

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

12 ottobre 2022 (*)

«Unione economica e monetaria – Unione bancaria – Risanamento e risoluzione degli enti creditizi – Misure di intervento precoce – Decisione della BCE di assoggettare Banca Carige ad amministrazione straordinaria – Ricorso di annullamento – Ricorso proposto da un azionista – Legittimazione ad agire – Interesse distinto da quello della banca – Ricevibilità – Errore di diritto nella determinazione della base giuridica – Interpretazione conforme del diritto nazionale da parte del giudice dell’Unione – Limite – Divieto di interpretare il diritto nazionale contra legem»

Nella causa T-502/19,

Francesca Corneli, residente in Velletri (Italia), rappresentata da M. Condinanzi, L. Boggio e F. Ferraro, avvocati,

ricorrente,

contro

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da C. Hernández Saseta, A. Pizzolla e G. Marafioti, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, D. Triantafyllou e A. Nijenhuis, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata),

composto, al momento della deliberazione, da S. Papasavvas, presidente, S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul (relatore) e J. Martín y Pérez de Nanclares, giudici,

cancelliere: P. Nuñez Ruiz, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento, in particolare:

- l’eccezione di irricevibilità sollevata dalla BCE con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 ottobre 2019;
- l’ordinanza di riunione dell’eccezione al merito del 29 aprile 2020, ai sensi dell’articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale;
- la decisione del 24 giugno 2020, con la quale la Commissione è stata autorizzata a intervenire a sostegno delle conclusioni della BCE;
- la decisione del Tribunale, ai sensi dell’articolo 28 del regolamento di procedura, di rimettere la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato;
- il mezzo istruttorio del 17 novembre 2021, con cui il Tribunale ha ordinato alla BCE, ai sensi dell’articolo 91, lettera b), e dell’articolo 92, paragrafo 3, del regolamento di procedura, di produrre la versione integrale della propria decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-11, del 1° gennaio

2019, che assoggetta la Banca Carige SpA ad amministrazione straordinaria, nonché le tre decisioni di proroga di tale provvedimento;

- la decisione del Tribunale, del 15 dicembre 2021, ai sensi dell'articolo 103, paragrafo 3, del regolamento di procedura, con la quale si concede alla ricorrente e alla Commissione l'accesso ai documenti prodotti dalla BCE, in forza della tutela giurisdizionale effettiva,

in seguito all'udienza del 19 gennaio 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la ricorrente, sig.ra Francesca Corneli, chiede l'annullamento della decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-11 della BCE, del 1° gennaio 2019, che assoggetta la Banca Carige SpA (in prosieguo: la «banca») ad amministrazione straordinaria, nonché di ogni atto consequenziale e successivo, inclusa, in particolare, la decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-13 della BCE, del 29 marzo 2019, che proroga fino al 30 settembre 2019 la durata dell'assoggettamento ad amministrazione straordinaria.

Contesto della controversia e fatti successivi alla proposizione del ricorso

- 2 La banca è un ente creditizio con sede in Italia, quotato in borsa e soggetto alla vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (BCE) dal 2014. Essa ha accumulato perdite per oltre EUR 1,6 miliardi tra il dicembre 2014 e il 1° gennaio 2019. La ricorrente è un'azionista di minoranza della banca. Al momento della proposizione del ricorso, la stessa deteneva 200 000 azioni ordinarie corrispondenti allo 0,000361% del capitale sociale della banca.
- 3 Nel 2016, la BCE ha adottato una misura di intervento precoce riguardante la banca, con la decisione ECB/SSM/2016 – F1T 87K3OQ2OV1UORLH26/26, che fissava alcuni obiettivi da raggiungere tra il 2017 e il 2019 per i crediti deteriorati e la relativa copertura.
- 4 Per conseguire gli obiettivi stabiliti, il consiglio di amministrazione, nel settembre 2017, ha approvato un piano di rafforzamento patrimoniale volto a ripristinare una posizione patrimoniale adeguata, a coprire le perdite subite e, nel complesso, a rafforzare la struttura patrimoniale al fine di ripristinare coefficienti patrimoniali accettabili.
- 5 Malgrado l'emissione di titoli per un ammontare di EUR 544 milioni, completata il 21 dicembre 2017, la banca risultava inosservante, alla data del 1° gennaio 2018, dei requisiti patrimoniali applicabili.
- 6 In seguito, la banca ha tentato, senza successo, di aumentare il proprio capitale al fine di rispettare i requisiti applicabili. Un tentativo di emissione di strumenti di capitale è difatti fallito tre volte nel 2018 (nei mesi di marzo, maggio e giugno), a causa del limitato interesse degli investitori.
- 7 Tali insuccessi hanno esacerbato, all'interno del consiglio di amministrazione della banca, tensioni che hanno condotto a diverse dimissioni (sedici tra il marzo 2016 e l'agosto 2018), rendendo necessaria la nomina di nuovi membri. Pertanto gli azionisti della banca, nell'assemblea straordinaria del 20 settembre 2018, hanno rinnovato detto consiglio di amministrazione e ne hanno nominato presidente il sig. Modiano. Nella riunione di tale consiglio di amministrazione, del 21 settembre 2018, il sig. Innocenzi è stato nominato amministratore delegato.
- 8 Alla fine del settembre 2018, la banca segnalava ancora coefficienti patrimoniali inferiori ai requisiti. La BCE ha allora chiesto alla banca di presentare un piano di conservazione conformemente all'articolo 142 della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e

2006/49/CE (GU 2013, L 176, pag. 338). La banca ha quindi presentato un nuovo piano di conservazione in seguito all'insuccesso del terzo tentativo di aumento del proprio capitale (v. precedente punto 6). Ritenendo tuttavia che tale piano non contenesse modifiche sostanziali, la BCE ha deciso di non approvarlo e ha chiesto alla banca di presentare, al più tardi entro il 30 novembre 2018, una strategia volta a ripristinare e assicurare in modo sostenibile l'osservanza dei requisiti entro il 1° gennaio 2019.

9 Per soddisfare tale richiesta, il consiglio di amministrazione della banca ha adottato, il 12 novembre 2018, il «piano di rafforzamento patrimoniale del novembre 2018» articolato in due fasi, ossia, anzitutto, l'emissione di obbligazioni subordinate Tier 2 e, in seguito, un aumento di capitale soggetto all'approvazione degli azionisti.

10 La prima fase è stata realizzata con la sottoscrizione di obbligazioni per un ammontare pari a EUR 318,2 milioni da parte dello Schema volontario d'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi (Italia), e per un ammontare pari a EUR 1,8 milioni da parte del Banco di Desio e della Brianza SpA.

