

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XIX  
n. 103

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (PRIMA SEZIONE) DEL 16 LUGLIO 2020, CAUSA C-686/18. OC E A., ASSOCIAZIONE DIFESA UTENTI SERVIZI BANCARI FINANZIARI POSTALI ASSICUATIVI – ADUSBEF, FEDERAZIONE NAZIONALE DI CONSUMATORI ED UTENTI – FEDERCONSUMATORI, PB E A., QA E A. CONTRO BANCA D'ITALIA, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE NEI CONFRONTI DI BANCA POPOLARE DI SONDRIO SCPA E ALTRI. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONISGLIO DI STATO. UNIONE BANCARIA – RICEVIBILITA' – ARTICOLI 63 E SEGUENTI TFUE –

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

\_\_\_\_\_  
**Comunicata alla Presidenza il 4 agosto 2020**  
\_\_\_\_\_

## SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

16 luglio 2020 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Ricevibilità – Articoli 63 e seguenti TFUE – Libera circolazione dei capitali – Articoli 107 e seguenti TFUE – Aiuti di Stato – Articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Libertà d’impresa – Diritto di proprietà – Regolamento (UE) n. 575/2013 – Requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento – Articolo 29 – Regolamento (UE) n. 1024/2013 – Articolo 6, paragrafo 4 – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Compiti specifici attribuiti alla Banca centrale europea (BCE) – Regolamento delegato (UE) n. 241/2014 – Norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti – Normativa nazionale che impone una soglia di attivo alle banche popolari costituite in forma di società cooperative e consente di limitare il diritto al rimborso delle azioni dei soci recedenti»

Nella causa C-686/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 18 ottobre 2018, pervenuta in cancelleria il 5 novembre 2018, nel procedimento

**OC e a.,**

**Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef,**

**Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori,**

**PB e a.,**

**QA e a.**

contro

**Banca d’Italia,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

nei confronti di:

**Banca Popolare di Sondrio ScpA,**

**Veneto Banca ScpA,**

**Banco Popolare – Società Cooperativa,**

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),**

**Banco BPM SpA,**

**Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA,**

**Banca Popolare di Milano,**

**Amber Capital Italia SGR SpA,**

**RZ e a.,**

**Amber Capital UK LLP,**

**Unione di Banche Italiane – Ubi Banca ScpA,**

**Banca Popolare di Vicenza ScpA,**

**Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio SC,**

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente della Corte, M. Safjan, L. Bay Larsen e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per OC e a., da F. Capelli, F.S. Marini e U. Corea, avvocati;
- per la Banca d'Italia, da D. La Licata, M. Perassi e R. D'Ambrosio, avvocati;
- per la Banca Popolare di Sondrio ScpA, da G. Tanzarella, A. Sandulli, P. Mondini e C. Tanzarella, avvocati;
- per l'Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA, da G. Lombardi e G. de Vergottini, avvocati;
- per la Amber Capital Italia SGR SpA e la Amber Capital UK LLP, da G. Sciacca e P. Cardellicchio, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili e G.M. De Socio, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da V. Di Bucci, H. Krämer e A. Steiblytė, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 febbraio 2020,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, degli articoli 63 e seguenti nonché degli articoli 107 e seguenti TFUE, degli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), dell'articolo 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1), 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), nonché dell'articolo 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento n. 575/2013 per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti (GU 2014, L 74, pag. 8).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di tre controversie pendenti, la prima, tra OC e a., da un lato, e la Banca d'Italia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Italia), dall'altro; la seconda, tra l'Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi – Adusbef, la Federazione Nazionale di Consumatori ed Utenti – Federconsumatori e PB e a., da un lato, e la Banca d'Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia), dall'altro, e, la terza, tra QA e a. e la Banca d'Italia, in merito ad alcuni atti adottati da quest'ultima nell'ambito dei suoi compiti di vigilanza prudenziale nei confronti delle banche popolari italiane.

## **Contesto normativo**

### ***Diritto dell'Unione***

#### *Il regolamento n. 575/2013*

- 3 Ai sensi del considerando 7 del regolamento n. 575/2013:

«Il presente regolamento dovrebbe contenere, tra l'altro, i requisiti prudenziali per gli enti strettamente correlati al funzionamento dei mercati dei servizi bancari e finanziari e che mirano a garantire la stabilità finanziaria degli operatori su tali mercati, nonché un elevato livello di protezione degli investitori e dei depositanti. (...)».

- 4 Secondo l'articolo 1, primo comma, di tale regolamento, quest'ultimo stabilisce regole uniformi concernenti i requisiti prudenziali generali che gli enti sottoposti a vigilanza ai sensi 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), devono soddisfare per quanto riguarda i requisiti in materia di fondi propri, i requisiti che limitano le grandi esposizioni, i requisiti di liquidità, gli obblighi di segnalazione, di leva finanziaria e di informativa al pubblico.

- 5 In forza dell'articolo 26, paragrafo 1, primo comma, lettera a), di detto regolamento, gli strumenti di capitale costituiscono elementi del capitale primario di classe 1 degli enti, purché siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29 del medesimo regolamento.

- 6 L'articolo 28 del regolamento n. 575/2013, intitolato «Strumenti del capitale primario di classe 1», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«1. Gli strumenti di capitale sono considerati strumenti del capitale primario di classe 1 solo se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(...)

e) gli strumenti sono perpetui;

(...)».

- 7 L'articolo 29 di tale regolamento, intitolato «Strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, enti di risparmio ed enti analoghi», così dispone:

«1. Gli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi sono considerati strumenti del capitale primario di classe 1 soltanto se le condizioni di cui all'articolo 28 con le modifiche derivanti dall'applicazione del presente articolo sono soddisfatte.

2. Per quanto riguarda il rimborso degli strumenti di capitale sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) ad eccezione dei casi di divieto imposto dalla normativa nazionale applicabile, l'ente può rifiutare il rimborso degli strumenti;

- b) se la normativa nazionale applicabile vieta all'ente di rifiutare il rimborso degli strumenti, le disposizioni che governano gli strumenti autorizzano l'ente a limitare il rimborso;
- c) il rifiuto di rimborsare gli strumenti o, se del caso, la limitazione del rimborso degli strumenti non possono costituire un caso di default da parte dell'ente.

