicemente «ad abundantiam», il secondo motivo, anche se fosse fondato, non potrebbe determinare l'annullamento delle ordinanze impugnate.

124. Si tratta di conseguenza di un motivo inoperante, che deve essere respinto.

125. Detto questo, a fini di esaustività e in riferimento ai paragrafi da 54 a 67 delle presenti conclusioni, al di là del mio ragionamento sulla questione se l'Eurogruppo sia o meno un organo o organismo dell'Unione ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE, non ritengo che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel giudicare che la dichiarazione controversa non era in grado di produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

126. Certamente, come ha lasciato intendere il Tribunale al punto 61 delle ordinanze impugnate (che parla di «formulazioni che potrebbero apparire categoriche»), il linguaggio e il contenuto della dichiarazione controversa non sono del tutto conformi alla definizione e alle missioni dell'Eurogruppo di cui al protocollo n. 14, vale a dire una riunione informale dei ministri degli Stati membri della zona euro «per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche [da questi ultimi] condivise in materia di moneta unica».

127. Mi riferisco in particolare ai passaggi della dichiarazione controversa in cui l'Eurogruppo annuncia di essere giunto a un accordo con le autorità cipriote per quanto riguarda gli elementi essenziali del programma di aggiustamento macroeconomico e di aver chiesto loro, nonché alla Commissione, alla BCE e all'FMI, di finalizzare un protocollo d'intesa che riprenda tali elementi<sup>48</sup>.

128. Tali elementi essenziali ripresi nella dichiarazione controversa nonché nel suo allegato erano la garanzia sui depositi bancari in ragione di EUR 100 000, lo smantellamento della Laïki, la scissione di quest'ultima in una banca buona e in una banca cattiva, l'acquisto della banca buona da parte della Trapeza Kyprou e la partecipazione dei depositanti alla procedura di risanamento di queste due banche in ragione degli importi non garantiti<sup>49</sup>, elemento quest'ultimo la cui legalità viene contestata da Mallis e a. con i loro ricorsi di annullamento dinanzi al Tribunale.

129. Tuttavia, l'Eurogruppo ha dichiarato di «accogliere» il piano di ristrutturazione del settore finanziario della Repubblica di Cipro, di «prendere atto» degli impegni assunti dalle autorità cipriote e di «attendersi» che il consiglio dei governatori del MES approvasse entro un breve lasso di tempo la proposta di accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria, linguaggio che rivela l'assenza di una decisione dagli effetti giuridici obbligatori.

130. Osservo peraltro che la dichiarazione controversa è stata adottata il 25 marzo 2013, successivamente alla bocciatura da parte del Parlamento cipriota, il 19 marzo 2013, di un progetto di legge che prevedeva un'imposta su tutti i depositi bancari della Repubblica di Cipro, condizione che l'Eurogruppo aveva menzionato nella sua dichiarazione del 16 marzo 2013, concludendo che la concessione di assistenza finanziaria alla Repubblica di Cipro fosse in linea di principio giustificata<sup>50</sup>.

48 —  
– «L'Eurogruppo ha concluso un accordo con le autorità cipriote sugli elementi essenziali di un futuro programma macroeconomico di adeguamento. Tale accordo è sostenuto da tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro nonché [dalla Commissione, dalla BCE e dal FMI] (...). L'Eurogruppo chiede alle autorità cipriote e alla Commissione, unitamente alla BCE al FMI, di finalizzare il protocollo d'intesa per quanto riguarda i servizi interessati entro l'inizio [del mese di aprile] (...)».

49 — V. paragrafi 30 e 31 supra.

50 — V. supra, paragrafi da 25 a 29.

131. Osservo altresì che le autorità cipriote hanno immediatamente adottato altre misure nazionali tali da consentire l'attuazione dell'accordo politico menzionato nella dichiarazione controversa. Infatti, il prelievo sui depositi bancari presso la Laïki e la Trapeza Kyprou era stato previsto dai decreti nn. 103 e 104 adottati dalla BCC ed entrati in vigore il 29 marzo 2013<sup>51</sup>.