11 Non è stato possibile attuare la seconda fase a seguito dell'opposizione, manifestata da azionisti detentori del 70% del capitale nell'assemblea straordinaria del 22 dicembre 2018, avverso un aumento di capitale da effettuarsi mediante scambio di obbligazioni subordinate con azioni di nuova emissione. Prima di deliberare, gli azionisti in questione desideravano che fossero loro comunicati, da un lato, il piano industriale e, dall'altro, il bilancio di esercizio della banca del 2018.

12 A seguito di tali eventi:

- il 23 dicembre 2018, la banca ha reso noto con un comunicato stampa che, a seguito della mancata approvazione della proposta presentata dal consiglio di amministrazione, la vicepresidente e un altro membro di tale consiglio si erano dimessi con effetto immediato;
- il 2 gennaio 2019, un altro comunicato stampa, anch'esso emanato dalla banca, ha annunciato le dimissioni, con effetto da tale data, di altri cinque membri di detto consiglio di amministrazione, ivi compresi il presidente, sig. Modiano, e il direttore generale, sig. Innocenzi;
- tali dimissioni hanno comportato la cessazione di detto consiglio di amministrazione ai sensi, da un lato, dell'articolo 18, comma 12, dello statuto della banca e, dall'altro lato, dell'articolo 2386 del codice civile italiano.

13 Conformemente allo statuto della banca, i quattro membri non dimissionari del consiglio di amministrazione sono rimasti in carica per garantire l'ordinaria amministrazione.

14 Il 1° gennaio 2019 la BCE ha deciso di assoggettare la banca ad amministrazione straordinaria (in prosieguo: la «decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria»), con i seguenti effetti:

- scioglimento del consiglio di amministrazione della banca e sostituzione degli ex membri con tre commissari straordinari, tra i quali i sigg. Modiano e Innocenzi, che erano stati rispettivamente presidente di detto consiglio di amministrazione e amministratore delegato di tale ente;
- scioglimento del collegio sindacale della banca e sostituzione degli ex membri con altre tre persone;
- assegnazione ai nuovi organi del compito di «dare corso alle azioni necessarie ad assicurare che [la banca] torni a rispettare i requisiti patrimoniali in modo sostenibile».

15 Il 2 gennaio 2019, l'adozione della decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria è stata annunciata, simultaneamente, con comunicati stampa, da un lato, della BCE e, dall'altro, della banca. Alla stessa data le negoziazioni dei titoli emessi o garantiti sono state sospese dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Italia) «fino alla vigenza della (...) decisione [di assoggettamento ad amministrazione straordinaria] ovvero fino a quando, anche in esito alle ulteriori

eventuali iniziative delle competenti [a]utorità per la [v]igilanza prudenziale, non sarà ripristinato un completo quadro informativo sui titoli, emessi o garantiti [dalla banca]».

- 16 Il 5 gennaio 2019, la ricorrente ha richiesto alla BCE una copia della decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, ai sensi dell'articolo 6 della decisione BCE/2004/3 della BCE, del 4 marzo 2004, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della BCE (GU 2004, L 80, pag. 42); poiché tale domanda è stata respinta, la ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione di rigetto (sentenza del 29 giugno 2022, Corneli/BCE, T-501/19, non pubblicata, EU:T:2022:402).
- 17 Il 29 marzo 2019, la BCE ha prorogato fino al 30 settembre 2019 la durata dell'assoggettamento ad amministrazione straordinaria (in prosieguo: la «decisione di proroga»); l'adozione di tale decisione è stata annunciata dalla banca in un comunicato stampa del 30 marzo 2019.
- 18 Il 30 settembre 2019 la BCE ha prorogato fino al 31 dicembre 2019 l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria (in prosieguo: la «seconda decisione di proroga»).
- 19 Il 20 dicembre 2019, la BCE ha prorogato fino al 31 gennaio 2020 l'amministrazione straordinaria al fine di consentire il perfezionamento dell'operazione di rafforzamento patrimoniale (in prosieguo: la «terza decisione di proroga»).

Conclusioni delle parti

- 20 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria nonché ogni atto consequenziale e successivo, ivi incluse, in particolare, la decisione di proroga e le decisioni di proroga successive;
 - condannare la BCE e la Commissione alle spese.
- 21 La BCE, sostenuta dalla Commissione, chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso irricevibile o, in ogni caso, infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sugli atti di cui si chiede l'annullamento

- 22 Nel caso di specie, la ricorrente chiede l'annullamento di vari atti:
- nel ricorso, ella chiede l'annullamento della decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria e di «ogni atto consequenziale e successivo», ivi compresa la decisione di proroga;
 - in una lettera indirizzata alla cancelleria in merito al deposito della replica, ella precisa che la seconda decisione di proroga, adottata medio tempore, deve essere inclusa nell'oggetto del ricorso;
 - nella replica, ella sostiene che nell'oggetto del ricorso deve essere inclusa, allo stesso titolo, la terza decisione di proroga.
- 23 A tal proposito, si deve ricordare che, secondo l'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura del Tribunale, l'oggetto della controversia deve essere contenuto nel ricorso.

- 24 Peraltro, i ricorsi di annullamento devono essere proposti avverso atti pregiudizievoli esistenti (v. sentenza del 5 ottobre 2017, Ben Ali/Consiglio, T-149/15, non pubblicata, EU:T:2017:693, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).
- 25 Nel caso di specie, le norme enunciate ai precedenti punti 23 e 24 sono rispettate, da un lato, per la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria e, dall'altro, per la decisione di proroga, poiché tali due decisioni sono contemplate nel ricorso, esistevano al momento della proposizione di quest'ultimo e arrecavano allora pregiudizio alla ricorrente.
- 26 Per contro, la seconda e la terza decisione di proroga sono state adottate dopo il deposito del ricorso e non sono contemplate in quest'ultimo. È pur vero che la ricorrente ha menzionato, nel ricorso, oltre alla decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, «ogni atto consequenziale e successivo». Tuttavia, una formula così generica non può essere considerata soddisfacente rispetto alla prescrizione stabilita dall'articolo 21 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e ripresa dall'articolo 76 del regolamento di procedura. Secondo tali disposizioni, l'oggetto della controversia deve essere individuato nel ricorso e quest'ultimo deve essere corredato, in caso di ricorso di annullamento, di una copia dell'atto controverso, in modo da consentire la determinazione, senza alcun possibile dubbio, dell'oggetto della controversia. Nel caso di specie, è evidente che tale prescrizione non è rispettata qualora il ricorrente si limiti ad inserire nel ricorso una formula di tale tenore.
- 27 Inoltre, non si può ritenere che la ricorrente abbia formulato una domanda di adattamento del ricorso ai sensi dell'articolo 86 del regolamento di procedura, che dispone quanto segue:
- quando un atto di cui si chiede l'annullamento è sostituito o modificato da un altro atto avente il medesimo oggetto, il ricorrente, prima della chiusura della fase orale o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, può adattare il ricorso per tener conto di questo elemento nuovo (paragrafo 1);
 - in un caso del genere, l'adattamento del ricorso è effettuato con atto separato ed entro il termine previsto (paragrafo 2).
- 28 La prescrizione, di natura formale, di effettuare l'adattamento del ricorso con atto separato non è stata rispettata nel caso di specie. È pur vero che la ricorrente ha rimesso in discussione la legittimità della seconda e della terza decisione di proroga. Tuttavia, tale contestazione è intervenuta, per i due provvedimenti, da un lato, nella replica e, dall'altro, in una lettera indirizzata alla cancelleria in merito al deposito di quest'ultimo atto. Orbene, un'indicazione inserita in un documento riguardante un altro atto non può essere considerata, alla luce della disposizione analizzata, una domanda presentata con «atto separato».
- 29 Pertanto, risulta che le condizioni stabilite dall'articolo 86 del regolamento di procedura non sono rispettate nel caso di specie e che, di conseguenza, le domande di adattamento del ricorso non sono ricevibili. Perciò, come si evince dai precedenti punti 25 e 26, il ricorso è ricevibile nella parte in cui è proposto avverso la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria e la decisione di proroga (in prosieguo: le «decisioni controverse»), ma non è ricevibile per «ogni atto consequenziale e successivo», ivi comprese la seconda e la terza decisione di proroga.