(...)

6. L'[Autorità bancaria europea (ABE)] elabora progetti di norme tecniche di regolamentazione per specificare la natura delle limitazioni del rimborso che si rendono necessarie quando la normativa nazionale applicabile vieta all'ente di rifiutare il rimborso degli strumenti di fondi propri.

(...)

Alla Commissione è delegato il potere di adottare le norme tecniche di regolamentazione di cui al primo comma conformemente agli articoli da 10 a 14 del regolamento (UE) n. 1093/2010 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (GU 2010, L 331, pag. 12)].

- 8 L'articolo 30 di detto regolamento, intitolato «Conseguenze del mancato rispetto delle condizioni per gli strumenti del capitale primario di classe 1», è così formulato:

«Quando, nel caso di uno strumento del capitale primario di classe 1, le condizioni di cui all'articolo 28 o, ove applicabile, all'articolo 29 non sono più soddisfatte, si applica quanto segue:

- a) lo strumento in questione cessa immediatamente di essere considerato strumento del capitale primario di classe 1;
- b) i sovrapprezzi di emissione relativi a tale strumento cessano immediatamente di essere considerati elementi del capitale primario di classe 1».

#### *Il regolamento n. 1024/2013*

- 9 Conformemente all'articolo 1, primo comma, del regolamento n. 1024/2013, sono attribuiti alla Banca centrale europea (BCE) compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione europea e di ciascuno Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare.
- 10 In forza dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento, la BCE assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico (MVU), composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti, ed è responsabile del funzionamento efficace e coerente di tale meccanismo.
- 11 L'articolo 6, paragrafo 4, di detto regolamento prevede quanto segue:

«In relazione ai compiti definiti nell'articolo 4, eccetto il paragrafo 1, lettere a) e c), la BCE ha le responsabilità di cui al paragrafo 5 del presente articolo e le autorità nazionali competenti hanno le responsabilità di cui al paragrafo 6 del presente articolo, nel quadro di cui al paragrafo 7 del presente articolo e fatte salve le procedure ivi indicate, per la vigilanza dei seguenti enti creditizi, società di partecipazione finanziaria o società di partecipazione finanziaria mista, o succursali, stabilite in Stati membri partecipanti, di enti creditizi stabiliti in Stati membri non partecipanti:

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

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

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

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

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

Quelli per i quali è stata richiesta o ricevuta direttamente assistenza finanziaria pubblica dal [Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)] o dal [Meccanismo europeo di stabilità (MES)] non sono considerati meno significativi.

Nonostante i commi precedenti, la BCE assolve i compiti attribuiti dal presente regolamento nei confronti dei tre enti creditizi più significativi in ciascuno Stato membro partecipante, salvo circostanze particolari».

*Il regolamento delegato n. 241/2014*

12 Il considerando 10 del regolamento delegato n. 241/2014 così recita:

«Le norme sui fondi propri da applicare alle società mutue, alle società cooperative, agli enti di risparmio o ad enti analoghi dovrebbero tenere debitamente conto delle specificità di tali enti. È necessario prevedere alcune norme affinché tali enti siano in grado di limitare il rimborso dei propri strumenti di capitale, se del caso. Quindi, laddove il rifiuto al rimborso degli strumenti sia proibito ai sensi della normativa nazionale applicabile per queste tipologie di enti, è essenziale che le disposizioni che regolano gli strumenti conferiscano all'ente la capacità di rinviare il loro rimborso e limitare l'importo da rimborsare. (...)».

13 L'articolo 1 di tale regolamento stabilisce quanto segue:

«Il presente regolamento fissa regole concernenti:

(...)

- d) la natura delle limitazioni del rimborso che si rendono necessarie quando la normativa nazionale applicabile vieta all'ente di rifiutare il rimborso degli strumenti di fondi propri, di cui all'articolo 29, paragrafo 6, del regolamento [n. 575/2013];

(...)».

14 L'articolo 10 di detto regolamento, rubricato «Limiti al rimborso di strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi ai fini dell'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (...) n. 575/2013», è così formulato:

«1. Un ente può emettere strumenti di capitale primario di classe 1 con possibilità di rimborso soltanto qualora tale possibilità sia prevista dalla normativa nazionale applicabile.

2. La capacità dell'ente di limitare il rimborso conformemente alle disposizioni che regolano gli strumenti di capitale, di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), e all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento (...) n. 575/2013, riguarda sia il diritto di rinviare il rimborso che il diritto di limitare l'importo rimborsabile. L'ente è in grado di rinviare il rimborso o di limitare l'importo rimborsabile per un periodo illimitato in conformità al paragrafo 3.

3. L'entità dei limiti al rimborso previsti dalle disposizioni che regolano gli strumenti è determinata dall'ente sulla base della sua situazione prudenziale in qualsiasi momento, considerando in particolare, ma non esclusivamente, i seguenti elementi:

- a) la situazione complessiva dell'ente in termini finanziari, di liquidità e di solvibilità;
- b) l'importo del capitale primario di classe 1, del capitale di classe 1 e del capitale totale rispetto all'importo complessivo dell'esposizione al rischio calcolato conformemente ai requisiti fissati all'articolo 92, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (...) n. 575/2013, agli specifici requisiti di fondi propri di cui all'articolo 104, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [2013/36], e al requisito combinato di riserva di capitale ai sensi dell'articolo 128, punto 6, della stessa direttiva».

### ***Diritto italiano***

15 L'articolo 28, comma 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (supplemento ordinario alla GURI n. 230, del 30 settembre 1993), nella versione applicabile alle controversie di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 385/1993»), prevede quanto segue:

«Nelle banche popolari (...) il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione, morte o esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò sia necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Agli stessi fini, la Banca d'Italia può limitare il diritto al rimborso degli altri strumenti di capitale emessi».

16 L'articolo 29 del decreto legislativo n. 385/1993 così dispone:

«1. Le banche popolari sono costituite in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata.

