Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

13 luglio 2018 *

«Politica economica e monetaria – Vigilanza prudenziale degli enti creditizi – Articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1024/2013 – Calcolo del coefficiente di leva finanziaria – Rifiuto della BCE di autorizzare la ricorrente ad escludere dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria le esposizioni che soddisfano talune condizioni – Articolo 429, paragrafo 14, del regolamento (UE) n. 575/2013 – Potere discrezionale della BCE – Errori di diritto – Errore manifesto di valutazione»

Nella causa T-733/16,

La Banque postale, con sede a Parigi (Francia), rappresentata da E. Guillaume e L. Coudray, avvocati,

ricorrente,

contro

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da K. Lackhoff, R. Bax e G. Bassani, in qualità di agenti, assistiti da H.-G. Kamann e F. Louis, avvocati,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica di Finlandia, rappresentata da S. Hartikainen, in qualità di agente,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e volta all'annullamento della decisione ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 della BCE, del 24 agosto 2016, adottata in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 10 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), e dell'articolo 429, paragrafo 14, 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, rettifiche in GU 2013, L 208, pag. 68, e GU 2013, L 321, pag. 6),

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto da M. Prek (relatore), presidente, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke e M. J. Costeira, giudici,

cancelliere: G. Predonzani, amministratore

* Lingua processuale: il francese.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 febbraio 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 La Banque postale, ricorrente, è una società per azioni di diritto francese riconosciuta come ente creditizio. Essa, in quanto entità significativa ai sensi 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), rientra nella vigilanza prudenziale diretta della Banca centrale europea (BCE).

2 In data 22 luglio 2015 la ricorrente ha chiesto alla BCE l'autorizzazione, in applicazione dell'articolo 429, paragrafo 14, 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, rettifiche in GU 2013, L 208, pag. 68, e GU 2013, L 321, pag. 6), ad escludere dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria le esposizioni costituite dagli importi che rientrano in prodotti regolamentati sottoscritti presso di essa, ma che era tenuta a trasferire alla Caisse des dépôts et consignations (CDC), ente pubblico francese.

3 I prodotti interessati sono il livret A (libretto A), disciplinato dagli articoli da L.221-1 a L.221-9 del codice monetario e finanziario francese (in prosieguo: il «CMF»), il livret d'épargne populaire (libretto di risparmio popolare, LEP), disciplinato dagli articoli da L.221-13 a L.221-17-2 del CMF, nonché il livret de développement durable et solidaire (libretto di sviluppo sostenibile e solidale, LDD), disciplinato dall'articolo L.221-27 del CMF. Ai sensi dell'articolo L.221-5 del CMF una quota del totale dei depositi raccolti a titolo del livret A e del LDD è centralizzata in un fondo di risparmio gestito dalla CDC. Lo stesso vale con riferimento al LEP, in conformità con l'articolo R.221-58 del CMF.

4 In data 8 giugno 2016 la BCE ha comunicato alla ricorrente un progetto di decisione che negava la concessione del beneficio della deroga richiesta, ma che, a titolo transitorio, le consentiva di escludere una parte delle esposizioni trasferite alla CDC dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria, laddove la portata di tale deroga transitoria doveva essere progressivamente ridotta fino alla sua eliminazione in data 1º gennaio 2019. La BCE ha posto alla ricorrente un termine di due settimane per presentare le proprie osservazioni.

5 Il 21 giugno 2016 la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni scritte su tale progetto di decisione e ha reiterato la propria domanda di poter beneficiare della deroga di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013. In via subordinata, essa ha rilevato che il periodo transitorio previsto dalla BCE era troppo breve e doveva essere prorogato fino al 31 dicembre 2022. Essa ha inoltre chiesto di essere sentita ai sensi dell'articolo 31 del regolamento (UE) n. 468/2014 della BCE, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU) (GU 2014, L 141, pag. 1).

6 In data 5 luglio 2016 si è tenuta presso la sede della BCE una riunione fra rappresentanti della ricorrente e della BCE.

7 In data 7 luglio 2016 la ricorrente ha presentato nuove osservazioni scritte, nelle quali sottolineava il mantenimento della sua domanda di beneficiare dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013. In via subordinata, in considerazione dell'impatto significativo di un diniego della BCE, in quanto aumenterebbe il livello del denominatore del coefficiente di leva finanziaria quasi del 50%, essa ha chiesto che il periodo transitorio previsto dalla BCE andasse dal 1º gennaio 2017 ad, almeno, il 31 dicembre 2022.