132. Tale sequenza dimostra certamente che l'Eurogruppo gode senza dubbio di un'influenza politica considerevole e che gli Stati membri si sentono vincolati dagli accordi raggiunti nell'ambito di tale forum. Ciò non è tuttavia sufficiente a ritenere che la dichiarazione controversa abbia prodotto effetti giuridici obbligatori nei confronti di terzi ai sensi della giurisprudenza della Corte.

133. Condivido dunque l'osservazione del Tribunale, al punto 61 delle ordinanze impugnate, secondo cui le misure decise dall'Eurogruppo «non possono essere lette isolatamente, ma devono, al contrario, essere collocate nel loro contesto, il quale fa chiaramente emergere il tenore puramente informativo della dichiarazione [controversa]».

134. Ciò non vale per le disposizioni della decisione 2013/236 e della decisione di esecuzione 2013/463<sup>52</sup>, che traducono, ai rispettivi articoli 2, paragrafo 6, lettera d), e 2, paragrafo 5, lettera c), l'impegno della Repubblica di Cipro di effettuare prelievi sui depositi bancari in un obbligo giuridicamente vincolante. Tuttavia, dette disposizioni non sono contemplate dalle presenti impugnazioni.

135. Per tali ragioni, il secondo motivo delle impugnazioni di Mallis e a. dovrebbe essere respinto.

#### D – *Sul quarto motivo*

##### 1. Argomenti delle parti

136. Con il quarto motivo, Mallis e a. menzionano la loro condanna alle spese in primo grado e affermano che, in caso di accoglimento dell'impugnazione, non dovrebbero essere condannati alle spese sostenute in primo grado.

137. La Commissione sostiene che la domanda di liquidazione delle spese del procedimento viene erroneamente presentata dai ricorrenti come motivo di impugnazione.

138. La BCE afferma che questo motivo mira a ritardare l'esecuzione delle ordinanze impugnate e ricorda, a tale riguardo, che a norma dell'articolo 278 TFUE e dell'articolo 60, comma 1, dello Statuto della Corte, un'impugnazione non ha effetto sospensivo.

51 — V. supra, paragrafi da 32 a 35.

52 — V., per analogia, Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 668/2012, punto 27, e Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato) (assemblea plenaria) 2307/2014, punto 19, nonché i paragrafi da 86 a 88 delle presenti conclusioni.

## 2. Valutazione

139. Come statuito dalla Corte al punto 65 dell'ordinanza Schmoldt e a./Commissione (C-342/04 P, EU:C:2005:562), «a norma dell'articolo 58, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, “un'impugnazione non può basarsi unicamente sull'onere e l'importo delle spese”. Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, in caso di rigetto di tutti gli altri motivi di un'impugnazione le conclusioni riguardanti la presunta irregolarità della decisione del Tribunale sulle spese devono essere respinte come irricevibili in applicazione di tale disposizione»<sup>53</sup>.

140. Dal momento che il quarto motivo si basa esclusivamente sulle spese e che gli altri motivi devono essere respinti, occorre altresì respingere il quarto motivo come irricevibile.

## VII – Conclusione

141. Alla luce delle considerazioni precedenti, suggerisco alla Corte di:

- respingere le impugnazioni e
- condannare Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou e Marinos Nikolaou a sopportare le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione e dalla BCE in parti uguali.

<sup>53</sup> — V. altresì, in tal senso, sentenze Henrichs/Commissione (C-396/93 P, EU:C:1995:280, punti 65 e 66); Commissione e Francia/TF1 (C-302/99 P e C-308/99 P, EU:C:2001:408, punto 31); Freistaat Sachsen e a./Commissione (C-57/00 P e C-61/00 P, EU:C:2003:510, punto 124), nonché Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306, punto 88).