2. Il valore nominale delle azioni non può essere inferiore a due euro.

2-bis. L'attivo della banca popolare non può superare 8 miliardi di euro. Se la banca è capogruppo di un gruppo bancario, il limite è determinato a livello consolidato.

2-ter. In caso di superamento del limite di cui al comma 2-bis, l'organo di amministrazione convoca l'assemblea per le determinazioni del caso. Se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non è stato ridotto al di sotto della soglia né è stata deliberata la trasformazione in società per azioni (...) o la liquidazione, la Banca d'Italia, tenuto conto delle circostanze e dell'entità del superamento, può adottare il divieto di intraprendere nuove operazioni (...), o i provvedimenti previsti nel titolo IV, capo I, sezione I, o proporre alla [BCE] la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e al Ministro dell'economia e delle finanze la liquidazione coatta amministrativa. Restano fermi i poteri di intervento e sanzionatori attribuiti alla Banca d'Italia dal presente decreto legislativo.

2-quater. La Banca d'Italia detta disposizioni di attuazione del presente articolo.

(...)).

- 17 L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 – Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti (GURI n. 19, del 24 gennaio 2015), convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 (supplemento ordinario alla GURI n. 70, del 25 marzo 2015), nella versione applicabile alle controversie di cui al procedimento principale (in prosieguo: il «decreto-legge n. 3/2015»), così recita:
- «In sede di prima applicazione del presente decreto, le banche popolari autorizzate al momento dell'entrata in vigore del presente decreto si adeguano a quanto stabilito ai sensi dell'articolo 29, commi 2-bis e 2-ter, del [decreto legislativo n. 385/1993], introdotti dal presente articolo, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia ai sensi del medesimo articolo 29».
- 18 Il decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (GURI n. 171, del 25 luglio 2018), convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108 (GURI n. 220, del 21 settembre 2018), ha prorogato al 31 dicembre 2018 il termine di 18 mesi previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 3/2015.
- 19 La Banca d'Italia, con il 9° aggiornamento, del 9 giugno 2015, della circolare 17 dicembre 2013, n. 285, intitolata «Disposizioni di vigilanza per le banche» (in prosieguo: il «9° aggiornamento della circolare n. 285»), ha dato attuazione agli articoli 28 e 29 del decreto legislativo n. 385/1993.
- 20 In particolare, sulla base dell'articolo 28, comma 2-ter, del decreto legislativo n. 385/1993, il 9° aggiornamento della circolare n. 285 prevede che lo statuto della banca popolare e della banca di credito cooperativo attribuisce all'organo con funzione di supervisione strategica, su proposta dell'organo con funzione di gestione, sentito l'organo con funzione di controllo, la facoltà di limitare o rinviare, in tutto o in parte e senza limiti di tempo, il rimborso delle azioni e degli strumenti di capitale del socio uscente per recesso (anche in caso di trasformazione), esclusione o morte di quest'ultimo.
- 21 Nell'ordinanza di rinvio si afferma che tutte le banche popolari italiane si sono conformate alle summenzionate disposizioni del diritto italiano, tranne due.

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 22 Con tre distinti atti introduttivi, i ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto ricorsi avverso taluni atti della Banca d'Italia, segnatamente il 9° aggiornamento della circolare n. 285, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), il quale li ha respinti con le sentenze nn. 6548/2016, 6544/2016 e 6540/2016.
- 23 I ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto appello avverso tali sentenze dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, il quale ha adottato alcune ordinanze sospensive degli effetti del 9° aggiornamento della circolare n. 285 e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale relativamente al decreto-legge n. 3/2015.
- 24 Con sentenza n. 99/2018, la Corte costituzionale (Italia) ha dichiarato infondate le suddette questioni.
- 25 Riassunto il procedimento dinanzi al giudice del rinvio, quest'ultimo, con ordinanza n. 3645/2018, ha protrato le sospensioni già disposte fino alla data di pubblicazione della sentenza che deciderà la controversia nel merito, fatta eccezione per quella relativa al decorso del termine di 18 mesi previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 3/2015, il quale era già stato prorogato per legge fino al 31 dicembre 2018.
- 26 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art[icolo] 29 del Regolamento [n. 575/2013], l'art[icolo] 10 del Regolamento delegato n. 241/2014, gli art[icoli] 16 e 17 della Carta, anche in riferimento all'art[icolo] 6, par[agrafo] 4, del Regolamento [n. 1024/2013], ostino a una normativa nazionale, come quella introdotta



- dall'art[icolo] 1 del [decreto-legge] n. 3/2015 (...), che impone una soglia di attivo al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni, fissando tale limite in 8 miliardi di attivo. Se, inoltre, i richiamati parametri [dell'Unione europea] ostino a una normativa nazionale che, in caso di trasformazione della banca popolare in s.p.a., consente all'ente di differire o limitare, anche per un tempo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente;
- 2) se gli art[icoli] 3 e 63 e [seguenti] TFUE in materia di concorrenza nel mercato interno e di libera circolazione di capitali, ostino a una normativa nazionale come quella introdotta dall'art[icolo] 1 del [decreto-legge] n. 3/2015 (...), che limita l'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa entro un determinato limite di attivo, obbligando l'ente a trasformarsi in società per azioni in caso di superamento del predetto limite;
  - 3) se gli art[icoli] 107 e [seguenti] TFUE in materia di aiuti di Stato, ostino a una normativa nazionale come quella introdotta dall'art[icolo] 1 del [decreto-legge] n. 3/2015 (...), che impone la trasformazione della banca popolare in società per azioni in caso di superamento di una determinata soglia di attivo (fissata in 8 miliardi), prevedendo limitazioni al rimborso della quota del socio in caso di recesso, per evitare la possibile liquidazione della banca trasformata;
  - 4) se il combinato disposto dell'art[icolo] 29 del Regolamento (...) n. 575/2013 e dell'art[icolo] 10 del regolamento delegato (...) n. 241/2014 ostino a una normativa nazionale, come quella prevista dall'art[icolo] 1 del [decreto-legge] n. 3/2015 (...), per come interpretata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 99/2018, che consenta alla banca popolare di rinviare il rimborso per un periodo illimitato e di limitarne in tutto o in parte l'importo;
  - 5) qualora in sede interpretativa la Corte di Giustizia assuma la compatibilità della normativa [dell'Unione europea] con l'interpretazione prospettata dalle controparti, si chiede che la medesima Corte di Giustizia valuti la legittimità europea dell'art[icolo] 10 del Regolamento delegato (...) n. 241/2014 (...), alla luce dell'art[icolo] 16 e dell'art[icolo] 17 della [Carta] (...), integrato, anche alla luce dell'art[icolo] 52, comma 3, della medesima Carta (...) e dalla giurisprudenza della [Corte europea dei diritti dell'uomo] sull'art[icolo] 1 del 1° protocollo addizionale alla [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952]».