Sulla legittimazione ad agire

- 30 Sostenuta dalla Commissione, la BCE solleva un'eccezione di irricevibilità relativa al fatto che la ricorrente sarebbe priva della necessaria legittimazione ad agire avverso le decisioni controverse, in quanto la stessa non sarebbe né direttamente, né individualmente interessata da tali decisioni.
- 31 A tal proposito, si deve rilevare che la legittimazione richiesta per proporre un ricorso di annullamento è disciplinata dall'articolo 263, quarto comma, TFUE, secondo il quale, nel caso di specie, una persona fisica o giuridica deve essere direttamente e individualmente interessata dalla decisione che la stessa intende rimettere in discussione qualora tale decisione sia stata presa nei confronti di un'altra persona.
- 32 Al fine di statuire, occorre esaminare tali prescrizioni alla luce della situazione in cui si trovava la ricorrente.

– *Sull'incidenza diretta nei confronti della ricorrente*

33 Secondo la giurisprudenza, una persona è direttamente interessata (incidenza diretta) nel caso in cui, in modo cumulativo, l'atto controverso:

- produca direttamente effetti sulla sua situazione giuridica;
- non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione europea, senza intervento di alcuna norma intermedia (v., in tal senso, sentenza del 5 novembre 2019, BCE e a./Trasta Komercbanka e a., C-663/17 P, C-665/17 P e C-669/17 P; in prosieguo: la «sentenza Trasta», EU:C:2019:923, punto 103).

34 Come risulta dal fascicolo, le decisioni controverse incidono sulla situazione giuridica della ricorrente, nel caso di specie, senza intervento di alcun atto intermedio, poiché queste ultime, di per se stesse, modificano i diritti di cui la ricorrente dispone per partecipare, in qualità di azionista, alla gestione della banca secondo le norme applicabili:

- difatti, dette decisioni incidono sul diritto della ricorrente di eleggere, in quanto azionista, gli organi amministrativi e di controllo della banca, dato che, in assenza di tali decisioni, gli azionisti che, da soli o insieme ad altri, detengono una determinata quota del capitale possono presentare una lista di candidati per l'elezione dei membri del consiglio di amministrazione nonché del collegio sindacale e ogni azionista può eleggere, tra i candidati, i membri di tali due organi, conformemente allo statuto della banca (articoli 18 e 26);
- peraltro, la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria incide sul diritto spettante agli azionisti, come la ricorrente, di convocare l'assemblea generale degli azionisti e di stabilire l'ordine del giorno, dato che, secondo l'articolo 10, comma 4, dello statuto della banca, gli azionisti possono chiedere la convocazione dell'assemblea generale e stabilire le materie all'ordine del giorno, che, nel caso di specie, tale diritto viene sospeso dalle decisioni controverse, e che, conformemente all'articolo 70, comma 2, del decreto legislativo del 1° settembre 1993, n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (supplemento ordinario alla GURI n. 230, del 30 settembre 1993) (in prosieguo: il «testo unico bancario»), solo i commissari straordinari possono convocare l'assemblea generale e stabilire l'ordine del giorno, previa approvazione della BCE ai sensi dell'articolo 72, comma 6, del testo unico bancario;
- infine, le decisioni controverse modificano le condizioni in cui gli azionisti, come la ricorrente, possono mettere in causa la responsabilità degli organi amministrativi e di controllo, dato che tale responsabilità, in linea di principio disciplinata dall'articolo 2392 del codice civile italiano, è limitata, in caso di amministrazione straordinaria, secondo l'articolo 72, comma 9, del testo unico bancario, ai casi di dolo o colpa grave, che, peraltro, tale disposizione prevede che le azioni civili nei confronti dei commissari straordinari siano promosse previa autorizzazione della BCE, e che il comma 5 di detto articolo riserva ai commissari straordinari il diritto di esercitare le azioni sociali di responsabilità contro i membri dei disciolti organi della banca o l'amministratore delegato, privando quindi l'assemblea degli azionisti o gli azionisti che, congiuntamente, detengono una determinata quota del capitale sociale del diritto di esercitare siffatta azione ai sensi degli articoli 2393 e 2393 bis del codice civile italiano.

35 Da tali elementi risulta che il rapporto giuridico tra la banca e i suoi azionisti, tra i quali figura la ricorrente, è stato modificato, senza intervento di qualsivoglia atto intermedio, dalle decisioni controverse, che la riguardano dunque direttamente.

36 Tale conclusione è tuttavia contestata dalla BCE e dalla Commissione.

37 In primo luogo, tali istituzioni affermano, in sostanza, che l'effetto delle decisioni controverse sulla situazione degli azionisti, ammesso che sia accertato, avrebbe inciso sull'esercizio dei loro diritti soltanto temporaneamente, per il periodo a cui si riferiscono tali decisioni.

