



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

6 maggio 2021 *

«Impugnazione – Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Regolamento (UE) n. 806/2014 – Risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (MRU) e del Fondo di risoluzione unico – Articolo 18 – Procedura di risoluzione – Presupposti – Dissesto o rischio di dissesto di un'entità – Dichiarazione della Banca centrale europea (BCE) di una situazione di dissesto o rischio di dissesto – Atto preparatorio – Atto non impugnabile – Irricevibilità»

Nelle cause riunite C-551/19 P e C-552/19 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte il 17 luglio 2019,

ABLV Bank AS, con sede in Riga (Lettonia) (C-551/19 P),

e

Ernests Bernis, residente a Jurmala (Lettonia),

Oļegs Fiļs, residente a Jurmala,

OF Holding SIA, con sede in Riga (Lettonia),

Cassandra Holding Company SIA, con sede in Jurmala (C-552/19 P),

rappresentati inizialmente da O. Behrends e M. Kirchner, Rechtsanwälte, successivamente da O. Behrends,

ricorrenti,

procedimenti in cui le altre parti sono:

Banca centrale europea (BCE), rappresentata inizialmente da E. Koupepidou e G. Marafioti, in qualità di agenti, assistite da J. Rodríguez Cárcamo, abogado, successivamente da E. Koupepidou, G. Marafioti e R. Ugena, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da:

Commissione europea, rappresentata inizialmente da D. Triantafyllou, A. Nijenhuis, K.-P. Wojcik e A. Steiblytė, successivamente da D. Triantafyllou, A. Nijenhuis e A. Steiblytė, in qualità di agenti,

interveniente nelle impugnazioni,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, N. Wahl (relatore), F. Biltgen e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 ottobre 2020,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 gennaio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con le loro impugnazioni, l'ABLV Bank AS, da un lato, il sig. Ernest Bernis, il sig. Oļegs Fiļs, la OF Holding SIA e la Cassandra Holding Company SIA, dall'altro, chiedono l'annullamento, rispettivamente, dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea, del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296) (causa C-551/19 P), e dell'ordinanza del 6 maggio 2019, Bernis e a./BCE (T-283/18, non pubblicata, EU:T:2019:295) (causa C-552/19 P) (in prosieguo: le «ordinanze impugnate»), con cui il Tribunale ha respinto in quanto irricevibili i loro ricorsi di annullamento degli atti della Banca centrale europea (BCE) del 23 febbraio 2018 con cui la BCE ha dichiarato che l'ABLV Bank e la sua controllata, l'ABLV Bank Luxembourg SA, presentavano una situazione di dissesto o rischio di dissesto, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, 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: gli «atti controversi»).

Contesto normativo

- 2 Ai sensi dei considerando 8, 11, 24 e 26 del regolamento n. 806/2014:
 - «(8) La maggiore efficienza dei meccanismi di risoluzione è essenziale per evitare i danni provocati in passato dai dissesti delle banche.
 - (...)
 - (11) Nel contesto del meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism – SRM), un potere di risoluzione centralizzato per gli Stati membri partecipanti è istituito e affidato al Comitato di risoluzione unico istituito ai sensi del presente regolamento (“Comitato”) e alle autorità nazionali di risoluzione. (...)

(...)

(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 [europea] 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 [di risoluzione unico] da utilizzare per un dato intervento di risoluzione. (...)

(...)

(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 (...). 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.

(...)).

3 L'articolo 7 del regolamento n. 806/2014, intitolato «Ripartizione dei compiti nell'ambito dell'SRM», 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 (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)]; 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.

3. Per quanto concerne le entità ed i gruppi diversi da quelli di cui al paragrafo 2, fatte salve le responsabilità del Comitato per i compiti conferitigli dal presente regolamento, le autorità nazionali di risoluzione eseguono e sono responsabili dei compiti seguenti:

(...)

4. Ove necessario, per garantire un'applicazione coerente di standard elevati di risoluzione a norma del presente regolamento, il Comitato può:

(...)

b) decidere in qualsiasi momento, in particolare se la propria segnalazione di cui alla lettera a) non è trattata in modo adeguato, di propria iniziativa e previa consultazione dell'autorità nazionale di risoluzione interessata o su richiesta di quest'ultima, di esercitare direttamente tutti i poteri pertinenti a norma del presente regolamento, anche in relazione a qualsiasi entità o gruppo di cui al paragrafo 3 del presente articolo.

5. Fermo restando il paragrafo 3 del presente articolo, gli Stati membri partecipanti possono decidere che il Comitato eserciti tutti i poteri e le responsabilità pertinenti conferitigli dal presente regolamento in relazione alle entità e ai gruppi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, stabiliti nel loro territorio. (...).

4 L'articolo 18 del regolamento n. 806/2014, intitolato «Procedura di risoluzione», è così formulato:

«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) tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l'ente in questione, incluse misure da parte di un IPS [sistema di tutela istituzionale; institutional protection scheme] è, sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza, tra cui misure di intervento precoce o di svalutazione o di conversione degli strumenti di capitale o delle passività ammissibili pertinenti conformemente all'articolo 21, paragrafo 1 permetta di evitare il dissesto dell'ente 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:

- a) l'entità viola, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro violerà, i requisiti per il prosieguo dell'autorizzazione in modo tale da giustificare la revoca dell'autorizzazione da parte della BCE, compreso il fatto - ma non solo - che ha subito o rischia di subire perdite tali da privarla dell'intero patrimonio o di un importo significativo dell'intero patrimonio;
- b) le attività dell'entità sono, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro saranno, inferiori alle passività;
- c) l'entità non è, o vi sono elementi oggettivi a sostegno della convinzione che nel prossimo futuro non sarà, in grado di pagare i propri debiti o altre passività in scadenza;
- d) l'entità necessita di un sostegno finanziario pubblico straordinario (...).

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.

(...)

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.

(...).

- 5 L'articolo 86 del regolamento n. 806/2014, intitolato «Azioni dinanzi alla Corte di giustizia», prevede quanto segue:

«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

- 6 L'ABLV Bank, ricorrente nella causa C-551/19 P, è un ente creditizio stabilito in Lettonia ed è la società controllante del gruppo ABLV. L'ABLV Bank Luxembourg è un ente creditizio stabilito in Lussemburgo, costituisce una delle controllate del gruppo ABLV e l'ABLV Bank è il suo azionista unico.
- 7 I sigg. Bernis e Fiļs, la OF Holding e la Cassandra Holding Company, ricorrenti nella causa C-552/19 P, sono azionisti diretti e indiretti dell'ABLV Bank.