### **Procedimento dinanzi alla Corte**

- 27 Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di sottoporre la presente causa a procedimento accelerato, in applicazione dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.
- 28 Tale domanda è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte del 18 gennaio 2019, Adusbef e a. (C-686/18, non pubblicata, EU:C:2019:68).

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Sulla ricevibilità***

- 29 L'Unione di Banche Italiane – Ubi Banca SpA ritiene che, dal momento che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato la conformità alla Costituzione italiana della normativa di cui trattasi nel procedimento principale, sussista un rischio di incompatibilità tra il procedimento nazionale dinanzi alla Corte costituzionale e tale domanda di pronuncia pregiudiziale, cosicché quest'ultima sarebbe integralmente irricevibile.
- 30 A questo proposito, occorre ricordare che il funzionamento del sistema di cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, istituito dall'articolo 267 TFUE, e il principio del primato del diritto dell'Unione esigono che il giudice nazionale sia libero di sottoporre alla Corte, in qualsiasi fase del procedimento che reputi appropriata, ed anche al termine di un procedimento incidentale di controllo di costituzionalità, qualsiasi questione pregiudiziale che esso consideri necessaria (sentenze del 22 giugno

2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 52, nonché del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 22).

- 31 Orbene, l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'efficacia pratica dell'articolo 267 TFUE risulterebbe sminuita se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte (sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 23).
- 32 In quanto corte suprema, il Consiglio di Stato ha persino l'obbligo, conformemente all'articolo 267, terzo comma, TFUE, di sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale una volta che esso constati che il merito della controversia implica la soluzione di una questione ai sensi del primo comma dell'articolo 267 TFUE, e ciò anche se, nell'ambito della medesima controversia, esso può interrogare il giudice costituzionale dello Stato membro interessato sulla costituzionalità delle norme nazionali (v., per analogia, sentenza del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punto 72).
- 33 Pertanto, il fatto che la Corte costituzionale si sia pronunciata sulla conformità della normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale alle disposizioni della Costituzione italiana non ha alcuna incidenza su tale obbligo di sottoporre alla Corte eventuali questioni riguardanti l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 20 dicembre 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punto 25).
- 34 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale non può essere dichiarata irricevibile a motivo di tale circostanza.
- 35 Inoltre, la Banca d'Italia, l'Unione di Banche Italiane – Ubi Banca, la Banca Popolare di Milano, la Amber Capital Italia SGR SpA, la Amber Capital UK LLP, il governo italiano e la Commissione europea sostengono che le questioni pregiudiziali sarebbero, in tutto o in parte, irricevibili in quanto le informazioni fornite dal giudice del rinvio sarebbero insufficienti e tali questioni sarebbero irrilevanti ai fini della soluzione delle controversie oggetto del procedimento principale.
- 36 Per quanto riguarda le informazioni che devono essere fornite in ogni domanda di pronuncia pregiudiziale, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, nel contesto della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, la necessità di pervenire a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto di fatto e di diritto nel quale si inseriscono le questioni da esso sollevate o che, quantomeno, illustri le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Infatti, la Corte può pronunciarsi esclusivamente sull'interpretazione di un testo dell'Unione a partire dai fatti ad essa presentati dal giudice nazionale (ordinanze del 5 ottobre 2017, OJ, C-321/17, non pubblicata, EU:C:2017:741, punto 12, e del 5 giugno 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, non pubblicata, EU:C:2019:464, punto 12).
- 37 La Corte ha anche ribadito l'importanza dell'indicazione, ad opera del giudice nazionale, dei motivi precisi che l'hanno indotto ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la presentazione di questioni pregiudiziali alla Corte. Quest'ultima ha già dichiarato che è indispensabile che il giudice nazionale, nella stessa decisione di rinvio, fornisca un minimo di spiegazioni in merito alle ragioni della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui esso chiede l'interpretazione, nonché al collegamento che esso stabilisce tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia sottopostagli (ordinanze del 12 maggio 2016, Security Service e a., da C-692/15 a C-694/15, EU:C:2016:344, punto 20, nonché del 5 giugno 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, non pubblicata, EU:C:2019:464, punto 13).
- 38 Tali requisiti relativi al contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale sono indicati in modo esplicito all'articolo 94 del regolamento di procedura, del quale si presume che il giudice del rinvio abbia conoscenza, nell'ambito della cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, e che tale giudice è tenuto a rispettare scrupolosamente (ordinanze del 12 maggio 2016, Security Service e a., da C-692/15 a C-694/15, EU:C:2016:344, punto 18; del 5 giugno 2019, Wilo Salmson France, C-10/19, non

pubblicata, EU:C:2019:464, punto 14, nonché del 7 novembre 2019, P.J., C-513/19, non pubblicata, EU:C:2019:953, punto 15). Essi sono inoltre richiamati al punto 15 delle raccomandazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2019, C 380, pag. 1).

39 Infine, secondo costante giurisprudenza, una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale deve essere respinta qualora risulti manifestamente che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale (sentenza del 10 luglio 2014, Apple, C-421/13, EU:C:2014:2070, punto 30, e ordinanza del 17 gennaio 2019, Cipollone, C-600/17, non pubblicata, EU:C:2019:29, punto 21).

40 È alla luce dell'insieme dei requisiti summenzionati che deve essere esaminata la ricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

*Sulla ricevibilità della prima parte della prima questione*

41 Con la prima parte della prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 nonché gli articoli 16 e 17 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che fissa una soglia di otto miliardi di euro di attivo al di sopra della quale le banche popolari costituite in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata sono obbligate a trasformarsi in società per azioni.