- 38 A tal proposito si deve rilevare che, per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, non si fa distinzione tra gli effetti prodotti da un atto a seconda che questi ultimi riguardino l'esistenza di un diritto oppure il suo esercizio; un diritto esiste per essere esercitato cosicché, anche se l'effetto prodotto dall'atto riguarda l'esercizio del diritto, quest'ultimo è colpito in relazione al fine per cui è stato creato e conferito (v., in tal senso, ordinanza del 25 giugno 2014, Accorinti e a./BCE, T-224/12, non pubblicata, EU:T:2014:611, punto 89). Pertanto, nella giurisprudenza nulla indica che debbano essere escluse dalla tutela giurisdizionale le situazioni in cui si pregiudichi, per un periodo limitato, la situazione giuridica di una parte.
- 39 L'argomento deve dunque essere respinto.
- 40 In secondo luogo, la BCE e la Commissione sostengono che la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria non avrebbe inciso sui diritti essenziali degli azionisti in quanto, ai sensi delle norme applicabili, le decisioni che rivestivano importanza per la banca sarebbero rimaste di spettanza degli azionisti.
- 41 A tal proposito, occorre rilevare che, come riferito dalla BCE e dalla Commissione, talune decisioni produttive di effetti per la banca potevano ancora essere adottate, in amministrazione straordinaria, dall'assemblea generale degli azionisti. Tuttavia, l'assemblea doveva essere convocata, in tal caso, dagli amministratori straordinari, senza che gli azionisti stessi potessero convocarla. Orbene, nulla consente di distinguere, tra i diritti di cui godono gli azionisti, quelli che sarebbero essenziali e meriterebbero tutela, dagli altri, ritenuti invece meno importanti, che ne sarebbero sprovvisti.
- 42 L'argomento deve dunque essere respinto.
- 43 In terzo luogo, la BCE e la Commissione sostengono che i diritti asseritamente colpiti apparterrebbero all'assemblea generale e non già agli azionisti considerati individualmente. Ne risulterebbe che le decisioni controverse non inciderebbero direttamente sulla situazione giuridica dei singoli azionisti.
- 44 A tal riguardo, occorre rilevare che l'argomento della BCE e della Commissione relativo ai diritti dell'assemblea generale prescinde, quanto meno, dal diritto di voto che consente a ciascun azionista di partecipare individualmente all'elezione dei membri chiamati a far parte degli organi amministrativi e di controllo. Orbene, risulta dal fascicolo che, con l'adozione della decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, detto diritto non poteva più essere esercitato dagli azionisti per via dell'amministrazione straordinaria, dal momento che tale nomina doveva essere decisa, nell'ambito di siffatto regime, dalla BCE stessa, senza che quest'ultima dovesse neppure consultare gli azionisti.
- 45 È pur vero che il voto espresso da un determinato azionista non consente, di per sé, l'adozione di una delibera dell'assemblea qualora tale azionista non detenga una quota sufficientemente rilevante del capitale sociale. Tuttavia, siffatta circostanza non priva tale diritto di voto, per ciascun azionista, della sua esistenza e, pertanto, della sua necessaria tutela giurisdizionale.
- 46 L'argomento deve dunque essere respinto.
- 47 In quarto luogo, contrariamente alla ricorrente la quale ritiene che nel caso di specie la ricevibilità del ricorso possa fondarsi sulla posizione adottata dalla Corte nella sentenza Trasta, la BCE e la Commissione sono dell'avviso che tale sentenza confermi piuttosto la loro tesi, vale a dire l'irricevibilità del ricorso.
- 48 A tal proposito, è necessario rilevare che la Corte, in detta sentenza, senza affrontare l'incidenza individuale nei confronti degli azionisti, si è pronunciata sulle condizioni in cui questi ultimi potevano essere considerati direttamente interessati da una decisione adottata a titolo di vigilanza bancaria nei confronti di un ente creditizio di cui detenevano quote.
- 49 In quel caso di specie, la BCE, adottando tale decisione, aveva revocato l'autorizzazione di cui tale ente necessitava per esercitare le proprie attività creditizie. A seguito di tale revoca, l'ente in questione era stato posto in liquidazione, ai sensi del diritto nazionale, da un giudice nazionale. Per il proficuo espletamento della liquidazione, tale giudice aveva nominato un liquidatore. Nel caso di specie, era stata impugnata la decisione con la quale la BCE aveva revocato l'autorizzazione a detto ente.

50 Nella sentenza Trasta, la Corte ha dichiarato che tale decisione di revoca produceva in maniera diretta effetti sulla situazione giuridica dello stesso ente interessato poiché, una volta adottata la decisione, l'ente non era più autorizzato a proseguire le sue attività creditizie (punto 104).

51 Per contro, la decisione di revoca non produceva un simile effetto sugli azionisti. È pur vero che dopo l'adozione di tale decisione era diminuito il valore delle azioni o la quota di dividendi distribuibili. Tuttavia, tale effetto non aveva, per la Corte, natura giuridica, bensì natura economica. Secondo la Corte, la revoca dell'autorizzazione, di per sé, non ostava a che gli azionisti continuassero ad esercitare i loro diritti nell'assemblea generale, ad esempio per richiedere che fosse modificato l'oggetto sociale dell'ente in modo da consentirgli di proseguire l'attività in un settore diverso da quello creditizio.

52 In definitiva, dalla sentenza Trasta risulta che, secondo la Corte, solo la decisione di messa in liquidazione incideva sulla situazione giuridica degli azionisti, poiché tale decisione affidava la gestione dell'ente interessato al liquidatore privando gli azionisti della possibilità di partecipare a detta gestione. Orbene, tale decisione non era stata adottata dalla BCE, bensì da un giudice nazionale ai sensi del diritto nazionale senza che una simile conseguenza, vale a dire la liquidazione, fosse prevista nel diritto dell'Unione in caso di revoca dell'autorizzazione. In quanto tale, detta revoca dell'autorizzazione, disposta dalla BCE, non incideva quindi direttamente, di per sé, sulla situazione giuridica degli azionisti. Poiché la revoca dell'autorizzazione costituiva l'atto controverso, il ricorso, proposto dagli azionisti, doveva essere dichiarato irricevibile (punti da 105 a 115 di detta sentenza).

53 Pertanto, la sentenza Trasta riguardava una situazione differente, in quanto, a differenza della presente causa, la decisione controversa nella causa che ha dato origine a tale sentenza non aveva alcuna incidenza, di per sé, sulla situazione giuridica degli azionisti ricorrenti.

54 L'argomento deve dunque essere respinto e, di conseguenza, la ricorrente può essere considerata direttamente interessata, nel caso di specie, dalle decisioni controverse.

– *Sull'incidenza individuale nei confronti della ricorrente*

55 Secondo la BCE e la Commissione, la ricorrente non sarebbe individualmente interessata (incidenza individuale), poiché le decisioni controverse avrebbero inciso sui suoi diritti in misura non diversa da quella riscontrata dagli altri azionisti della banca.