- 8 L'ABLV Bank e l'ABLV Bank Luxembourg erano considerate significative ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 ed erano, a tale titolo, soggette alla vigilanza della BCE nell'ambito dell'SSM.
- 9 Il 13 febbraio 2018 lo United States Department of the Treasury (Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America), tramite il Financial Crimes Enforcement Network, ha espresso la propria intenzione di adottare misure speciali per impedire al gruppo ABLV di avere accesso al sistema finanziario in dollari statunitensi (USD).
- 10 Il 18 febbraio 2018 la BCE ha chiesto alla Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Commissione dei mercati finanziari e dei capitali, Lettonia) (in prosieguo: la «CMFC»), autorità nazionale di risoluzione (ANR) della Lettonia, di sospendere i pagamenti delle obbligazioni finanziarie dell'ABLV Bank. La BCE ha invitato la Commissione di vigilanza del settore finanziario (Lussemburgo), ANR del Lussemburgo, ad adottare misure simili nei confronti dell'ABLV Bank Luxembourg.
- 11 Il 22 febbraio 2018 la BCE ha comunicato al Comitato il suo progetto di valutazione relativo alla situazione di dissesto o rischio di dissesto dell'ABLV Bank e dell'ABLV Bank Luxembourg, al fine di consultarlo al riguardo, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 806/2014.
- 12 Il 23 febbraio 2018 la BCE ha ritenuto che l'ABLV Bank e l'ABLV Bank Luxembourg fossero in dissesto o a rischio di dissesto, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 806/2014. Le valutazioni della BCE relative all'ABLV Bank e all'ABLV Bank Luxembourg sono state comunicate al Comitato lo stesso giorno. Esse costituiscono gli atti controversi.
- 13 Lo stesso giorno, con due decisioni riguardanti rispettivamente l'ABLV Bank e l'ABLV Bank Luxembourg, il Comitato ha ritenuto che, nonostante le valutazioni della BCE sulla situazione di dissesto o rischio di dissesto di tali enti creditizi, non occorresse adottare nei loro confronti un programma di risoluzione, in quanto, tenuto conto delle loro caratteristiche particolari nonché della loro situazione finanziaria ed economica, un'azione di risoluzione non era necessaria nell'interesse pubblico, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera c), e dell'articolo 18, paragrafo 5, di tale regolamento.
- 14 Sempre il 23 febbraio 2018, tali decisioni del Comitato sono state notificate ai loro rispettivi destinatari, vale a dire la CMFC e la Commissione di vigilanza del settore finanziario.
- 15 Il 26 febbraio 2018 gli azionisti dell'ABLV Bank hanno avviato un procedimento che consentisse a quest'ultima di portare a termine la propria liquidazione e hanno sottoposto alla CMFC una domanda di approvazione del suo piano di liquidazione volontaria.
- 16 L'11 luglio 2018 la BCE ha adottato una decisione di revoca del riconoscimento dell'ABLV Bank, a seguito di una proposta in tal senso della CMFC.

Ricorsi dinanzi al Tribunale e ordinanze impugnate

- 17 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale il 3 maggio 2018, la ricorrente nella causa C-551/19 P, da un lato, e i ricorrenti nella causa C-552/19 P, dall'altro, hanno proposto due ricorsi di annullamento degli atti controversi. Questi due ricorsi sono stati iscritti al ruolo con i numeri T-281/18 e T-283/18.

- 18 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale anch'essi il 3 maggio 2018, la ricorrente nella causa C-551/19 P, da un lato, e i ricorrenti nella causa C-552/19 P, dall'altro, hanno inoltre proposto due ricorsi di annullamento delle decisioni del Comitato del 23 febbraio 2018 di cui al punto 13 della presente sentenza. Questi due ricorsi sono stati registrati con i numeri T-280/18 e T-282/18 e sono pendenti dinanzi al Tribunale.
- 19 A sostegno dei loro rispettivi ricorsi menzionati al punto 17 della presente sentenza, i ricorrenti deducevano dieci motivi identici, vertenti, rispettivamente, il primo, su una valutazione erronea del criterio del dissesto o rischio di dissesto; il secondo, su una violazione del diritto di essere ascoltati e di altri diritti connessi; il terzo, su una violazione dell'obbligo di motivazione; il quarto, su un mancato esame completo e imparziale di tutti gli aspetti pertinenti del fascicolo; il quinto, su una violazione del principio di proporzionalità; il sesto, su una violazione del principio della parità di trattamento; il settimo, su una violazione del diritto di proprietà e della libertà d'impresa; l'ottavo, su una violazione del principio *nemo auditur*; il nono, su uno sviamento di potere e, il decimo, su una violazione dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 20 Con atto separato, la BCE ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, articolata in due parti, contro ciascuno dei ricorsi.
- 21 In primo luogo, la BCE ha sostenuto che gli atti controversi costituivano solo misure preparatorie e che la valutazione dei fatti ivi contenuta era priva di qualsiasi forza vincolante. Essa ha aggiunto che il regolamento n. 806/2014 non prevedeva la possibilità di proporre un ricorso di annullamento contro una valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità. Infine, la BCE ha ricordato che i ricorrenti avevano proposto ricorsi di annullamento contro le decisioni del Comitato, di modo che i presunti vizi di diritto che inficiavano gli atti controversi potevano essere fatti valere nell'ambito di tali ricorsi, garantendo così ai ricorrenti una tutela giurisdizionale sufficiente.
- 22 In secondo luogo, la BCE ha sostenuto che i ricorrenti non erano direttamente interessati dagli atti controversi.
- 23 Con le ordinanze impugnate, il Tribunale ha accolto tale eccezione di irricevibilità e, pertanto, ha respinto i due ricorsi in quanto irricevibili.
- 24 A tal fine, dopo aver ricordato che solo gli atti che producono effetti giuridici vincolanti idonei a incidere sugli interessi della parte ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, possono essere oggetto di un ricorso di annullamento e che, per quanto riguarda gli atti la cui elaborazione è effettuata in più fasi di un procedimento interno, costituiscono, in linea di principio, atti impugnabili solo i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine del procedimento, con esclusione dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione definitiva, il Tribunale ha ritenuto che gli atti controversi costituissero misure preparatorie nel procedimento destinato a consentire al Comitato di prendere una decisione, positiva o negativa, sulla risoluzione degli enti creditizi in questione e che non potessero quindi essere oggetto di un ricorso di annullamento.