8 Il 24 agosto 2016 la BCE ha adottato la decisione ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16, emessa in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 10 del regolamento n. 1024/2013 nonché dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

9 In tale decisione la BCE ha, in primo luogo, rifiutato di escludere dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria della ricorrente le esposizioni verso la CDC costituite dalla parte degli importi depositati a titolo del livret A, del LDD e del LEP che essa era tenuta a trasmetterle.

10 La BCE, per prima cosa, ha riconosciuto che le condizioni di cui all'articolo 429, paragrafo 14, lettere da a) a c), del regolamento n. 575/2013 erano soddisfatte, sulla base della motivazione, anzitutto, che la CDC doveva essere considerata un organismo del settore pubblico, poi, che le esposizioni verso la CDC erano trattate, a fini prudenziali, conformemente all'articolo 116, paragrafo 4, del medesimo regolamento e, infine, che la ricorrente era tenuta a trasferire una quota del risparmio depositato a titolo del livret A, del LDD e del LEP alla CDC a fini di finanziamento di investimenti d'interesse generale. La BCE, in sostanza, ha parimenti sottolineato chetali condizioni non erano soddisfatte rispetto alla parte del risparmio regolamentato per la quale non sussiste alcun obbligo di trasferimento alla CDC, indipendentemente dalle finalità del suo utilizzo.

11 La BCE ha, poi, considerato che dalla lettera dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 emergeva che essa disponeva di un potere discrezionale che le consentiva di escludere o meno dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria esposizioni che soddisfano le condizioni indicate da tale disposizione. In sostanza, essa ha ritenuto che, anche quando le condizioni siano soddisfatte, possano sussistere ragioni prudenziali che giustifichino il rigetto di una domanda di deroga ai sensi di tale disposizione. A tale riguardo, essa ha fatto riferimento alla finalità dell'introduzione del coefficiente di leva finanziaria, che consiste nel fornire una visione semplice e trasparente del livello di esposizione di un ente creditizio che non sia ponderata in funzione del rischio che presentano le diverse componenti delle sue esposizioni, al fine di evitare un aumento eccessivo di dette esposizioni rispetto ai suoi fondi propri.

12 La BCE ha, infine, ritenuto che gli importi trasferiti dalla ricorrente alla CDC rimanesseno esposizioni rilevanti ai fini del calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria. Essa si è basata su tre punti della motivazione. Il primo punto della motivazione, che essa ha qualificato come «prima indicazione», si fonda sul trattamento contabile del risparmio raccolto. Dalla circostanza secondo cui il risparmio regolamentato figurava nel passivo del bilancio della ricorrente e le somme trasferite alla CDC figuravano nell'attivo del suo bilancio, la BCE ha dedotto che essa restava responsabile dell'esposizione costituita dal risparmio raccolto, incluse le somme trasferite alla CDC. Essa ha aggiunto che la ricorrente era tenuta ad assicurare la gestione dei rischi operativi connessi al risparmio regolamentato. Il secondo punto della motivazione consiste nell'obbligo contrattuale della ricorrente di rimborsare i depositi dei clienti, indipendentemente dalla restituzione ad essa dei fondi trasferiti alla CDC. Il terzo punto della motivazione riposa sulla circostanza che tra gli adeguamenti delle posizioni della ricorrente e quelle della CDC a fini di riequilibrio intercorre un periodo di tempo. La BCE ha considerato che, durante tale arco temporale, la ricorrente potrebbe essere indotta a ricorrere a dismissioni a prezzi molto bassi di attività nell'attesa dei trasferimenti di fondi provenienti dalla CDC. In conclusione, la BCE ha dedotto da tali punti della motivazione che il meccanismo di trasferimento dalla CDC verso la ricorrente aveva una natura imperfetta e destava preoccupazioni da un punto di vista prudenziale che giustificavano il rigetto della sua domanda.

13 In secondo luogo, la BCE, in considerazione dell'impatto significativo di tale diniego sulla ricorrente, ha autorizzato quest'ultima ad escludere temporaneamente dall'importo delle esposizioni prese in considerazione ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria la parte dell'esposizione sulla CDC che la ricorrente è tenuta per legge a trasferire superiore al 10% della misura della sua esposizione complessiva, laddove la percentuale di esclusione doveva ridursi progressivamente e in modo lineare passando dal 100% nel 2016 all'86% nel 2017, al 71% nel 2018 e così via fino al 14% nel 2022, per essere infine abolita il 1º gennaio 2023.

Procedimento e conclusioni delle parti

14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 ottobre 2016, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

15 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 gennaio 2017, la Repubblica di Finlandia ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della BCE. Con decisione del 1º marzo 2017, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha ammesso tale intervento.

16 Il 20 aprile 2017 la Repubblica di Finlandia ha presentato la propria memoria di intervento. La ricorrente ha depositato le proprie osservazioni sulla stessa entro il termine impartito. La BCE non ha depositato osservazioni.