42 L'articolo 6 del regolamento n. 1024/2013 stabilisce le modalità di esercizio, nell'ambito del MVU, composto dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti, dei compiti che tale regolamento attribuisce alla BCE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

43 In tale contesto, detto articolo 6, paragrafo 4, prevede, in sostanza, i criteri per determinare i casi in cui tali compiti sono svolti dalla sola BCE e quelli in cui le autorità nazionali competenti assistono quest'ultima nello svolgimento dei medesimi, mediante un'attuazione decentralizzata di alcuni di tali compiti nei confronti di enti creditizi meno significativi, ai sensi del primo comma del suddetto articolo 6, paragrafo 4 (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punto 41).

44 L'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 non fissa alcuna soglia di attivo al di sopra della quale le banche popolari sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre il loro attivo o a procedere alla loro liquidazione. Tale disposizione non esige né esclude la fissazione di una soglia siffatta.

45 La soglia di attivo fissata in EUR 30 miliardi al secondo comma, sub i), del citato articolo 6, paragrafo 4, è una delle condizioni previste da tale disposizione per l'identificazione degli enti creditizi che non devono essere considerati meno significativi, ai fini dell'applicazione di detto articolo 6, paragrafo 4.

46 Di conseguenza, l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013 non presenta alcuna attinenza con la soglia di attivo pari a otto miliardi di euro fissata dalla normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale.

47 Del pari, non hanno attinenza con tale soglia neppure l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.

48 Infatti, tali disposizioni, che prevedono, nell'ambito delle regole sui requisiti prudenziali stabiliti da tali regolamenti in materia di fondi propri, le condizioni che devono essere soddisfatte affinché gli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio o da enti analoghi siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1, non stabiliscono alcuna soglia di attivo al di sopra della quale tali società ed enti siano obbligati a trasformarsi in società per azioni, a ridurre il loro attivo o a procedere alla loro liquidazione. Esse non impongono agli Stati membri di fissare una soglia siffatta, né impediscono loro di farlo.

- 49 In tali circostanze, poiché l'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 non presentano alcuna attinenza con la soglia di attivo fissata dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale, un'interpretazione di tali disposizioni risulta manifestamente irrilevante.
- 50 Inoltre, il giudice del rinvio non fornisce spiegazioni in merito ai motivi per cui, a suo avviso, una siffatta interpretazione sarebbe rilevante ai fini della soluzione della controversia sottopostagli, né in merito al collegamento che esso stabilisce tra le suddette disposizioni e tale normativa.
- 51 Per quanto riguarda la domanda di interpretazione degli articoli 16 e 17 della Carta, occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.
- 52 In base a una giurisprudenza costante, la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», ai sensi dell'articolo 51 della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e il provvedimento nazionale in questione che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra (sentenze del 6 marzo 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punto 24; del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 34, e del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punto 14).
- 53 In tale contesto, la Corte ha affermato che i diritti fondamentali dell'Unione non erano applicabili ad una normativa nazionale, per il fatto che le disposizioni dell'Unione nella materia in questione non imponevano alcun obbligo specifico agli Stati membri in relazione alla situazione oggetto del procedimento principale (sentenze del 6 marzo 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punto 26, e del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punto 35).
- 54 Orbene, come risulta dalle considerazioni fin qui svolte, nessuna delle disposizioni del diritto dell'Unione menzionate dal giudice del rinvio nella prima parte della sua prima questione impone agli Stati membri di fissare una soglia di attivo, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, al di sopra della quale le banche popolari costituite in forma di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata siano obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre il loro attivo o a procedere alla loro liquidazione.
- 55 Alla luce dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, la prima parte della prima questione è integralmente irricevibile.

*Sulla ricevibilità della seconda questione*

- 56 La seconda questione verte sulla conformità agli articoli 3 nonché 63 e seguenti TFUE di una normativa nazionale che fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie sotto forma di banche popolari, al di sopra della quale le banche popolari, costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre il loro attivo al di sotto di tale soglia o a procedere alla propria liquidazione.
- 57 Tale questione è irricevibile nella parte in cui verte sull'interpretazione dell'articolo 3 TFUE, dal momento che il giudice del rinvio si limita a chiedere un'interpretazione di tale disposizione «in materia di concorrenza nel mercato interno», e che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcuna illustrazione dei motivi che hanno indotto tale giudice a interrogarsi sull'interpretazione di detta disposizione, nonché sul collegamento che esso stabilisce tra quest'ultima e le controversie oggetto del procedimento principale.

*Sulla ricevibilità della terza questione*

- 58 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 107 e seguenti TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che, da un lato, fissa una soglia di attivo al di sopra della quale le banche popolari costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre il loro

attivo al di sotto di tale soglia o a procedere alla propria liquidazione e che, dall'altro, consenta all'ente interessato di limitare il rimborso della quota del socio recedente per evitare la possibile liquidazione.

59 Tuttavia, il giudice del rinvio non indica con la precisione e la chiarezza necessarie i motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sull'interpretazione di tali disposizioni del diritto dell'Unione né il collegamento che esso stabilisce tra queste ultime e la normativa nazionale oggetto del procedimento principale.

60 Tale giudice, infatti, non spiega i motivi per cui potrebbe ritenere che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale conferisca un vantaggio, introduca una misura selettiva, che l'aiuto provenga da risorse statali o che falsi o minacci di falsare la concorrenza. Di conseguenza, il giudice del rinvio non fornisce alla Corte gli elementi che consentano di valutare se una misura siffatta possa essere qualificata come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

61 Ciò premesso, la domanda di pronuncia pregiudiziale, per quanto riguarda la terza questione, non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura e non consente alla Corte di fornire al giudice del rinvio una risposta utile a tale questione, che deve pertanto essere dichiarata irricevibile.

#### *Sulla ricevibilità della quinta questione*

62 Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.