56 A tal proposito occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, chi non sia destinatario della decisione controversa è interessato individualmente da quest'ultima qualora essa lo colpisca a causa di determinate qualità personali ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari (sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, EU:C:1963:17, pag. 220).

57 Per la ricorrente, il requisito dell'incidenza individuale sarebbe soddisfatto nel caso di specie, in quanto:

- ella fa parte di un gruppo i cui membri sarebbero stati individuati o individuabili nel momento in cui sono state adottate le decisioni controverse;
- e sarebbe stato possibile fondare tale individuazione su criteri tipici dei membri di tale gruppo (v. sentenza del 23 aprile 2009, Sahlstedt e a./Commissione, C-362/06 P, EU:C:2009:243, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

58 A tal proposito, per quanto riguarda il primo criterio, è necessario rilevare che, come segnalato dalla ricorrente, ella era individuabile, nella sua qualità di azionista, nel momento in cui sono state adottate le decisioni controverse. Infatti, la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria è stata adottata il 1° gennaio, vale a dire in un giorno in cui, poiché gli enti creditizi osservano la chiusura, le quote detenute nel capitale azionario non potevano essere negoziate. Come ammesso dalla BCE, è peraltro a motivo dell'impossibilità di acquistare o vendere allora quote azionarie che la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria è stata adottata in detto giorno. In tale momento l'elenco degli azionisti era chiuso. L'identità di ciascuno di loro era verificabile, come richiesto dalla giurisprudenza. Non diversa è stata la situazione per la decisione di proroga. È pur vero

che tale decisione non è stata adottata in un giorno festivo, contrariamente alla prima. Resta nondimeno il fatto che, al momento della sua adozione, l'elenco degli azionisti che potevano essere interessati era, del pari, determinato.

- 59 Per quanto riguarda il secondo criterio, si deve osservare allo stesso modo che gli azionisti, tra cui la ricorrente, si sono trovati colpiti, a seguito dell'adozione delle decisioni controverse, in una qualità che li distingueva in modo esclusivo, vale a dire, da un lato, quella di detenere azioni nel capitale della banca e, dall'altro, quella di trovarsi esclusi, per effetto di tali decisioni, dall'esercizio di taluni diritti connessi a dette azioni.
- 60 Il criterio relativo all'incidenza individuale è stato precisato nel senso che esso può considerarsi soddisfatto, in particolare, quando l'atto controverso modifica diritti acquistati, prima della sua adozione, dall'interessato (v. sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 72 e giurisprudenza ivi citata).
- 61 Orbene, la ricorrente godeva, precisamente, prima dell'adozione delle decisioni controverse, di diritti connessi alle sue azioni i quali, mentre erano nella sua titolarità, si sono trovati colpiti per il periodo a cui si riferiscono tali decisioni.
- 62 A tal proposito, è necessario notare che, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, del testo unico bancario, il primo effetto prodotto dall'assoggettamento ad amministrazione straordinaria consiste nella sospensione delle funzioni dell'assemblea generale, vale a dire della possibilità per gli azionisti di esprimere la loro posizione sulle proposte loro presentate.
- 63 Inoltre, la ricorrente figurava tra gli azionisti che in sede di voto erano risultati contrari alla proposta presentata il 22 dicembre 2018 all'assemblea generale, voto che, pur esprimendo solamente una richiesta di rinvio, ha comportato le dimissioni di alcuni membri del consiglio di amministrazione e, successivamente, lo scioglimento di quest'ultimo, trovandosi allora la banca nella situazione che, nel contesto cui essa si trovava confrontata, ha comportato, come precisato nella decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, l'intervento della BCE, con sospensione delle funzioni dell'assemblea generale e quindi della possibilità, per gli azionisti, di concorrere con il loro voto alla futura strategia della banca.
- 64 Ciò considerato, si può concludere che la ricorrente soddisfa i requisiti previsti nella sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17).
- 65 Tale conclusione è contestata dalla BCE e dalla Commissione.
- 66 In primo luogo, esse sottolineano che, se il Tribunale dovesse giungere alla conclusione che il ricorso di annullamento è irricevibile, una siffatta dichiarazione di irricevibilità non sarebbe contraria all'obbligo, gravante sul giudice dell'Unione, di garantire ai ricorrenti effettivi o potenziali una tutela giurisdizionale effettiva, in quanto la ricorrente potrebbe ancora proporre, in un caso del genere, dinanzi allo stesso giudice, un ricorso per risarcimento danni allo scopo di ottenere, se del caso, la riparazione del pregiudizio subito.
- 67 A tal riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza, il ricorso di annullamento e quello per risarcimento danni perseguono obiettivi che, essendo distinti, non possono essere confusi (sentenza del 2 dicembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, 5/71, EU:C:1971:116); di conseguenza, il giudice dell'Unione non può ritenere che un tipo di ricorso (nel caso di specie, un ricorso di annullamento) possa essere dichiarato irricevibile sulla base del rilievo che un secondo ricorso (per esempio, un ricorso per risarcimento danni) possa essere dichiarato, per quanto lo riguarda, conforme ai requisiti di ricevibilità.
- 68 L'obiezione può dunque essere respinta.
- 69 In secondo luogo, la BCE deduce, con il sostegno della Commissione, che la giurisprudenza concernente i gruppi chiusi dovrebbe essere limitata ad enti composti da un numero esiguo di membri. Così non sarebbe nel caso di specie, poiché, al momento in cui le decisioni controverse sono state adottate, la banca contava circa 35 000 azionisti. Secondo queste due istituzioni, ammettere la

ricevibilità di un ricorso proponibile da un numero così elevato di ricorrenti contrasterebbe con la posizione adottata nella sentenza del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17).