Conclusioni delle parti

- 25 La ricorrente nella causa C-551/19 P chiede che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata;
 - dichiarare ricevibile il ricorso di annullamento;
 - rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sul ricorso di annullamento, e

- condannare la BCE alle spese del giudizio di primo grado e dell'impugnazione.
- 26 I ricorrenti nella causa C-552/19 P chiedono che la Corte voglia:
- annullare l'ordinanza impugnata;
 - dichiarare ricevibile il ricorso di annullamento;
 - rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca sul ricorso di annullamento, e
 - condannare la BCE alle spese del giudizio di primo grado e dell'impugnazione.
- 27 La BCE chiede alla Corte di respingere integralmente le impugnazioni in quanto manifestamente infondate o, in subordine, di respingerle in quanto in parte irricevibili e in parte infondate, nonché di condannare i ricorrenti alle spese.
- 28 La Commissione, interveniente a sostegno della BCE, chiede che le impugnazioni siano respinte in quanto infondate e che la Corte sostituisca il ragionamento esposto al punto 34 delle ordinanze impugnate, «chiarendo il carattere perentorio della valutazione, da parte della BCE, della situazione di dissesto o rischio di dissesto, che deve essere seguita dal Comitato e dalla Commissione, se un'azione di risoluzione viene infine adottata dopo la valutazione delle altre condizioni di risoluzione da parte del Comitato, della Commissione e, a seconda dei casi, del Consiglio».
- 29 Con decisione del presidente della Corte del 24 settembre 2019, le cause C-551/19 P e C-552/19 P sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

Sull'impugnazione

- 30 A sostegno della sua impugnazione, la ricorrente nella causa C-551/19 P deduce due motivi identici ai due motivi dedotti dai ricorrenti nella causa C-552/19 P a sostegno della loro impugnazione.
- 31 Con il loro primo motivo, i ricorrenti fanno valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto e ha violato l'articolo 263 TFUE, poiché non ha fondato le ordinanze impugnate sulle decisioni effettivamente adottate dalla BCE, mentre avrebbe dovuto valutare la ricevibilità dei ricorsi alla luce della natura della valutazione effettuata dalla BCE nel caso di specie. Con il loro secondo motivo, essi sostengono che tali ordinanze si basano inoltre su un'interpretazione erranea dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014.
- 32 In via preliminare, prima di procedere all'analisi dettagliata di ciascuno di tali motivi, occorre rilevare che la BCE fa valere che le impugnazioni sono, nel loro insieme, manifestamente infondate a causa del carattere inconferente di detti motivi. Infatti, è solo ad abundantiam che, nelle ordinanze impugnate, il Tribunale avrebbe proceduto alla constatazione del carattere non vincolante delle valutazioni di dissesto o rischio di dissesto contenute negli atti controversi. In tale contesto, la BCE deduce quattro argomenti. In primo luogo, poiché il Tribunale ha constatato che gli atti controversi erano misure preparatorie e i ricorrenti non hanno contestato tale valutazione, il carattere non vincolante, per il Comitato, delle valutazioni di dissesto o rischio di dissesto di un'entità effettuate dalla BCE sarebbe irrilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 263 TFUE. In secondo luogo, i ricorrenti non contesterebbero la valutazione del Tribunale secondo cui il loro status giuridico non è stato modificato dagli atti controversi. In terzo luogo, la questione di stabilire se le valutazioni di dissesto o rischio di dissesto di un'entità effettuate dalla BCE siano, o meno, vincolanti per il Comitato sarebbe, nel caso di specie, una questione teorica, priva di incidenza sul merito della controversia. In quarto

luogo, il Tribunale avrebbe respinto i ricorsi in quanto irricevibili tenendo altresì conto, conformemente all'articolo 263 TFUE, dei ricorsi proposti dai ricorrenti nelle cause T-280/18 e T-282/18 senza che questi ultimi contestassero una simile valutazione.

- 33 Nel caso di specie, è sufficiente rilevare che, nei limiti in cui il Tribunale ha concluso, al punto 49 delle ordinanze impugnate, che gli atti controversi costituivano atti preparatori che non modificavano la situazione giuridica dei ricorrenti poiché essi presentavano una valutazione dei fatti da parte della BCE in merito alla questione del dissesto o rischio di dissesto dell'ABLV Bank e della sua controllata che non era affatto obbligatoria, ma che costituiva, nel caso di specie, la base per l'adozione, da parte del Comitato, di decisioni che dimostrano che una risoluzione non era necessaria nell'interesse pubblico, la constatazione che le valutazioni della BCE sul dissesto o rischio di dissesto di un'entità non sono vincolanti per il Comitato è chiaramente sottesa a tali ordinanze, contrariamente a quanto sostenuto dalla BCE.
- 34 Ne consegue che l'impugnazione non può essere respinta in quanto manifestamente infondata per il fatto che i motivi dei ricorrenti sarebbero inconferenti, cosicché occorre esaminare in successione tali motivi.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

- 35 Nell'ambito del loro primo motivo, ricordato al punto 31 della presente sentenza, i ricorrenti fanno valere che il Tribunale non ha distinto la questione di stabilire se la BCE fosse legittimata a procedere a una valutazione vincolante da quella di stabilire se, nel caso di specie, la valutazione effettuata dalla BCE negli atti controversi fosse destinata a produrre un effetto vincolante. Essi ritengono sostanzialmente che, nelle ordinanze impugnate, il Tribunale abbia respinto i ricorsi in quanto irricevibili alla luce della natura non già degli atti controversi quali adottati dalla BCE, bensì degli atti che, conformemente all'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014 ritenuta corretta dal Tribunale, la BCE avrebbe dovuto adottare. Orbene, secondo l'interpretazione di quest'ultima disposizione da parte dei ricorrenti, nel caso in cui un'autorità adotti un atto vincolante in quanto ritiene che tale carattere vincolante sia conforme alla legislazione, allora un ricorso di annullamento contro tale atto è ricevibile, in quanto la questione di stabilire se l'adozione di un simile atto sia legittima rientra nella valutazione del merito di un simile ricorso e non nella sua ricevibilità.
- 36 Al fine di dimostrare che, adottando gli atti controversi, la BCE, nel caso di specie e indipendentemente dall'esatta interpretazione dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014, ha in realtà adottato atti vincolanti, che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento, i ricorrenti fanno valere diversi elementi, quali il fatto che la BCE non si è limitata a comunicare informazioni fattuali al fine di preparare una decisione successiva del Comitato, il fatto che la BCE stessa abbia indicato, sia negli atti controversi sia nell'annuncio pubblico che li accompagna, che essa aveva effettuato una valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 806/2014, il fatto che la valutazione effettuata dalla BCE sia stata comunicata agli istituti bancari interessati o ancora l'analisi effettuata dal Tribunale della sentenza pronunciata il 9 marzo 2018 dal tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo), citata nelle ordinanze impugnate.
- 37 La BCE contesta l'argomento dei ricorrenti, ritenendo, in via principale, che il primo motivo sia irricevibile, in quanto non precisa gli elementi contestati delle ordinanze impugnate e, in subordine, che sia infondato. Essa è sostenuta, per quanto riguarda quest'ultimo punto, dalla Commissione, la quale fa valere che la valutazione della situazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità è una misura preparatoria.