17 Su proposta della Seconda Sezione, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura del Tribunale, di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.

18 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

19 Le parti hanno svolto le loro difese e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 20 febbraio 2018.

20 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare la BCE alle spese.

21 La BCE e la Repubblica di Finlandia chiedono che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

22 A sostegno del proprio ricorso, la ricorrente deduce tre motivi, vertenti, il primo, su un errore di diritto relativo al carattere prematuro della decisione impugnata, il secondo, su un errore di diritto della BCE nell'interpretazione della portata della sua competenza in sede di attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 e, il terzo, sull'illegittimità della motivazione con cui la BCE ha negato la concessione della deroga richiesta ai sensi di tale disposizione.

23 Il Tribunale ritiene che sia sufficiente esaminare il secondo e il terzo motivo del ricorso. In sostanza, con il secondo motivo, la ricorrente contesta alla BCE il fatto di essersi riconosciuta un potere discrezionale in sede di applicazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 e, con il terzo motivo, essa contesta la legittimità dell'utilizzo da parte della BCE di tale potere discrezionale, ammesso che essa ne disponga.

Sul secondo motivo, vertente, in sostanza, su un errore di diritto nell'interpretazione, da parte della BCE, della portata della sua competenza ai sensi dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013

24 La ricorrente sostiene che l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 non può essere interpretato nel senso che conferisce un potere discrezionale alla BCE, in quanto la subdelega da parte della Commissione europea ad un organismo terzo del potere che ad essa è stato delegato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, TFUE sarebbe illegittima. Essa ne deduce che l'indicazione, all'interno dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, secondo cui l'autorità competente «può» autorizzare l'ente a escludere dalla misura dell'esposizione le esposizioni che soddisfano taluni criteri non può essere interpretata nel senso che conferisce a detta autorità un potere discrezionale. Occorrerebbe quindi interpretare tale disposizione nel senso che conferisce all'autorità competente esclusivamente un potere di esecuzione. Essa ricorda che la BCE stessa ammette di aver esercitato un potere discrezionale in occasione dell'adozione della decisione impugnata e ne deduce che essa ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione della portata della sua competenza in sede di attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

25 La BCE, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia, contesta gli argomenti della ricorrente. In via preliminare, essa nutre dubbi quanto all'interesse della ricorrente a sollevare il presente motivo. In ogni caso, la BCE ritiene che esso debba essere respinto nel merito.

26 Per quanto riguarda la contestazione da parte della BCE della ricevibilità del presente motivo, è sufficiente sottolineare che essa si fonda sul postulato secondo cui la ricorrente eccepirebbe l'illegittimità dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, introdotto dal regolamento delegato (UE) 2015/62 della Commissione, del 10 ottobre 2014, che modifica il regolamento n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria (GU 2015, L 11, pag. 37). La BCE ne deduce, in sostanza, che se una siffatta eccezione dovesse essere accolta, la ricorrente non potrebbe beneficiare di alcuna deroga in sede di calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria.

27 Orbene, il senso dell'argomentazione della ricorrente non è questo. Come da essa confermato in udienza, nell'ambito del presente motivo, la ricorrente si limita a sostenere che l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 deve essere interpretato nel senso che attribuisce alla BCE una competenza vincolata e non invece un potere discrezionale, ma non solleva alcuna eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE nei confronti di tale disposizione. Pertanto, essa non contesta la validità della disposizione di cui trattasi, ma svolge la propria argomentazione soltanto sul piano della sua interpretazione.

28 Per quanto riguarda l'esame nel merito del presente motivo, occorre rilevare che la competenza della BCE ai fini dell'adozione della decisione impugnata deriva dal regolamento n. 1024/2013 e che la portata dei suoi poteri è determinata dall'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

29 Con riferimento alla competenza della BCE ad adottare la decisione impugnata, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1024/2013, alla BCE è stato conferito il compito di «assicurare il rispetto degli atti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, che impongono agli enti creditizi requisiti prudenziali relativamente a requisiti in materia di fondi propri, cartolarizzazione, limiti ai grandi rischi, liquidità, leva finanziaria, segnalazione e informativa al

pubblico delle informazioni su tali aspetti». Inoltre, poiché la ricorrente è un'entità significativa ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento n. 1024/2013, l'attuazione di tale compito rientra direttamente nelle attività della BCE e non delle autorità nazionali nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico (MSU) (sentenza del 16 maggio 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, con impugnazione pendente, EU:T:2017:337, punto 63).