- 70 A tal proposito, si deve rilevare che, come sottolineato dalla BCE e dalla Commissione, varie sentenze richiamate dalla ricorrente si riferiscono a gruppi composti da un numero esiguo di membri, per esempio 8 enti nella causa all'origine della sentenza del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione (C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, punto 63), 6 nella causa all'origine della sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 76), oppure 27 nella sentenza del 1° luglio 1965, Toepfer e Getreide-Import Gesellschaft/Commissione (106/63 e 107/63, EU:C:1965:65, pag. 499).
- 71 Secondo la ricorrente, i termini utilizzati nella giurisprudenza esaminata in tale sede mirerebbero soltanto, tuttavia, a spiegare il criterio in questione, vale a dire il requisito che il gruppo interessato sia composto da membri identificabili nel momento in cui è adottata la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, e costituisca quindi un gruppo non ampliabile e connotato, di conseguenza, dalla caratteristica di essere «ristretto», «limitato» oppure «chiuso» (v., in tal senso, sentenze del 13 marzo 2008, Commissione/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punto 71, nonché del 27 febbraio 2014, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punto 59).
- 72 La ricorrente ritiene, in ogni caso, che la giurisprudenza ammetta ricorsi in situazioni che possono implicare un numero elevato di ricorrenti. Ciò varrebbe per i ricorsi proposti da beneficiari contro decisioni adottate dalla Commissione nei confronti di uno o più Stati membri in ordine a regimi concernenti aiuti erogati o erogabili da questi ultimi. Benché decisioni di tale tipo non siano emanate nei loro confronti, la giurisprudenza consentirebbe a tali beneficiari di contestare dinanzi al Tribunale la legittimità delle decisioni così adottate, ancorché i ricorrenti possano essere numerosi, o addirittura molto numerosi, a seconda del tipo di regime interessato [sentenza del 28 giugno 2018, Andres (fallimento Heitkamp BauHolding)/Commissione, C-203/16 P, EU:C:2018:505].
- 73 La Commissione replica sostenendo che, in siffatte cause relative a beneficiari di aiuti, gli atti controversi avrebbero natura regolamentare e non già carattere individuale; questi ultimi riguarderebbero, infatti, provvedimenti nazionali implicanti un regime di aiuto applicabile a categorie di persone dotate di determinate caratteristiche.
- 74 A tal riguardo, occorre osservare che la posizione adottata dalla Commissione sulla natura regolamentare degli atti contemplati nelle cause relative a beneficiari di aiuti non comporterebbe, se tale natura dovesse essere confermata, l'irricevibilità del ricorso. Infatti, l'articolo 263, quarto comma, TFUE sancisce la ricevibilità dei ricorsi proposti contro atti regolamentari qualora la situazione dei ricorrenti sia colpita senza misure di esecuzione. Orbene, senza intervento di alcun atto intermedio, di qualsivoglia natura, le decisioni controverse hanno inciso sulla situazione giuridica degli azionisti, nel caso di specie, privandoli della possibilità di esercitare taluni diritti connessi alle loro azioni nel corso dell'amministrazione straordinaria della banca (v., in tal senso, sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci, da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punti 28 e 58).
- 75 Pertanto, la Commissione non può validamente, da un lato, contestare l'incidenza individuale nei confronti della ricorrente sulla base del rilievo che quest'ultima farebbe parte di una categoria di operatori economici e, dall'altro, sostenere che il ricorso sarebbe irricevibile, in quanto sarebbe rivolto contro un atto che, riguardando una siffatta categoria, avrebbe natura regolamentare, in un contesto in cui tale atto ha inciso sulla situazione giuridica della ricorrente senza l'intervento di un atto intermedio.
- 76 Perciò la seconda obiezione deve essere anch'essa respinta e si può concludere, da un lato, che le decisioni controverse riguardano individualmente la ricorrente e, dall'altro, alla luce delle precedenti considerazioni sull'incidenza diretta, che la ricorrente soddisfa i requisiti imposti dal Trattato ai fini della legittimazione ad agire.

Sull'interesse ad agire

- 77 La BCE sostiene che la ricorrente sarebbe priva dell'interesse ad agire necessario per proporre il presente ricorso.
- 78 A tal proposito, è necessario rilevare che, secondo la giurisprudenza, la ricorrente, al fine di proporre il proprio ricorso, deve dimostrare l'esistenza di un interesse ad agire fornendo la prova che gli effetti giuridici vincolanti prodotti dalle decisioni controverse sono idonei a incidere sui suoi interessi, prova, questa, che può essere data dimostrando che l'atto ha modificato in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, *Deutsche Post e Germania/Commissione*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 37).
- 79 Poiché la ricorrente detiene quote del capitale di un'impresa, l'interesse ad agire deve essere distinto da quello dell'impresa, nel caso di specie la banca, di cui la ricorrente è azionista. Infatti, solo l'impresa ha il diritto, in linea di principio, di proporre ricorso, per difendere il proprio interesse. Se l'interesse da difendere è quello dell'impresa, l'azionista può chiedere all'assemblea generale o all'organo amministrativo di proporre il ricorso (v., in tal senso, sentenze del 20 giugno 2000, *Euromin/Consiglio*, T-597/97, EU:T:2000:157, punto 50, nonché del 12 novembre 2015, *HSH Investment Holdings Coinvest-C e HSH Investment Holdings FSO/Commissione*, T-499/12, EU:T:2015:840, punto 31).
- 80 Allo stesso modo, la Corte europea dei diritti dell'uomo distingue, da un lato, i ricorsi proposti dagli azionisti per la tutela dei loro propri diritti e, dall'altro, quelli proposti dagli stessi per assicurare la tutela dei diritti dell'impresa (Corte EDU, 7 luglio 2020, *Albert e a. c. Ungheria*, CE:ECHR:2020:0707JUD000529414).
- 81 Nel caso di specie, la ricorrente, per fondare il proprio ricorso, non si avvale dell'effetto prodotto sulla banca dalle decisioni controverse, bensì adduce l'incidenza di tali decisioni sui diritti a lei spettanti, personalmente, in qualità di azionista, in particolare quello di convocare un'assemblea generale per proporre l'esperimento di un ricorso oppure il diritto di integrare in tal senso l'ordine del giorno di siffatta assemblea.
- 82 Pertanto, non si può ritenere, come invece fa la BCE, che, se le decisioni impugnate fossero annullate, l'effetto sulla situazione degli azionisti sarebbe identico a quello che l'annullamento produrrebbe sulla situazione della banca: fondando il proprio ricorso sull'effetto prodotto dalle decisioni controverse sui suoi propri diritti, la ricorrente può vantare un interesse a chiedere l'annullamento di dette decisioni che non si confonde con quello della banca, bensì se ne distingue. Il requisito dell'interesse distinto è quindi soddisfatto nel caso di specie.
- 83 Da quanto precede risulta che il ricorso proposto dalla ricorrente può essere dichiarato ricevibile in quanto proposto a suo nome avverso le decisioni controverse.

Nel merito

- 84 A sostegno del ricorso, la ricorrente deduce sette motivi, vertenti, rispettivamente:
- sulla violazione delle norme relative alla proporzionalità;
 - sulla violazione dell'obbligo di motivazione e del diritto di essere ascoltata;
 - sulla nomina a commissari straordinari di persone che avevano in precedenza esercitato importanti funzioni nella direzione e nell'amministrazione della banca;
 - sull'errore di diritto commesso nella determinazione della base giuridica utilizzata per l'adozione delle decisioni controverse;
 - sul fatto che la BCE avrebbe tentato di risolvere problemi di amministrazione con la nomina di persone che avevano causato detti problemi;
 - sulla violazione, da un lato, delle norme relative ai diritti dell'azionista e, dall'altro lato, dei principi fondamentali in materia di tutela della proprietà e del risparmio, di libertà

dell'iniziativa economica privata e di autodeterminazione del cittadino nelle scelte personali;

- sull'inidoneità dell'amministrazione straordinaria a porre rimedio al problema constatato.