Giudizio della Corte

- 38 Per quanto riguarda la ricevibilità del primo motivo, si deve rilevare che, contrariamente a quanto afferma la BCE, l'errore di diritto fatto valere dai ricorrenti è, leggendo i vari argomenti a sostegno di tale motivo e sintetizzati ai punti 35 e 36 della presente sentenza, chiaramente individuabile, cosicché detto motivo è ricevibile.
- 39 Per contro, è giocoforza constatare che le censure formulate contro il ragionamento del Tribunale sono infondate. Infatti, come giustamente ricordato dal quest'ultimo, dalla giurisprudenza risulta che sono impugnabili da una persona fisica o giuridica, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, quarto comma, soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; del 12 settembre 2006, Reynolds Tobacco e a./Commissione, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punto 54, nonché del 31 gennaio 2019, International Management Group/Commissione, C-183/17 P e C-184/17 P, EU:C:2019:78, punto 51). Pertanto, costituiscono atti impugnabili, in linea di principio, i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione di un'istituzione al termine di una procedura amministrativa e che sono intesi alla produzione di effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi della parte ricorrente, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione definitiva, privi di tali effetti (sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 48 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, provvedimenti intermedi che esprimono una valutazione dell'istituzione e il cui scopo è quello di preparare la decisione definitiva non costituiscono, in linea di principio, atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento (v., in tal senso, sentenze del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 50, nonché del 15 marzo 2017, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-415/15 P, EU:C:2017:216, punto 44).
- 40 Al fine di determinare se gli atti controversi costituiscano, come dichiarato dal Tribunale nelle ordinanze impugnate, atti preparatori o se siano, come sostengono i ricorrenti, atti impugnabili, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, occorre tener conto della sostanza stessa di tali atti (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 46 e giurisprudenza ivi citata) nonché dell'intenzione del loro autore, nel caso di specie la BCE (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42, e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 52).
- 41 A tale riguardo, la Corte ha precisato che il riferimento alla sostanza di un atto presuppone la valutazione dei suoi effetti alla luce di criteri oggettivi, quali il contenuto dell'atto di cui trattasi, tenendo conto, se del caso, del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato, nonché dei poteri dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione che ne è l'autore (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55, e del 9 luglio 2020, Repubblica ceca/Commissione, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 47), dato che tali poteri devono essere intesi non in astratto, bensì come elementi idonei a chiarire l'analisi concreta del contenuto di tale atto, che riveste un carattere centrale e indispensabile (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punti 49, 51, 52 e 55).
- 42 Dato che per i ricorrenti l'intenzione della BCE nel momento in cui ha adottato gli atti controversi costituisce uno degli elementi centrali del primo motivo, occorre inoltre precisare che la Corte ha sottolineato che, sebbene dalla giurisprudenza risulti che può essere preso in considerazione un criterio soggettivo attinente all'intenzione che ha condotto l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione da cui l'atto impugnato promana ad adottarlo, tale criterio soggettivo può svolgere solo un ruolo complementare rispetto ai criteri oggettivi menzionati al punto precedente e, di conseguenza, che esso non può né vedersi riconoscere un'importanza maggiore di questi ultimi né rimettere in discussione la valutazione degli effetti dell'atto impugnato che ne deriva (sentenza del 21 gennaio 2021, Germania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punto 65).