30 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1024/2013, «[a]i fini dell'assolvimento dei compiti attribuitile dal presente regolamento e allo scopo di assicurare standard elevati di vigilanza, la BCE applica tutto il pertinente diritto dell'Unione». In tale diritto pertinente rientra il regolamento n. 575/2013.

31 Con riferimento alla portata dei poteri della BCE in sede di applicazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, che è stato inserito all'interno di detto regolamento dal regolamento delegato 2015/62, viene precisato, in tale disposizione, che «[l]'autorità competente può autorizzare l'ente a escludere dalla misura dell'esposizione le esposizioni che soddisfano ciascuna delle condizioni seguenti: a) sono esposizioni verso un organismo del settore pubblico; b) sono trattate conformemente all'articolo 116, paragrafo 4; c) derivano da depositi che l'ente è tenuto per legge a trasferire all'organismo del settore pubblico di cui alla lettera a) a fini di finanziamento di investimenti d'interesse generale».

32 Il presente motivo richiede, pertanto, di verificare se l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 debba essere interpretato nel senso che attribuisce alle autorità competenti – e, di conseguenza, alla BCE – il potere discrezionale di negare la concessione di una deroga anche qualora le condizioni indicate da tale disposizione siano soddisfatte o, invece, nel senso che attribuisce ad esse una competenza vincolata che impone la concessione della deroga se dette condizioni sono soddisfatte.

33 La ricorrente basa la propria interpretazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 sul postulato secondo cui la Commissione non aveva il diritto di prevedere in capo alle autorità competenti un potere discrezionale in sede di attuazione di tale disposizione e sostiene che quest'ultima deve essere interpretata in modo tale da renderla conforme al Trattato.

34 Da una giurisprudenza costante risulta che una norma di diritto derivato dell'Unione europea va interpretata, nei limiti del possibile, nel senso della sua conformità con le disposizioni del Trattato e con i principi generali del diritto dell'Unione (sentenze del 4 ottobre 2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, punto 22; del 10 luglio 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punto 174, e del 25 novembre 2009, Germania/Commissione, T-376/07, EU:T:2009:467, punto 22).

35 Tuttavia, come dimostra l'utilizzo, nella giurisprudenza menzionata al precedente punto 34, dell'espressione «nei limiti del possibile», una siffatta giurisprudenza non può trovare applicazione nei confronti di una disposizione il cui senso sia chiaro e privo di ambiguità e che non necessiti, pertanto, di alcuna interpretazione (v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2009, Germania/Commissione, T-376/07, EU:T:2009:467, punto 22). Se così fosse, il principio di interpretazione conforme delle norme di diritto dell'Unione derivato servirebbe da fondamento ad un'interpretazione contra legem di tale disposizione, il che non è ammissibile (v., in tal senso, ordinanza del 17 luglio 2015, EEB/Commissione, T-685/14, non pubblicata, EU:T:2015:560, punto 31 e giurisprudenza citata). Nei confronti di una disposizione il cui senso sia chiaro e privo di ambiguità, spetta soltanto al Tribunale, nel caso in cui sia fatta valere un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE, controllarne la conformità con le disposizioni del Trattato e con i principi generali del diritto dell'Unione.

36 Orbene, com'è già stato indicato al precedente punto 27, la ricorrente non fa valere alcuna eccezione di illegittimità nei confronti dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

37 Pertanto, occorre verificare se il senso dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 sia chiaro e privo di ambiguità o se, invece, esso possa prestarsi ad un'interpretazione conforme alle disposizioni del Trattato e ai principi generali del diritto dell'Unione. Infatti, è soltanto in tale seconda eventualità che occorrerà verificare se, come sostenuto dalla ricorrente, la Commissione non avesse il diritto di conferire alle autorità competenti un potere discrezionale in sede di attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, circostanza che implicherebbe che detto articolo sia interpretato nel senso che impone loro una competenza vincolata.

38 Per determinare la portata esatta dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, si deve tener conto non soltanto della lettera dello stesso, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esso fa parte (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, EU:C:2005:362, punto 41 e giurisprudenza citata).

39 Con riferimento all'interpretazione letterale dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, occorre necessariamente constatare che l'indicazione secondo cui l'«autorità competente può autorizzare l'ente a escludere dalla misura dell'esposizione le esposizioni che soddisfano ciascuna delle condizioni seguenti» implica necessariamente che tale disposizione, in parte, imponga alle autorità competenti una competenza vincolata e, in parte, deleghi loro un potere discrezionale.

40 Da un lato, l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 mette in rilievo tre condizioni che s'impongono alle autorità competenti. Così, queste ultime non hanno il diritto di concedere una deroga se dette condizioni non sono soddisfatte. Esse si trovano pertanto in una situazione di competenza vincolata e devono negare il beneficio di tale disposizione.