85 Il Tribunale ritiene opportuno iniziare il proprio esame con il motivo vertente sull'errore di diritto nella determinazione della base giuridica utilizzata per l'adozione delle decisioni controverse.

Sul motivo vertente sull'errore di diritto commesso dalla BCE nella determinazione della base giuridica utilizzata per l'adozione delle decisioni controverse

86 La ricorrente sostiene che la BCE avrebbe commesso un errore di diritto nel fondare le decisioni controverse sull'articolo 70, comma 1, del testo unico bancario, laddove tale disposizione non contemplerebbe la situazione addotta per giustificare l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria, vale a dire un «deterioramento significativo» della situazione della banca.

87 Il motivo è contestato dalla BCE con il sostegno della Commissione.

88 A tal proposito, occorre osservare che l'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b), del testo unico bancario, che recepisce l'articolo 28, rubricato «Rimozione dell'alta dirigenza e dell'organo di amministrazione», della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 173, pag. 190), prevede quanto segue:.

«1. La Banca d'Italia può disporre le seguenti misure nei confronti di una banca [o di] una capogruppo (...) di un gruppo bancario (...):

(...)

b) la rimozione degli esponenti di cui all'articolo 69-vicies-semel, quando risultano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo, e sempre che gli interventi indicati nella lettera a) o quelli previsti negli articoli 53-bis e 67-ter non siano sufficienti per porre rimedio alla situazione».

89 A sua volta, l'articolo 70 del testo unico bancario, che recepisce l'articolo 29 della direttiva 2014/59, rubricato «Amministratore temporaneo», così dispone:

«1. La Banca d'Italia può disporre lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando ricorrono le violazioni o le irregolarità di cui all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b), oppure sono previste gravi perdite del patrimonio ovvero quando lo scioglimento è richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria».

90 Dal tenore di tali norme risulta che le due disposizioni riguardano due ipotesi distinte:

- da un lato, l'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b), regola la «rimozione» degli organi amministrativi o di controllo delle banche i quali, una volta adottato tale provvedimento, devono essere sostituiti secondo le procedure previste dal diritto nazionale e dal diritto dell'Unione;
- dall'altro lato, l'articolo 70 disciplina lo «scioglimento» degli organi amministrativi o di controllo delle banche, scioglimento che comporta la sospensione delle funzioni delle assemblee e degli altri organi e l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria.

91 Alla luce degli articoli 28 e 29 della direttiva 2014/59 che le disposizioni succitate mirano a recepire, le misure in questione non possono essere considerate equivalenti o alternative, dal momento che la

prima è meno invasiva della seconda, la quale può essere adottata soltanto qualora la sostituzione degli organi amministrativi o di controllo delle banche secondo le procedure di diritto nazionale e di diritto dell'Unione non sia ritenuta sufficiente dall'autorità competente per porre rimedio alla situazione.

92 Le condizioni per l'applicazione dell'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b), del testo unico bancario e dell'articolo 70 di detto testo unico sono anch'esse distinte. Difatti, la «rimozione» degli organi amministrativi o di controllo è prevista nei seguenti casi:

- gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie;
- o gravi irregolarità nell'amministrazione;
- o quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo.

93 Per contro, lo «scioglimento» degli organi amministrativi o di controllo e l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria sono previsti nei seguenti casi:

- gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie di cui all'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b);
- o gravi irregolarità nell'amministrazione di cui all'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b);
- o quando sono previste gravi perdite del patrimonio;
- o quando lo scioglimento è richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria.

94 Dall'analisi testuale della formulazione delle condizioni per l'applicazione dell'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b), del testo unico bancario e dell'articolo 70 di detto testo unico risulta che la loro enumerazione è tassativa e che esse sono alternative, come indicato dall'impiego della congiunzione disgiuntiva «o». Pertanto, la seconda disposizione prevede che lo scioglimento degli organi amministrativi o di controllo delle banche e l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria siano possibili in quattro ipotesi, due delle quali sono previste dalla prima disposizione e devono, come indicato dal rinvio diretto a tale disposizione, essere interpretate nello stesso senso inteso nel contesto della «rimozione». L'analisi del testo rivela inoltre l'assenza di gerarchia tra tali condizioni.

95 Dall'articolo 69 octiesdecies, comma 1, lettera b), e dall'articolo 70 del testo unico bancario risulta dunque che la seconda disposizione non prevede lo scioglimento degli organi amministrativi o di controllo delle banche, e l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria, nel caso in cui «il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo».

96 Nel caso di specie, la BCE, con la decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, ha disposto lo «scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo [della banca] e [la] loro sostituzione con tre commissari straordinari e un comitato di sorveglianza».

97 Per l'adozione di tale decisione, essa ha ritenuto, al punto 2.1, che «[ricorressero] le condizioni di cui agli articoli 69 octiesdecies e 70 del testo unico bancario (...), ossia un significativo deterioramento della situazione [della banca]», e poi ha concluso, al punto 2.6, che «l'amministrazione straordinaria [era] necessaria e appropriata» e che «l'esercizio del potere di cui all'articolo 70 [di detto testo unico era] altresì ritenuto proporzionato a fronteggiare [la] grave situazione [in cui versava la banca in quel momento]».

98 Pertanto, dalla motivazione della decisione suddetta emerge che nella presente causa la BCE ha esercitato il potere di cui all'articolo 70 del testo unico bancario per assoggettare la banca ad amministrazione straordinaria, constatazione, questa, che il richiamo all'articolo 69 octiesdecies di detto testo unico non consente di smentire.