- 43 Orbene, il Tribunale si è manifestamente conformato a tale giurisprudenza quando, ai punti da 33 a 36 delle ordinanze impugnate, ha esaminato in modo dettagliato la sostanza degli atti controversi, prendendo segnatamente in considerazione, quali elementi idonei a chiarire l'analisi concreta del contenuto di questi ultimi, i poteri della BCE quando è tenuta a procedere alla valutazione del dissesto o rischio di dissesto di un'entità in forza dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014, rispetto a quelli conferiti al Comitato da tale articolo quando una simile valutazione gli è comunicata. Inoltre, esso ha ritenuto, al punto 47 di tali ordinanze, che l'intenzione della BCE al momento dell'adozione degli atti controversi non rimettesse in discussione la loro natura di atto preparatorio. Tale metodo di analisi è conforme alla giurisprudenza ricordata al punto precedente, in forza della quale l'intenzione dell'autore di un atto oggetto di ricorso giurisdizionale riveste un carattere meramente complementare nell'individuazione della natura, impugnabile o meno, di tale atto.
- 44 Pertanto, i ricorrenti addebitano erroneamente al Tribunale di essersi fondato in astratto sull'atto non vincolante che, secondo la sua interpretazione dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014, doveva essere adottato dalla BCE, ma non sulle misure effettivamente adottate da quest'ultima.
- 45 I ricorrenti tentano di rimettere in discussione le valutazioni del Tribunale menzionate al punto 43 della presente sentenza avvalendosi di una presunzione secondo la quale ogni valutazione di un'autorità produce un effetto vincolante, a meno che tale autorità non indichi chiaramente che tale valutazione non presenta un simile carattere. Orbene, essi spiegano che la BCE stessa ha indicato, sia negli atti controversi sia nell'annuncio pubblico che li accompagnava, di aver proceduto alla valutazione del dissesto o rischio di dissesto di un'entità ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 806/2014. I ricorrenti evidenziano altresì varie altre circostanze, quali la valutazione della proporzionalità effettuata dalla BCE, la quale presuppone che la decisione con cui si procede a una simile valutazione produca effetti giuridici obbligatori, l'annuncio pubblico e la comunicazione agli enti creditizi in questione degli atti controversi, o ancora l'affermazione pubblica secondo cui la liquidazione di tali enti creditizi era inevitabile. Analogamente, i ricorrenti rilevano l'interpretazione inadeguata del termine «vincolante» da parte del Tribunale a proposito della sua analisi della sentenza del tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo) del 9 marzo 2018, termine che significa in realtà, nel contesto dell'articolo 18 di tale regolamento, che la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità effettuata dalla BCE si impone al Comitato in quanto quest'ultimo non può adottare un'azione di risoluzione qualora la BCE abbia concluso che l'istituto bancario interessato non è in situazione di dissesto o rischio di dissesto e, al contrario, è tenuto ad adottare tale azione quando la BCE ha constatato l'esistenza di una simile situazione di dissesto o rischio di dissesto.
- 46 Orbene, la presunzione che i ricorrenti vorrebbero vedere riconosciuta contrasterebbe con il requisito consistente nello stabilire, in presenza di un determinato atto, il suo eventuale carattere vincolante alla luce della sua sostanza e dell'intenzione del suo autore, il che sarebbe conforme alla giurisprudenza ricordata ai punti da 40 a 42 della presente sentenza. Inoltre, essa priverebbe in gran parte della sua portata l'articolo 263 TFUE, poiché la sua applicazione porterebbe il giudice dell'Unione a partire dal principio che tutti gli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione abbiano carattere di decisioni, a meno che questi ultimi non abbiano espressamente indicato il contrario nel caso di un determinato atto. Per di più, lasciando a tali istituzioni, organi o organismi, il compito di qualificare essi stessi i loro atti come decisioni o meno e chiedendo che, salvo indicazione contraria, tali atti siano vincolanti e costituiscano quindi decisioni, una simile presunzione contrasterebbe con la giurisprudenza citata al punto 39 della presente sentenza, secondo cui è irrilevante che un atto sia o meno designato come una «decisione» dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 47 Inoltre, se è vero che qualsiasi atto decisionale di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione deve conformarsi ai principi generali del diritto dell'Unione, compreso il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2009, Nijemeisland, C-170/08, EU:C:2009:369, punto 41 e

giurisprudenza ivi citata) e che, pertanto, numerosi sono gli atti giuridicamente vincolanti che contengono un'analisi di proporzionalità, la presenza di una simile analisi non può, con un ragionamento a contrario, erigersi su un elemento che attesti il carattere vincolante di un atto. Infatti, è pienamente ipotizzabile, per l'autorità interessata, procedere a un'analisi della proporzionalità di una misura nel corso di un procedimento amministrativo che si svolge in più fasi senza che, tuttavia, la sostanza di un atto che si presume essere un atto intermedio ne sia modificata.

- 48 Deve parimenti essere respinto l'argomento dei ricorrenti relativo all'annuncio pubblico e alla comunicazione agli enti creditizi interessati degli atti controversi. Dal punto 45 delle ordinanze impugnate risulta infatti che il Tribunale ha considerato che questi ultimi «non [avevano] formato oggetto di pubblicazione, ma che la BCE [aveva] pubblicato due comunicati che non costitui[vano] in nessun modo gli atti [controversi]». Orbene, una simile considerazione rientra nella valutazione dei fatti da parte del Tribunale, che, fatto salvo lo snaturamento dei fatti medesimi, non allegato dai ricorrenti, non è passibile di controllo nell'ambito di un appello (v., in tal senso, ordinanza del 5 febbraio 2015, Grecia/Commissione, C-296/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:72, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Occorre inoltre precisare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 63 delle sue conclusioni, che la pubblicazione da parte della BCE di comunicati stampa riguardanti la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità non implica che la BCE abbia inteso conferire a tale valutazione un carattere vincolante o che detta valutazione abbia per sua natura un simile carattere.
- 49 Quanto all'argomento vertente sul fatto che l'affermazione pubblica della BCE, secondo cui la liquidazione degli enti creditizi di cui trattasi era inevitabile, confermerebbe il carattere vincolante degli atti controversi, occorre rilevare che esso non è fondato né sulla sostanza di questi ultimi né sull'intenzione del loro autore. Inoltre, una simile liquidazione, conformemente al diritto lettone per quanto riguarda l'ABLV Bank, non è derivata da detti atti, bensì da una decisione adottata dagli azionisti di tale società a seguito della decisione del Comitato secondo cui non era necessario nell'interesse pubblico applicare programmi di risoluzione all'ABLV Bank e all'ABLV Bank Luxembourg, conformemente al regolamento n. 806/2014.
- 50 Infine, occorre respingere l'argomento secondo cui il Tribunale si è basato, come risulterebbe in particolare dal punto 48 delle ordinanze impugnate, su un'interpretazione inadeguata del termine «vincolante» nel contesto dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014. Infatti, in tale punto, il Tribunale si è limitato a riprodurre un motivo della sentenza del tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunale circoscrizionale, Lussemburgo) del 9 marzo 2018, che indicava esplicitamente che «le parti [erano] concordi nell'asserire che le valutazioni e gli accertamenti operati dalla BCE e dal Comitato nell'ambito del [suddetto] regolamento non si impon[eva]no al giudice investito della presente domanda», per indicare che, secondo i ricorrenti stessi, le valutazioni di dissesto o rischio di dissesto di un'entità costituiscono una semplice valutazione di fatto che non produce effetti giuridici.
- 51 Dalle suesposte considerazioni risulta che il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

- 52 Con il loro secondo motivo, i ricorrenti sostengono che le ordinanze impugnate si basano su un'erronea interpretazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014. Tale secondo motivo contiene sostanzialmente due serie di argomenti relativi, da un lato, all'interpretazione in senso stretto di detto articolo 18, che hanno indotto il Tribunale a concludere che gli atti controversi

non erano atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE, e, dall'altro, all'errore in cui il Tribunale sarebbe incorso quando ha constatato che la situazione dell'ABLV Bank e dell'ABLV Bank Luxembourg non era stata modificata da tali atti.

53 La BCE, sostenuta dalla Commissione, fa valere che il secondo motivo è privo di fondamento.

Giudizio della Corte

54 Prima di esaminare le due serie di argomenti dedotti dai ricorrenti nell'ambito del secondo motivo, occorre menzionare alcune considerazioni preliminari.