41 Dall'altro lato, nell'ipotesi in cui tali condizioni siano soddisfatte, l'autorità competente «può», vale a dire ha la possibilità di concedere una deroga. Il riferimento a tale possibilità presuppone necessariamente il diritto delle autorità competenti di concederla o di non concederla. Esse dispongono quindi, a tale riguardo, di un potere discrezionale.

42 Pertanto, occorre concludere che l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 presenta un testo chiaro e privo di ambiguità, circostanza da cui consegue che le autorità competenti dispongono di un potere discrezionale in sede di attuazione di tale disposizione, una volta soddisfatte le condizioni in essa contenute.

43 Tale conclusione è altresì conforme all'interpretazione contestuale e teleologica dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

44 Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, occorre rilevare che l'esercizio di un potere discrezionale corrisponde a una delle tre modalità di attuazione delle deroghe contenute in tale regolamento.

45 Dall'economia generale del regolamento n. 575/2013 emerge, infatti, che esso prevede sia deroghe applicabili ipso iure, vale a dire senza che sia necessario l'intervento delle autorità competenti, come quella di cui all'articolo 429, paragrafo 13, di detto regolamento, sia deroghe che implicano l'intervento delle autorità competenti nell'ambito dell'attuazione di una competenza vincolata, come quella di cui all'articolo 78, paragrafo 1, del medesimo regolamento, sia, ancora, deroghe che implicano l'esercizio di un potere discrezionale in capo a dette autorità. Oltre all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, fra le deroghe che rientrano in tale terza categoria vi è l'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2017, Crédit mutuel Arkéa/BCE, T-712/15, EU:T:2017:900, con impugnazione pendente, punti 67 e 68).

46 Per quanto concerne l'interpretazione teleologica dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, nei limiti in cui esso riguarda l'eventualità di un'esclusione di talune esposizioni dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria degli enti creditizi, sono pertinenti sia gli obiettivi perseguiti dall'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria sia quelli a cui risponde in modo specifico l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

47 Per quanto riguarda, in primo luogo, gli obiettivi perseguiti dall'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria, con l'obbligo per gli enti creditizi di pubblicare il proprio coefficiente di leva finanziaria ed, eventualmente, a termine, di rispettare taluni livelli di coefficiente di leva finanziaria, dal considerando 90 del regolamento n. 575/2013 emerge che l'intenzione del legislatore è stata di scoraggiare la costituzione da parte degli enti creditizi di leve finanziarie eccessive. Da tale considerando nonché dalle definizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punti 93 e 94, del medesimo regolamento risulta che la leva finanziaria eccessiva riguarda la situazione in cui un ente creditizio finanzia una parte troppo rilevante dei propri investimenti mediante l'indebitamento anziché mediante i suoi fondi propri. Il rischio è quindi che l'ente creditizio non disponga di fondi propri sufficienti per far fronte a richieste di rimborso dei propri debiti e debba provvedere alla dismissione immediata di talune sue attività. Le conseguenze negative di tale riduzione immediata del livello di leva finanziaria durante la crisi finanziaria sono state esplicitate al considerando 90 del regolamento n. 575/2013 come segue: «[c]iò ha accentuato la pressione al ribasso sui prezzi delle attività, con conseguenti ulteriori perdite per gli enti che hanno a loro volta comportato un ulteriore calo dei loro fondi propri[; q]uesta spirale negativa ha determinato in ultima analisi una riduzione delle disponibilità del credito per l'economia reale ed una crisi più profonda e più lunga».

48 In tale contesto, il coefficiente di leva finanziaria mira a fornire una valutazione del livello dei fondi propri di un ente creditizio rispetto alle sue esposizioni, indipendentemente dalla presa in considerazione del livello di rischio che comporta ognuna di tali esposizioni. Ciò emerge dal considerando 91 del regolamento n. 575/2013, il quale sottolinea che i «requisiti in materia di fondi propri basati sul rischio (…) non sono sufficienti per evitare che gli enti assumano un rischio di leva finanziaria eccessivo e non sostenibile», nonché dai lavori del Comitato di Basilea ai quali fanno riferimento i considerando 92 e 93 del regolamento n. 575/2013. Nella pubblicazione del Comitato di Basilea sugli accordi di Basilea III, prodotta in allegato al controricorso, infatti, il coefficiente di leva finanziaria è configurato come un «indice semplice, trasparente e non basato sul rischio, volto a costituire una misura supplementare credibile rispetto ai requisiti patrimoniali basati sul rischio». Tale assenza di ponderazione in funzione del rischio del coefficiente di leva finanziaria si ritrova nella descrizione della sua metodologia di calcolo, così come contenuta nell'articolo 429, paragrafo 2, del regolamento n. 575/2013. In esso è precisato che il coefficiente di leva finanziaria è calcolato «come la misura del capitale dell'ente divisa per la misura dell'esposizione complessiva dell'ente ed è espresso in percentuale». Non si fa riferimento ad alcun fattore di ponderazione secondo il livello di rischio delle esposizioni.