- 99 Allo stesso modo, la BCE, nella decisione di proroga, ha ritenuto che l'amministrazione straordinaria dovesse proseguire, adducendo la motivazione della persistenza del «significativo deterioramento della situazione del Soggetto vigilato» (punto 2.1), e che «l'esercizio del potere ai sensi dell'articolo 70 [del testo unico bancario]» fosse appropriato alle circostanze (punto 2.6).
- 100 Ne consegue che la BCE ha violato l'articolo 70 del testo unico bancario fondandosi sul «significativo deterioramento della situazione [della banca]», mentre invece tale condizione non era prevista da detta disposizione, per lo scioglimento degli organi amministrativi o di controllo della banca, l'instaurazione dell'amministrazione straordinaria e l'estensione della sua durata per il periodo previsto nella decisione di proroga.
- 101 Tale conclusione è contestata dalla BCE e dalla Commissione.
- 102 In primo luogo, le stesse osservano che l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria sarebbe previsto dall'articolo 29 della direttiva 2014/59. Orbene, l'articolo 70 del testo unico bancario dovrebbe essere letto alla luce di tale disposizione, al cui recepimento esso era diretto, secondo il principio di interpretazione conforme. Da tale lettura emergerebbe che l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria sarebbe consentito ai sensi dell'articolo 70 ancorché la situazione considerata, vale a dire il significativo deterioramento della situazione della banca, non sia espressamente contemplata in tale disposizione.
- 103 A tale proposito, risulta da una giurisprudenza costante che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest'ultima. L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale attiene infatti al sistema del Trattato FUE, in quanto permette ai giudici nazionali di assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolvono le controversie ad essi sottoposte (v. sentenze del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 24, e del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 48 e giurisprudenza ivi citata; v. inoltre, per analogia, sentenza del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punti 55, 57 e 58). Il Tribunale ha lo stesso obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale alla luce di una direttiva allorché è chiamato, come nella presente controversia, in forza delle pertinenti disposizioni, ad applicare tale diritto.
- 104 Inoltre, dal momento che è in questione l'interpretazione di una disposizione del diritto nazionale, è opportuno ricordare che, in applicazione di una giurisprudenza costante, la portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali va valutata alla luce dell'interpretazione che ne danno i giudici nazionali (v. sentenza del 24 aprile 2018, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence e a./BCE, da T-133/16 a T-136/16, EU:T:2018:219, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).
- 105 Tuttavia, tale principio di interpretazione conforme del diritto nazionale conosce taluni limiti. Infatti, l'obbligo per il giudice di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale è limitato dai principi generali del diritto, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale (sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 100, e del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punto 25).
- 106 Da ciò discende che l'obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale appena ricordato non può servire da fondamento a un'interpretazione in contrasto con i termini utilizzati nella disposizione nazionale di recepimento di una direttiva.
- 107 Orbene, tale sarebbe il risultato ottenuto se si applicasse detto metodo di interpretazione nel caso di specie. Infatti, il provvedimento adottato è quello previsto dall'articolo 70 del testo unico bancario e, di conseguenza, devono essere soddisfatte le condizioni per l'applicazione di quest'ultimo articolo. Il richiamo all'articolo 69 octiesdecies di detto testo unico nella decisione di assoggettamento ad amministrazione straordinaria, che forse si spiega con il rinvio a tale articolo per due delle condizioni di applicazione menzionate all'articolo 70 dello stesso testo unico, non può modificare le norme applicabili ai fini dell'adozione delle misure in questione, né le condizioni della loro applicazione.

- 108 Il «deterioramento della situazione della banca» non è un'espressione generica, bensì una condizione prevista da un testo legislativo, che si riferisce a un elenco tassativo di quattro condizioni alternative. Tali condizioni espressamente previste dalla legge per l'adozione di una misura così invasiva – la più invasiva nel sistema di intervento precoce –, come l'assoggettamento di una banca ad amministrazione straordinaria, devono essere rispettate e quelle previste per l'adozione della misura meno invasiva non possono essere considerate sufficienti a giustificare l'adozione della misura più invasiva, senza riferimento concreto nel testo.
- 109 L'argomento deve dunque essere respinto.
- 110 In secondo luogo, la BCE e la Commissione hanno sostenuto in udienza che la BCE sarebbe tenuta ad applicare, oltre al diritto nazionale, allorché interveniva in qualità di autorità competente ai sensi della normativa bancaria, tutte le norme del diritto dell'Unione; a tale titolo, essa era tenuta, secondo dette istituzioni, ad applicare la disposizione contenuta nella direttiva 2014/59, la quale prevede l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria in caso di deterioramento significativo della situazione dell'ente creditizio considerato.
- 111 A tal proposito, occorre rilevare che, come segnalato da tali due istituzioni, queste ultime devono osservare il diritto dell'Unione nella loro azione. Tale obbligo deriva dal principio di legalità, che impone alle istituzioni di rispettare, sotto il controllo del giudice dell'Unione, le norme che le disciplinano. In modo specifico, tale obbligo è enunciato, per la vigilanza prudenziale, come sottolineato dalle istituzioni interessate, all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU 2013, L 287, pag. 63), il quale prevede in particolare che, «ai fini dell'assolvimento dei compiti attribuiti [da tale] regolamento e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive».
- 112 Da tale disposizione risulta tuttavia che, quando il diritto dell'Unione è composto da direttive, deve essere applicata la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive. La disposizione non può essere intesa come comprendente due fonti distinte di obblighi, vale a dire il diritto dell'Unione nel suo insieme, ivi comprese le direttive, al quale si dovrebbe aggiungere la legislazione nazionale che le recepisce. Una simile interpretazione presupporrebbe infatti che le disposizioni nazionali divergano dalle direttive e che, in tal caso, i due tipi di atti vincolino la BCE come fonti normative distinte. Una siffatta interpretazione non può essere accolta, in quanto sarebbe contraria all'articolo 288 TFUE, il quale prevede che «[l]a direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi». Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, una direttiva non può di per sé creare obblighi a carico di un privato e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti (sentenza del 26 febbraio 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punto 48; v., altresì, sentenza del 19 gennaio 2010, Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 113 Pertanto, non si può porre rimedio all'errore commesso dalla BCE nell'applicazione dell'articolo 70 del testo unico bancario con un'interpretazione libera dei testi normativi che consenta di rimodellare le condizioni per l'applicazione di disposizioni concepite in modo distinto nella direttiva 2014/59 e nel diritto nazionale.
- 114 Il motivo di ricorso deve dunque essere accolto e si devono pertanto annullare le decisioni controverse senza che sia necessario esaminare gli altri motivi.

Sulle spese

- 115 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 116 La BCE, rimasta soccombente, deve essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla ricorrente, conformemente alla domanda di quest'ultima.

117 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dalle istituzioni intervenute nella causa restano a loro carico. In forza di tale disposizione, la Commissione si farà carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-11 della BCE, del 1° gennaio 2019, che assoggetta la Banca Carige SpA ad amministrazione straordinaria, nonché la decisione ECB-SSM-2019-ITCAR-13 della BCE, del 29 marzo 2019, che proroga fino al 30 settembre 2019 la durata dell'assoggettamento ad amministrazione straordinaria, sono annullate.**
- 2) **Per il resto, il ricorso è respinto.**
- 3) **La Banca centrale europea (BCE) è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla sig.ra Francesca Corneli.**
- 4) **La Commissione europea si farà carico delle proprie spese.**

Papasavvas

Gervasoni

Madise

Nihoul

Martín y Pérez de Nanclares

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 ottobre 2022.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

S. Papasavvas

* Lingua processuale: l'italiano.