– Considerazioni preliminari

55 In primo luogo, si deve sottolineare che il regolamento n. 806/2014 trova la sua origine nella volontà del legislatore dell'Unione di prevenire il verificarsi di crisi come quella cosiddetta dei «subprime», avvenuta nel corso del 2008. Questo è il motivo per cui tale regolamento ha l'obiettivo di istituire, conformemente al suo considerando 8, meccanismi di risoluzione più efficaci, i quali devono costituire uno strumento essenziale per evitare le conseguenze dannose delle carenze delle banche verificatesi in passato. Orbene, un simile obiettivo presuppone l'adozione di una decisione rapida, come illustrano i brevi termini previsti all'articolo 18 di detto regolamento, affinché la stabilità finanziaria non sia messa in pericolo. Un simile obiettivo non può, di conseguenza, essere ignorato in sede di interpretazione di quest'ultima disposizione per determinare se la valutazione da parte della BCE del dissesto o rischio di dissesto di un'entità costituisca o meno, nell'ambito della procedura di risoluzione, un atto impugnabile, poiché il riconoscimento del carattere decisionale di una simile valutazione potrebbe incidere sensibilmente sulla celerità di tale procedura.

56 In secondo luogo, occorre rilevare che l'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento n. 806/2014 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 Comitato, il quale è citato ad esclusione di qualsiasi altra istituzione, organo o organismo dell'Unione. Pertanto, non vi è alcuna menzione della BCE e, in particolare, delle valutazioni di dissesto o rischio di dissesto di un'entità alle quali essa può procedere, il che sembra confermare che il legislatore dell'Unione non ha inteso conferire una competenza decisionale alla BCE in materia. Inoltre, l'adozione da parte del Comitato di un programma di risoluzione, conformemente all'articolo 18, paragrafo 6, di tale regolamento, o la decisione di non adottare un simile programma possono essere oggetto di un ricorso dinanzi ai giudici dell'Unione, nell'ambito del quale la valutazione, da parte della BCE, del dissesto o rischio di dissesto di un'entità può essere oggetto di sindacato giurisdizionale.

57 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare le due serie di argomenti presentati dai ricorrenti.

– Sulla prima serie di argomenti connessi all'interpretazione dell'articolo 18 del regolamento n. 806/2014

58 I ricorrenti ritengono sostanzialmente che il Tribunale abbia ommesso di tener conto – nell'interpretazione che esso ha fornito dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014 -- del secondo comma di tale disposizione, di modo che ha erroneamente ritenuto che quest'ultima preveda una mera comunicazione di informazioni fattuali non vincolanti da parte della BCE al Comitato e che quest'ultimo sia il solo competente a determinare se le tre condizioni di cui al primo

comma di detta disposizione siano soddisfatte. I ricorrenti aggiungono che l'esistenza di un dissesto o rischio di dissesto presuppone, alla luce della definizione di tale nozione figurante all'articolo 18, paragrafo 4, di detto regolamento, un'analisi e una conclusione giuridiche.

- 59 I ricorrenti contestano altresì al Tribunale di non aver attribuito, al punto 46 delle ordinanze impugnate, sufficiente importanza all'«equivalenza funzionale» esistente tra la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità e la revoca dell'autorizzazione di quest'ultima. Rifiutando di riconoscere che la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità, che è di competenza dell'autorità di vigilanza, ha carattere vincolante, il Tribunale rimetterebbe in discussione la coerenza del sistema di vigilanza bancaria e di risoluzione, in quanto l'articolo 18 del regolamento n. 806/2014 dovrebbe essere interpretato in modo tale che l'autorità di risoluzione sia vincolata dalla valutazione del dissesto o rischio di dissesto di un'entità effettuata dall'autorità di vigilanza.
- 60 A tale riguardo, occorre indicare, in primo luogo, che spetta al Comitato, conformemente all'articolo 18, paragrafi 1 e 6, del regolamento n. 806/2014, adottare un programma di risoluzione, il quale deve poi, in forza dell'articolo 18, paragrafo 7, di tale regolamento, essere approvato dalla Commissione o, se del caso, dal Consiglio, in quanto tale programma può infatti entrare in vigore solo in assenza di obiezioni da parte di tali istituzioni. Inoltre, un programma di risoluzione può essere adottato, secondo i termini espliciti dell'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettere da a) a c), di detto regolamento, solo se sono soddisfatte tre condizioni, vale a dire che l'entità sia in situazione di dissesto o rischio di dissesto, che non esista alcuna prospettiva ragionevole che altre misure impediscano il suo dissesto entro un termine ragionevole, e che un'azione di risoluzione sia necessaria nell'interesse pubblico, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5, del medesimo regolamento.
- 61 Occorre dunque sottolineare anzitutto, al pari della BCE e della Commissione, che, poiché l'adozione di un programma di risoluzione è subordinata al sussistere delle tre condizioni menzionate al punto precedente e la valutazione del dissesto o rischio di dissesto di un'entità da parte della BCE riguarda solo la prima di tali condizioni, tale valutazione non può pregiudicare l'esito della procedura di risoluzione, poiché quest'ultima dipende anche dalle altre due condizioni.
- 62 A tale riguardo, per quanto concerne la prima condizione, l'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 806/2014 attribuisce un ruolo prioritario, anche se non è esclusivo, alla BCE, poiché spetta a quest'ultima, come regola generale, procedere alla valutazione del dissesto o rischio di dissesto di un'entità. Sebbene anche il Comitato possa procedere a una simile valutazione, ciò può avvenire solo dopo aver informato la BCE della sua intenzione di farlo e solo se quest'ultima non effettua una valutazione entro tre giorni di calendario dal ricevimento di tale informazione. Alla BCE è quindi riconosciuta una competenza prioritaria per procedere a una simile valutazione, fondata, come sottolinea la Commissione, sulla perizia di cui essa dispone in qualità di autorità di vigilanza, poiché, avendo accesso, in tale qualità, a tutte le informazioni prudenziali relative all'ente interessato, essa è la più idonea a determinare – alla luce della definizione di dissesto o rischio di dissesto di cui all'articolo 18, paragrafo 4, di tale regolamento, che fa riferimento, in particolare, ad elementi connessi alla situazione prudenziale quali le condizioni di autorizzazione, l'importo delle attività rispetto alle passività o l'indebitamento attuale o futuro – se tale condizione è soddisfatta.
- 63 Tale interpretazione è confermata dall'obbligo imposto alla BCE, in forza dell'articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 806/2014, di comunicare senza indugio al Comitato, nell'ipotesi in cui quest'ultimo intenda procedere esso stesso alla valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità, qualsiasi informazione utile richiesta da quest'ultimo. Per quanto riguarda, invece, le altre due condizioni previste all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento, il Comitato dispone di una competenza esclusiva a pronunciarsi sulla questione di stabilire se esse siano soddisfatte.