63 A questo proposito, è importante che il giudice del rinvio indichi segnatamente i motivi precisi che l'hanno indotto a interrogarsi sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione ed esponga i motivi di invalidità che gli appaiono conseguentemente fondati (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

64 Da quanto precede risulta, da una parte, che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, la Corte esamina la validità di un atto dell'Unione o di determinate disposizioni di quest'ultimo alla luce dei motivi di invalidità riportati nella decisione di rinvio. Dall'altra, la totale mancanza di un'indicazione dei motivi precisi che hanno indotto il giudice del rinvio ad interrogarsi sulla validità di tale atto o di tali disposizioni comporta l'irricevibilità delle questioni relative alla validità degli stessi (sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punto 50).

65 Nel caso di specie, occorre rilevare che il giudice del rinvio non espone i motivi che l'hanno indotto a interrogarsi sulla validità dell'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.

66 Di conseguenza, la quinta questione è irricevibile.

#### *Nel merito*

##### *Sulla seconda parte della prima questione e sulla quarta questione*

67 La seconda parte della prima questione e la quarta questione vertono sulla compatibilità con talune disposizioni del diritto dell'Unione di una normativa nazionale che consente alle banche popolari di limitare il rimborso dei loro strumenti di capitale.

68 A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che l'oggetto dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, come ricordato ai punti 42 e 43 della presente sentenza, è estraneo a una siffatta facoltà di limitare il rimborso di strumenti di capitale e che, di conseguenza, l'interpretazione di tale disposizione è irrilevante a tale riguardo. È opportuno quindi riformulare tali questioni senza tener conto di tale disposizione.

69 Con la seconda parte della prima questione e con la quarta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede dunque, in sostanza, se l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 nonché gli articoli 16 e 17 della Carta

debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro che consente a una banca popolare stabilita in quest'ultimo di rinviare per un periodo illimitato il rimborso della quota del socio recedente e di limitarne l'importo.

– *Sull'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e sull'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014*

- 70 Dal considerando 7 del regolamento n. 575/2013 risulta che il legislatore dell'Unione ha voluto che quest'ultimo contenesse, tra l'altro, i requisiti prudenziali per gli enti strettamente correlati al funzionamento dei mercati dei servizi bancari e finanziari, che mirano a garantire la stabilità finanziaria degli operatori su tali mercati nonché un elevato livello di protezione degli investitori e dei depositanti.
- 71 Conformemente all'articolo 1, primo comma, lettera a), di tale regolamento, quest'ultimo stabilisce regole uniformi concernenti i requisiti prudenziali generali che gli enti sottoposti a vigilanza ai sensi della direttiva 2013/36 devono soddisfare per quanto riguarda i requisiti in materia di fondi propri.
- 72 È in tale contesto che l'articolo 28 di detto regolamento enuncia le condizioni che devono essere soddisfatte affinché strumenti di capitale siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1 e che l'articolo 29 del medesimo regolamento prevede condizioni specifiche che devono essere soddisfatte a tal fine per quanto riguarda gli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi.
- 73 In particolare, secondo l'articolo 29, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 575/2013, l'ente può rifiutare il rimborso di tali strumenti, ad eccezione dei casi di divieto imposto dalla normativa nazionale. In quest'ultimo caso, detto articolo 29, paragrafo 2, lettera b), stabilisce che le disposizioni che disciplinano detti strumenti autorizzano l'ente a limitare tale rimborso.
- 74 Sulla base del suddetto articolo 29, paragrafo 6, sono state adottate dalla Commissione regole che specificano le modalità di esercizio di tale facoltà di limitare il rimborso degli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi. Tali regole sono enunciate all'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014.
- 75 Così, in forza dell'articolo 10, paragrafo 2, prima frase, di tale regolamento delegato, detta facoltà comprende il diritto di rinviare il rimborso e quello di limitarne l'importo.
- 76 La seconda frase di tale disposizione precisa che tali diritti possono essere esercitati per un periodo di tempo illimitato in forza dell'articolo 10, paragrafo 3, di detto regolamento delegato, il quale prevede che l'entità dei limiti al rimborso previsti dalle disposizioni che disciplinano gli strumenti di capitale è determinata dall'ente interessato sulla base della sua situazione prudenziale in qualsiasi momento, considerando in particolare, ma non esclusivamente, la situazione generale di tale ente in termini finanziari, di liquidità e di solvibilità nonché l'importo del capitale primario di classe 1, del capitale di classe 1 e del capitale totale rispetto all'importo complessivo dell'esposizione al rischio calcolato conformemente agli specifici requisiti ai quali rinvia l'articolo 10, paragrafo 3, lettera b), dello stesso regolamento delegato.
- 77 Risulta quindi dall'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e dall'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, da un lato, che, nell'ipotesi in cui la normativa nazionale vieti a tali enti di rifiutare il rimborso dei loro strumenti di capitale, gli strumenti di capitale emessi da società mutue e cooperative, da enti di risparmio e da enti analoghi sono considerati strumenti del capitale primario di classe 1 a condizione che gli enti di cui trattasi dispongano della facoltà di limitare tale rimborso, che comprende il diritto di rinviare il rimborso e quello di limitarne l'importo, e, dall'altro, che l'entità dei limiti di rimborso è determinata dall'ente interessato tenendo conto, in qualsiasi momento, della sua situazione prudenziale.
- 78 Nel caso di specie, dall'ordinanza di rinvio emerge che le disposizioni di diritto italiano di cui trattasi nel procedimento principale vietano alle banche popolari italiane di rifiutare il rimborso degli strumenti di capitale. Per contro, esse consentono loro di limitare il rimborso delle azioni nel caso di recesso di un socio laddove ciò sia necessario ad assicurare la computabilità degli strumenti di capitale emessi da

tali banche come strumenti di capitale primario di classe 1. Da tale decisione risulta altresì che, in forza di tali disposizioni, dette banche possono rinviare tale rimborso per un periodo illimitato e limitare in tutto o in parte l'importo di tale rimborso.

79 Orbene, come risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 10, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento delegato n. 241/2014, nell'ipotesi in cui il diritto nazionale vieti di rifiutare il rimborso degli strumenti di capitale, la facoltà prevista all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 575/2013 consente di rinviare tale rimborso e di limitarne l'importo per un periodo illimitato in conformità all'articolo 10, paragrafo 3, di tale regolamento delegato, vale a dire per tutto il tempo e nella misura in cui ciò sia necessario alla luce della loro situazione prudenziale, tenendo in considerazione, in particolare, gli elementi indicati in quest'ultima disposizione.