49 Tuttavia, occorre necessariamente constatare che tale obiettivo non riveste un carattere assoluto, poiché il regolamento n. 575/2013 prevede la possibilità che il profilo di rischio particolarmente basso di talune esposizioni si rifletta nel calcolo del coefficiente di leva finanziaria degli enti creditizi interessati.

50 Ciò si evince, da un lato, dal considerando 95 del regolamento n. 575/2013, il quale precisa che, «[n]el quadro del riesame dell'impatto del coefficiente di leva finanziaria su diversi modelli aziendali è opportuno prestare particolare attenzione a modelli aziendali considerati a basso rischio, quali prestiti ipotecari e finanziamenti specializzati ad amministrazioni regionali, autorità locali o enti pubblici». Tale intento trova la propria trascrizione nell'articolo 511 del medesimo regolamento, rubricato «Leva finanziaria», dal quale risulta, in sostanza, che la relazione che l'Autorità bancaria europea (ABE) deve trasmettere alla Commissione affinché quest'ultima decida, se del caso, di proporre al legislatore di

rendere obbligatori taluni livelli appropriati di coefficiente di leva finanziaria deve includere «l'individuazione di modelli aziendali che riflettono i profili di rischio complessivi degli enti e l'introduzione di livelli differenziati di coefficiente di leva finanziaria per tali modelli aziendali».

51 Ciò si evince, dall'altro lato, dall'inserimento da parte del regolamento delegato 2015/62, adottato in virtù dell'articolo 456, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 575/2013, nel medesimo regolamento, dell'articolo 429, paragrafo 14, il quale prevede la possibilità che talune esposizioni vengano escluse dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria.

52 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli scopi perseguiti dall'inserimento dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 in detto regolamento, occorre rilevare che, ai sensi del considerando 12 del regolamento delegato 2015/62, le modifiche che tale regolamento introduce «dovrebbero determinare una migliore comparabilità dei coefficienti di leva finanziaria pubblicati dagli enti e dovrebbero contribuire a non indurre in errore gli operatori di mercato circa il reale livello di leva finanziaria di ciascun ente».

53 Dalla lettera dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, richiamato al precedente punto 31, emerge che tale disposizione può applicarsi solo se tre condizioni sono soddisfatte. Anzitutto, le esposizioni che possono essere escluse dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria devono essere verso un organismo del settore pubblico. Inoltre, esse devono essere trattate conformemente all'articolo 116, paragrafo 4, del regolamento n. 575/2013. Infine, dette esposizioni devono derivare da depositi che l'ente è tenuto per legge a trasferire all'organismo del settore pubblico di cui trattasi al fine di finanziare investimenti d'interesse generale.

54 Occorre necessariamente constatare che, con tale deroga, la Commissione, con l'avallo del legislatore, ha previsto la possibilità che esposizioni di un ente creditizio verso organismi del settore pubblico che, a motivo di una garanzia dello Stato, presentano lo stesso basso livello di rischio delle esposizioni verso tale Stato e che non corrispondono ad una scelta di investimento da parte sua – in quanto l'ente creditizio è soggetto a un obbligo di trasferire le somme di cui trattasi – non siano rilevanti ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria e possano, quindi, esserne escluse.

55 L'articolo 116, paragrafo 4, del regolamento n. 575/2013 prevede, infatti, che, «[i]n circostanze eccezionali le esposizioni verso organismi del settore pubblico possono essere trattate come esposizioni verso l'amministrazione centrale, l'amministrazione regionale o l'autorità locale di rispettiva appartenenza quando, a giudizio delle autorità competenti, non vi è alcuna differenza di rischio tra tali esposizioni, in ragione dell'esistenza di una garanzia adeguata da parte dell'amministrazione centrale, dell'amministrazione regionale o dell'autorità locale». Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 114, paragrafo 4, del medesimo regolamento, il quale precisa che «[a]lle esposizioni verso le amministrazioni centrali e le banche centrali degli Stati membri denominate e finanziate nella valuta nazionale di dette amministrazione centrale e banca centrale si attribuisce un fattore di ponderazione del rischio dello 0%». L'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 riguarda, pertanto, solo esposizioni che, nell'attuazione del metodo standardizzato di calcolo dei requisiti minimi in materia di fondi propri, beneficerebbero di un fattore di ponderazione del rischio dello 0%.