- 64 Inoltre, il considerando 26 del regolamento n. 806/2014 conferma al contempo la competenza concorrente tra la BCE, autorità di vigilanza all'interno dell'SSM, e il Comitato, autorità di risoluzione, a valutare se un ente creditizio si trovi in una situazione di dissesto o rischio di dissesto, e la competenza esclusiva del Comitato a valutare se siano soddisfatte le altre condizioni richieste per l'adozione di un programma di risoluzione.
- 65 Il ruolo della BCE si limita quindi a valutare la prima delle condizioni previste all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 806/2014 e a comunicare al Comitato tale valutazione, o, nel caso in cui quest'ultimo abbia espresso la propria intenzione di realizzare esso stesso una simile valutazione, a fornirgli il suo contributo nella realizzazione di tale compito.
- 66 Pertanto, nel caso di specie, la valutazione da parte della BCE del dissesto o rischio di dissesto dell'ABLV Bank e dell'ABLV Bank Luxembourg non ha prodotto, in quanto tale, effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica, poiché solo l'adozione e poi l'entrata in vigore di un programma di risoluzione nonché l'attuazione di strumenti di risoluzione, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 806/2014, possono modificare tale situazione. La procedura di risoluzione deve quindi essere considerata un procedimento amministrativo complesso che fa intervenire varie autorità e il cui risultato finale, derivante dall'esercizio, da parte del Comitato, della sua competenza, può essere sottoposto al sindacato giurisdizionale di cui all'articolo 86, paragrafo 2, di tale regolamento.
- 67 Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, la valutazione da parte della BCE della condizione di cui all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 806/2014 non è un atto vincolante e, in particolare, non pone il Comitato in una situazione di competenza vincolata tenuto conto di tale valutazione. Infatti, o la BCE ritiene, nella sua valutazione, che l'entità si trovi in una situazione di dissesto o rischio di dissesto, il che ha come conseguenza l'avvio della procedura di cui all'articolo 18 di tale regolamento, oppure considera che così non è, di modo che la procedura non è avviata. Nulla nel testo di tale disposizione indica che il Comitato sia privato, nell'una o nell'altra di tali ipotesi, di un potere discrezionale riguardante la situazione di dissesto o rischio di dissesto dell'entità in questione.
- 68 Infatti, nella prima delle ipotesi menzionate al punto precedente, alla luce della valutazione comunicata dalla BCE e del fascicolo che la giustifica, non è escluso che il Comitato non condivida, o non completamente, l'analisi della BCE, o che vi figurino un'irregolarità alla quale esso è quindi tenuto a rimediare, al fine di evitare che la BCE sia, se del caso, successivamente sanzionata dal giudice dell'Unione nell'ambito di un ricorso di annullamento come previsto all'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento n. 806/2014. A tale riguardo, occorre insistere sul fatto che, come ricordato al punto 62 della presente sentenza, il Comitato è competente, quando lo decide, a procedere alla valutazione della prima delle condizioni di cui all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, di detto regolamento e che è quindi in grado, a tal fine, di sfruttare i documenti messi a sua disposizione dalla BCE.
- 69 Vero è che, nei fatti, la perizia di cui dispone la BCE e la sua conoscenza delle informazioni prudenziali relative all'entità interessata fanno sì che il Comitato faccia probabilmente propria la valutazione della BCE nella maggior parte dei casi. Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 111 delle sue conclusioni, se non vi è «difficoltà ad assumere che la valutazione della BCE possa essere rivestita di auctoritas, nel senso classico del termine, e che il Comitato non possa omettere di tenerne conto, né respingerne il contenuto in maniera acritica», «ciò non implica che essa sia anche dotata della potestas inerente alle decisioni giuridiche che si impongono nei rapporti tra le istituzioni, allorché una di queste non possa discostarsi, nel merito, da quanto l'altra ha disposto o deliberato».
- 70 Nella seconda delle ipotesi menzionate al punto 67 della presente sentenza, nemmeno il Comitato è giuridicamente vincolato dalla valutazione della BCE. Certamente, qualora quest'ultima giunga alla conclusione che l'entità interessata non si trova in una situazione di dissesto o rischio di dissesto, nessuna valutazione è trasmessa al Comitato e la procedura di risoluzione non è quindi avviata, poiché

l'articolo 18, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 806/2014 dispone che la BCE deve comunicare la propria valutazione alla Commissione e al Comitato soltanto qualora ritenga che l'entità si trovi in una situazione di dissesto o rischio di dissesto.

- 71 La valutazione da parte della BCE della condizione prevista all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 806/2014 non produce quindi effetti vincolanti nei confronti del Comitato, tanto più che spetta a quest'ultimo, non appena ricevuta tale valutazione, stimare esso stesso, nell'ambito dell'esame della condizione di cui all'articolo 18, paragrafo 1, primo comma, lettera b), di tale regolamento, se esistano ragionevoli prospettive che altre misure impediscano il dissesto dell'entità interessata.
- 72 In secondo luogo, per quanto riguarda gli argomenti dei ricorrenti fondati sulla distinzione tra la vigilanza e la risoluzione degli enti creditizi, occorre rilevare, al pari della BCE, che quest'ultima, in quanto autorità di vigilanza delle entità e gruppi significativi di cui all'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, quali, nel caso di specie, l'ABLV Bank e l'ABLV Bank Luxembourg, si trova, in linea di principio, nella posizione migliore per procedere alla valutazione della situazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità. Tuttavia, come ricordato ai punti 62, 68 e 70 della presente sentenza, l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 806/2014 non conferisce alla BCE una competenza esclusiva a procedere a una simile valutazione, dato che il Comitato può procedervi anche dopo aver informato la BCE della sua intenzione di farlo e se la BCE non procede a tale valutazione entro tre giorni di calendario dopo aver ricevuto tale informazione.
- 73 Inoltre, l'intervento della BCE nell'ambito della procedura prevista all'articolo 18 del regolamento n. 806/2014 non si basa tanto sulla separazione delle funzioni di vigilanza e di risoluzione quanto sulla perizia particolare di cui tale istituzione dispone in quanto autorità di vigilanza. Di conseguenza, anche se è vero che la normativa bancaria opera una distinzione tra la vigilanza e la risoluzione degli enti creditizi e istituisce, a tal fine, una separazione delle funzioni tra la BCE e il Comitato, tale dicotomia resta senza conseguenze sulla natura della valutazione da parte della BCE del dissesto o rischio di dissesto di un'entità, che rimane un atto preparatorio.
- 74 Quanto all'argomento fondato sull'esistenza di un'equivalenza funzionale tra la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità e la revoca dell'autorizzazione di quest'ultima, occorre ricordare che, al punto 46 delle ordinanze impugnate, il Tribunale, in risposta a tale argomento, ha sottolineato che, sebbene una simile valutazione possa fondarsi sulla valutazione del fatto che le condizioni per il mantenimento dell'autorizzazione non sono più soddisfatte ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 806/2014, questi due atti non sono equivalenti.
- 75 A tale riguardo, se è vero che, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4, del regolamento n. 806/2014, un'entità si considera in dissesto o a rischio di dissesto se si trova in una o più delle situazioni che esso enuncia, una valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un'entità non richiede formalmente una decisione sulla questione di stabilire se l'autorizzazione di tale entità debba essere revocata. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, l'argomento esposto al punto precedente non implica affatto che la valutazione di dissesto o rischio di dissesto di un soggetto spetti esclusivamente e necessariamente alla BCE in quanto autorità di vigilanza, cosicché essa può essere effettuata anche dal Comitato in quanto autorità di risoluzione.