80 Pertanto, l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013 e l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014 non ostano alla normativa di uno Stato membro che vieta alle banche popolari stabilite nel territorio di quest'ultimo di rifiutare il rimborso degli strumenti di fondi propri, ma che, laddove ciò sia necessario ad assicurare che gli strumenti di capitale emessi da tali banche siano considerati strumenti di capitale primario di classe 1, consente a dette banche di rinviare per un periodo illimitato il rimborso delle azioni del socio recedente e di limitare in tutto o in parte l'importo di tale rimborso.

– *Sugli articoli 16 e 17 della Carta*

81 Ai sensi dell'articolo 16 della Carta, è riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

82 La tutela conferita da tale articolo implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 42; del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 25, nonché del 12 luglio 2018, Spika e a., C-540/16, EU:C:2018:565, punto 34).

83 Secondo una giurisprudenza costante, la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta. Essa può essere soggetta a un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici atti a stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica (sentenze del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punti 45 e 46; del 17 ottobre 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 28, nonché del 26 ottobre 2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, punto 36).

84 Conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, ogni individuo ha diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità, e nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

85 A tale riguardo, è opportuno ricordare che il diritto di proprietà garantito da tale disposizione non costituisce una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione e non costituiscano, rispetto allo scopo prefissato, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito (sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punti 69 e 70).

86 Peraltro, occorre altresì ricordare che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà sanciti da quest'ultima, quali la libertà d'impresa e il diritto di proprietà, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

87 La facoltà, che una normativa nazionale riconosce alle banche popolari, di limitare il rimborso dei loro strumenti di fondi propri, laddove ciò sia necessario ad assicurare la computabilità degli strumenti di

capitale da esse emessi come strumenti di capitale primario di classe 1, è prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

- 88 Il contenuto essenziale della libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta e del diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della medesima è rispettato da una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede la facoltà di limitare il rimborso delle azioni in caso di recesso di un socio, intesa a soddisfare la condizione di cui all'articolo 29, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 575/2013 affinché le azioni siano considerate strumenti di capitale primario di classe 1.
- 89 Infatti, da un lato, tale facoltà non comporta una privazione della proprietà e non costituisce quindi un intervento che pregiudichi la sostanza stessa del diritto di proprietà. Dall'altro, anche nell'ipotesi in cui tale facoltà sia considerata come una limitazione alla libertà d'impresa, essa rispetta il contenuto essenziale di tale libertà, poiché non impedisce l'esercizio dell'attività bancaria. A tal riguardo, la Corte ha riconosciuto che le società cooperative sono rette da principi di funzionamento peculiari, che le differenziano nettamente dagli altri operatori economici (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, da C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, punto 55).
- 90 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale, oltre al fatto che, prevedendo detta facoltà, la normativa in parola mira ad attuare tale condizione, il giudice del rinvio rileva che tale normativa è preordinata a garantire un adeguamento tra la forma giuridica e le dimensioni di una banca popolare nonché il rispetto delle regole prudenziali dell'Unione che disciplinano l'esercizio dell'attività bancaria. Secondo tale giudice, lo scopo della normativa è quindi quello di rendere la forma societaria delle banche popolari più coerente con le dinamiche del mercato di riferimento, di garantire una maggiore competitività di tali banche, nonché di promuovere una maggiore trasparenza nell'organizzazione, nell'operatività e nella funzionalità delle stesse.
- 91 Siffatti obiettivi, che sono idonei a garantire la sana amministrazione nel settore bancario cooperativo, la stabilità di quest'ultimo nonché un esercizio prudente dell'attività bancaria, contribuiscono ad evitare il dissesto degli enti interessati, o persino un rischio sistemico, e, di conseguenza, a garantire la stabilità del sistema bancario e finanziario.
- 92 A questo proposito, è opportuno ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli obiettivi di assicurare la stabilità del sistema bancario e finanziario nonché di evitare un rischio sistemico costituiscono obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione (v., in tal senso, sentenze del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punti 69, 88 e 91; del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE*, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punti 71 e 74, nonché dell'8 novembre 2016, *Dowling e a.*, C-41/15, EU:C:2016:836, punti 51 e 54).
- 93 Infatti, i servizi finanziari svolgono un ruolo centrale nell'economia dell'Unione. Le banche e gli istituti di credito sono una fonte essenziale di finanziamento per le imprese attive nei diversi mercati. Inoltre, le banche sono spesso interconnesse e molte di loro esercitano le loro attività a livello internazionale. È per tale ragione che la grave difficoltà di una o più banche rischia di propagarsi rapidamente alle altre banche, vuoi nello Stato membro interessato, vuoi in altri Stati membri. Ciò rischia a sua volta di produrre ricadute negative in altri settori dell'economia (sentenze del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.*, C-526/14, EU:C:2016:570, punto 50, nonché del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE*, da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, punto 72).
- 94 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 81 e 104 delle sue conclusioni, vi è un chiaro interesse pubblico a garantire che l'investimento nel capitale primario di una banca non venga improvvisamente ritirato e ad evitare in tal modo di esporre detta banca nonché l'intero settore bancario a un'instabilità prudenziale.
- 95 Di conseguenza, si deve giudicare che le limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà e, ammesso che sussistano, a quello della libertà d'impresa risultanti da una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.



96 Inoltre, tali limitazioni saranno conformi al principio di proporzionalità se non eccedono quanto necessario, tenuto conto della situazione prudenziale delle banche interessate, al fine di garantire che gli strumenti di capitale da esse emessi siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. A tal fine esso dovrà tener conto, in particolare, degli elementi di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014.