56 Di conseguenza, l'attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 implica la conciliazione di due obiettivi: da un lato, rispettare la logica del coefficiente di leva finanziaria che esige che il calcolo di tale coefficiente includa la misura dell'esposizione complessiva di un ente creditizio, senza ponderazione in funzione del rischio e, dall'altro, tenere conto dell'obiettivo della Commissione, avallato dal legislatore, secondo cui, eventualmente, talune esposizioni che presentano un profilo di rischio particolarmente basso e che non derivano da una scelta di investimento dell'ente creditizio non siano rilevanti ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria e possano esservene escluse.

57 Orbene, occorre necessariamente constatare che il riconoscimento a favore delle autorità competenti di un potere discrezionale in sede di attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 consente loro di operare un contemperamento fra tali due obiettivi tenendo conto delle specificità di ciascun caso di specie.

58 Alla luce di quanto precede, occorre giungere alla conclusione che l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 deve essere interpretato nel senso che attribuisce alle autorità competenti un potere discrezionale ai fini del diniego della concessione della deroga che esso istituisce, anche qualora le condizioni ivi contenute siano soddisfatte.

59 Tenuto conto del senso chiaro e privo di qualsiasi ambiguità dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, si deve giungere alla conclusione che tale disposizione non può prestarsi all'interpretazione conforme fatta valere dalla ricorrente. Ne consegue che gli argomenti della ricorrente vertenti sul fatto che la Commissione non avrebbe avuto il diritto di prevedere in capo alle autorità competenti – e, di conseguenza, alla BCE – un potere discrezionale non possono essere presi in considerazione ai fini dell'interpretazione di tale disposizione e sarebbero stati pertinenti soltanto a sostegno di un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE, fatta valere nei confronti dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

60 Il secondo motivo deve essere, pertanto, respinto.

Sul terzo motivo, con cui si contesta la legittimità dell'utilizzo, da parte della BCE, del proprio potere discrezionale

61 La ricorrente osserva che la BCE ha ammesso che le condizioni di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 ricorressero nella specie. Essa ricorda che, quando un'istituzione dispone di un potere discrezionale, il Tribunale deve verificare se gli elementi presi in cosiderazione siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte. Nella specie, essa ritiene che ciò non ricorra nel caso dei punti della motivazione rilevati nella decisione impugnata, in quanto essi non dimostrano l'esistenza di motivi prudenziali giustificati e ben definiti per negare un'esclusione delle esposizioni verso la CDC dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria. La ricorrente fa valere che siffatti punti della motivazione hanno la conseguenza di privare di efficacia le condizioni di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, e, pertanto, la possibilità stessa di una deroga, la quale, tuttavia, è prevista da detta disposizione. A tale riguardo, essa sottolinea, in particolare, che il periodo di adeguamento fra le posizioni della ricorrente e quelle della CDC non riguarda il rischio di leva finanziaria, bensì il rischio di liquidità e, in tale contesto, è stato considerato trascurabile. Essa evidenzia altresì il carattere teorico dell'eventualità dell'insolvenza dello Stato francese nonché di un ritiro massiccio del risparmio regolamentato in caso di crisi finanziaria.

62 La BCE, sostenuta dalla Repubblica di Finlandia, chiede il rigetto del presente motivo. Essa ricorda i limiti del controllo che il Tribunale può esercitare sull'attuazione di un potere discrezionale e aggiunge che l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, in quanto eccezione, deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva. Essa ne deduce, in sostanza, che ad essere pertinenti ai fini dell'interpretazione di tale disposizione sono gli scopi generali di detto regolamento relativi al coefficiente di leva finanziaria e non già gli obiettivi propri dell'articolo 429, paragrafo 14, dello stesso regolamento. Essa sottolinea, a tale proposito, che lo scopo del coefficiente di leva finanziaria esige che esso sia determinato indipendentemente da qualsiasi ponderazione del rischio.

63 La BCE ritiene di aver adeguatamente esercitato il proprio potere discrezionale. A tale riguardo, essa ricorda, in particolare, che esposizioni sovrane possono andare insolute e condurre ad una crisi di fiducia nei mercati finanziari e che, nella logica del coefficiente di leva finanziaria, talune esposizioni,

pur presentando un basso rischio, sono prese in considerazione. Essa ritiene di aver fondato la decisione impugnata su una valutazione delle specificità del risparmio regolamentato francese e della situazione della ricorrente.