– Sulla seconda serie di argomenti dei ricorrenti relativi alla modifica della situazione giuridica dell'ABLV Bank e dell'ABLV Bank Luxembourg

- 76 I ricorrenti deducono al riguardo tre argomenti.

- 77 In primo luogo, essi fanno valere che la situazione dell'ABLV Bank e dell'ABLV Bank Luxembourg è stata modificata dalla pubblicazione della valutazione del dissesto o rischio di dissesto di tali soggetti da parte della BCE. Tuttavia, è giocoforza constatare, anzitutto, che i ricorrenti non forniscono alcuna precisazione al riguardo. In ogni caso, sebbene non sia escluso che detta pubblicazione abbia avuto conseguenze sulla situazione, in particolare economica, delle medesime entità, essa non ha tuttavia comportato alcuna modifica della loro situazione giuridica.
- 78 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento dei ricorrenti vertente sul punto 47 delle ordinanze impugnate, è sufficiente constatare che si basa su una lettura erronea di tale punto. Il Tribunale infatti, per respingere l'argomento dei ricorrenti fondato su un'asserita differenza testuale tra la pubblicazione sul sito Internet della BCE e gli atti controversi, si è limitato a ricordare in tale punto che, dai punti da 32 a 36 delle suddette ordinanze, risultava che, tenuto conto della loro sostanza, tali atti dovevano essere qualificati come misure preparatorie.
- 79 In terzo luogo, i ricorrenti ritengono che il Tribunale sia incorso in errore fondandosi su una giurisprudenza priva di pertinenza, in quanto valida unicamente per le ipotesi in cui gli atti di cui trattasi non abbiano carattere vincolante, circostanza che non si verificherebbe nel caso di specie.
- 80 A tale riguardo, sebbene la giurisprudenza cui si riferisce tale argomento sia stata elaborata, come sostengono i ricorrenti, in circostanze diverse da quelle del caso di specie, essa è tuttavia pertinente al fine di stabilire se gli atti controversi costituiscano o meno atti impugnabili. In particolare, la premessa sulla quale è fondato detto argomento, vale a dire che gli atti controversi hanno carattere vincolante, è erronea, come risulta dall'esame relativo alla prima serie di argomenti dedotti nell'ambito del presente motivo.

– *Conclusioni sul secondo motivo*

- 81 Poiché le due serie di argomenti dei ricorrenti presentati nell'ambito del secondo motivo sono state respinte, quest'ultimo deve essere respinto.

Conclusione

- 82 Posto che nessuno dei due motivi delle impugnazioni è stato accolto, queste ultime devono essere integralmente respinte.
- 83 Quanto al capo delle conclusioni della Commissione diretto a ottenere che la Corte chiarisca due aspetti del punto 34 delle ordinanze impugnate, occorre ricordare che dall'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché dagli articoli 129 e 132 del regolamento di procedura della Corte, applicabili al procedimento di impugnazione dinanzi alla Corte in applicazione dell'articolo 190 di tale regolamento, risulta inequivocabilmente che le conclusioni dell'interveniente possono avere come oggetto soltanto il sostegno, in tutto o in parte, delle conclusioni di una delle parti. Orbene, chiedendo alla Corte di chiarire il punto 34 delle ordinanze impugnate, la Commissione va al di là delle conclusioni della BCE, dato che quest'ultima si è limitata a chiedere il rigetto delle impugnazioni e la condanna dei ricorrenti alle spese. Il capo delle conclusioni dedotto dalla Commissione deve quindi essere respinto in quanto irricevibile.

Sulle spese

- 84 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima, quando l'impugnazione è infondata, statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

Inoltre, conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento di procedura, anch'esso applicabile al procedimento di impugnazione in forza del citato articolo 184, paragrafo 1, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa si fanno carico delle proprie spese.

⁸⁵ Poiché la BCE ne ha fatto domanda, i ricorrenti, rimasti soccombenti, devono essere condannati a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla BCE. La Commissione, intervenuta nella causa a sostegno della BCE, si farà carico delle proprie spese.

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

- 1) Le impugnazioni sono respinte.**
- 2) Le conclusioni della Commissione europea volte a ottenere che la Corte sostituisca il ragionamento di cui al punto 34 delle ordinanze del Tribunale dell'Unione europea del 6 maggio 2019, ABLV Bank/BCE (T-281/18, EU:T:2019:296), e del 6 maggio 2019, Bernis e a./BCE (T-283/18, non pubblicata, EU:T:2019:295), oggetto delle impugnazioni, sono respinte in quanto irricevibili.**
- 3) L'ABLV Bank AS è condannata alle spese nella causa C-551/19 P.**
- 4) Il sig. Ernest Bernis, il sig. Oļegs Fils, la OF Holding SIA e la Cassandra Holding Company SIA sono condannati alle spese nella causa C-552/19 P.**
- 5) La Commissione europea si fa carico delle proprie spese.**

Firme