97 Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla seconda parte della prima questione e alla quarta questione dichiarando che l'articolo 29 del regolamento n. 575/2013, l'articolo 10 del regolamento delegato n. 241/2014, nonché gli articoli 16 e 17 della Carta devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro che vieta alle banche popolari stabilite nel territorio di quest'ultimo di rifiutare il rimborso degli strumenti di capitale, ma che consente a tali banche di rinviare per un periodo illimitato il rimborso della quota del socio recedente e di limitare in tutto o in parte l'importo di tale rimborso, a condizione che i limiti di rimborso decisi nell'esercizio di tale facoltà non eccedano quanto necessario, tenuto conto della situazione prudenziale di dette banche, al fine di garantire che gli strumenti di capitale da esse emessi siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1, alla luce, in particolare, degli elementi di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

### *Sulla seconda questione*

98 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 63 e seguenti TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano alla normativa di uno Stato membro, che fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di banche popolari stabilite in tale Stato membro e costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, al di sopra della quale tali banche sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre l'attivo al di sotto di detta soglia o a procedere alla loro liquidazione.

99 Ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

100 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, in mancanza, nel Trattato FUE, di una definizione della nozione di «movimenti di capitali», ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, la Corte ha riconosciuto un valore indicativo alla nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'allegato I alla direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato [CE (abrogato dal Trattato di Amsterdam)] (GU 1988, L 178, pag. 5) (sentenze del 27 gennaio 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punto 24; del 10 novembre 2011, Commissione/Portogallo, C-212/09, EU:C:2011:717, punto 47, e del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 40).

101 In tal senso, la Corte ha ripetutamente dichiarato che costituiscono movimenti di capitali, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, in particolare, gli investimenti cosiddetti «diretti», ovvero gli investimenti sotto forma di partecipazione ad un'impresa attraverso un possesso di azioni che consenta di partecipare effettivamente alla sua gestione e al suo controllo, nonché gli investimenti cosiddetti «di portafoglio», ovvero gli investimenti sotto forma di acquisto di titoli sul mercato dei capitali effettuato soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di influenzare la gestione ed il controllo dell'impresa [sentenze dell'11 novembre 2010, Commissione/Portogallo, C-543/08, EU:C:2010:669, punto 46; del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 40, nonché del 26 febbraio 2019, X (Società intermediarie stabilite in paesi terzi), C-135/17, EU:C:2019:136, punto 26].

102 Per quanto riguarda queste due forme di investimento, la Corte ha precisato che devono ritenersi «restrizioni», ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, TFUE, i provvedimenti nazionali che possono impedire o limitare l'acquisto di azioni nelle imprese interessate o che possono dissuadere gli investitori di altri Stati membri dall'investire nel capitale delle stesse (sentenze del 21 ottobre 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punto 55; del 10 novembre 2011, Commissione/Portogallo, C-212/09, EU:C:2011:717, punto 48, nonché del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 41).

- 103 Nel caso di specie, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di banche popolari italiane costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata e al di sopra della quale tali banche sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre l'attivo al di sotto di detta soglia o a procedere alla loro liquidazione.
- 104 Orbene, limitando l'importanza dell'attività economica che può essere esercitata dalle banche italiane costituite in una determinata forma giuridica, una normativa siffatta può dissuadere investitori di Stati membri diversi dalla Repubblica italiana e di Stati terzi dall'acquisire una partecipazione nel capitale di dette banche e costituisce, di conseguenza, una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata, in linea di principio, dall'articolo 63 TFUE.
- 105 Secondo una giurisprudenza consolidata, la libera circolazione dei capitali può essere limitata da provvedimenti nazionali che si giustificano per motivi imperativi di interesse generale, purché siano idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza del 10 novembre 2011, Commissione/Portogallo, C-212/09, EU:C:2011:717, punto 81 e giurisprudenza ivi citata). La Corte ha inoltre ammesso che una normativa nazionale può costituire un ostacolo giustificato a una libertà fondamentale qualora sia dettata da motivi di ordine economico che perseguono un obiettivo d'interesse generale (sentenza del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 106 A questo proposito, occorre ricordare che, come dichiarato ai punti da 90 a 95 della presente sentenza, la normativa di cui trattasi nel procedimento principale risponde ad obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione.
- 107 Di conseguenza, a condizione che la soglia di attivo fissata da tale normativa, al cui rispetto quest'ultima subordina l'esercizio dell'attività bancaria da parte di banche popolari italiane costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, sia idonea a garantire la realizzazione di tali obiettivi e non ecceda quanto necessario per il loro raggiungimento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la restrizione alla libera circolazione dei capitali risultante da detta normativa è giustificata.
- 108 Ciò considerato, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che gli articoli 63 e seguenti TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro, che fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di banche popolari stabilite in tale Stato membro e costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, al di sopra della quale tali banche sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre l'attivo al di sotto di detta soglia o a procedere alla loro liquidazione, a condizione che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di interesse generale che essa persegue e non ecceda quanto necessario per il loro raggiungimento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

### Sulle spese

- 109 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 29 del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, l'articolo 10 del regolamento delegato (UE) n. 241/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, che integra il regolamento n. 575/2013 per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sui requisiti di fondi propri per gli enti, nonché gli articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro che vieta alle banche popolari stabilite nel territorio di**

**quest'ultimo di rifiutare il rimborso degli strumenti di capitale, ma che consente a tali banche di rinviare per un periodo illimitato il rimborso della quota del socio recedente e di limitare in tutto o in parte l'importo di tale rimborso, a condizione che i limiti di rimborso decisi nell'esercizio di tale facoltà non eccedano quanto necessario, tenuto conto della situazione prudenziale di dette banche, al fine di garantire che gli strumenti di capitale da esse emessi siano considerati strumenti del capitale primario di classe 1, alla luce, in particolare, degli elementi di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento delegato n. 241/2014, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

- 2) Gli articoli 63 e seguenti TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano alla normativa di uno Stato membro, che fissa una soglia di attivo per l'esercizio di attività bancarie da parte di banche popolari stabilite in tale Stato membro e costituite in forma di società cooperative per azioni a responsabilità limitata, al di sopra della quale tali banche sono obbligate a trasformarsi in società per azioni, a ridurre l'attivo al di sotto di detta soglia o a procedere alla loro liquidazione, a condizione che tale normativa sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di interesse generale che essa persegue e non ecceda quanto necessario per il loro raggiungimento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'italiano.