64 In primo luogo, essa sostiene che le esposizioni verso la CDC possono costituire una fonte di leva finanziaria eccessiva, in quanto esse, non si distinguono fondamentalmente dalle esposizioni che generano una leva finanziaria, giacché si tratta di attività finanziate da un debito nei confronti dei risparmiatori che, su richiesta di questi ultimi, la ricorrente è tenuta a rimborsare. Essa osserva, altresì, che la ricorrente trasferisce alla CDC la totalità del risparmio regolamentato, sebbene sia tenuta a trasferirne soltanto una parte.

65 In secondo luogo, essa ritiene che la circostanza che le esposizioni verso la CDC siano assimilate ad esposizioni verso lo Stato francese e siano ponderate allo 0% di rischio nell'ambito del metodo standardizzato di calcolo dei requisiti in materia di fondi propri non sia pertinente per il coefficiente di leva finanziaria, poiché quest'ultimo si basa sul principio della presa in considerazione di tutte le esposizioni contenute nel bilancio, indipendentemente dal loro livello di rischio.

66 In terzo luogo, la BCE sostiene che il periodo di adeguamento delle posizioni rispettive della ricorrente e della CDC comporta un rischio di leva finanziaria supplementare. Poiché la ricorrente durante questo intervallo non può rivolgersi alla CDC, a fronte di prelievi sul risparmio raccolto, essa potrebbe essere indotta a ridurre la propria leva finanziaria tramite potenziali dismissioni forzate, fonti per essa di significative perdite. Essa aggiunge che, se è vero che tale rischio di leva finanziaria eccessiva ha inizio con una carenza di liquidità, esso se ne differenzia in quanto si basa sull'importanza relativa delle esposizioni finanziate con l'indebitamento rispetto ai fondi propri di un ente creditizio. Pertanto, nella decisione impugnata, essa non avrebbe fatto confusione fra rischio di liquidità e rischio di leva finanziaria eccessiva e tale decisione non sarebbe in contraddizione con la valutazione di detto periodo di adeguamento in relazione al rischio di liquidità. Essa nega, A tale riguardo, che vi sia incoerenza fra la decisione impugnata e la sua decisione del 15 agosto 2016 relativa al calcolo del coefficiente di liquidità che ha concesso alla ricorrente l'autorizzazione da essa richiesta, giacché tali decisioni riguardano misure prudenziali, certamente connesse, ma diverse. Essa aggiunge che il coefficiente di leva finanziaria mira ad evitare che le fonti di finanziamento di un ente creditizio siano eccessivamente orientate verso l'indebitamento e costituisce «l'ultima rete di sicurezza prudenziale».

67 Come ricordato ai precedenti punti da 10 a 12, nella decisione impugnata la BCE non ha autorizzato la deroga richiesta, in applicazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013. Essa ha sottolineato che gli importi trasferiti dalla ricorrente alla CDC rimanevano esposizioni rilevanti ai fini del calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria in quanto il risparmio regolamentato si fondava su un meccanismo di trasferimento imperfetto in cui il rischio connesso al coefficiente di leva finanziaria ricadeva sulla ricorrente. Per giungere a tale conclusione, la BCE si è fondata su tre punti della motivazione, attinenti, anzitutto, al trattamento contabile del risparmio regolamentato, il quale dimostrerebbe che la ricorrente resta responsabile di tutta l'esposizione costituita dal risparmio regolamentato, incluse le somme trasferite alla CDC, poi, all'obbligo contrattuale della ricorrente di rimborsare i depositi dei clienti, indipendentemente dalla restituzione ad essa dei fondi trasferiti alla CDC e, infine, all'esistenza di un periodo di tempo tra gli adeguamenti delle posizioni della ricorrente e quelle della CDC.

68 Nell'ambito del presente motivo, la ricorrente contesta la legittimità di tali punti della motivazione.

69 Nei limiti in cui, per le ragioni esposte nell'ambito dell'esame del secondo motivo, la BCE dispone di un potere discrezionale e, di conseguenza, di un ampio potere di valutazione nella scelta se concedere o meno il beneficio di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, il controllo giurisdizionale che il Tribunale deve esercitare sulla fondatezza della motivazione della decisione impugnata non deve condurlo a sostituire la propria valutazione a quella della BCE, bensì mira a verificare che la decisione impugnata non si basi su fatti materialmente inesatti e non sia viziata da

alcun errore di diritto né da alcun errore manifesto di valutazione o da sviamento di potere (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 6 febbraio 2014, CEEES e Asociación de Gestores de Estaciones de Servicio/Commissione, T-342/11, EU:T:2014:60, punto 70 e giurisprudenza citata).

70 Tuttavia, da una costante giurisprudenza risulta che, quando le istituzioni dispongono di un siffatto potere discrezionale, il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico dell'Unione è di importanza ancora più fondamentale. Tra tali garanzie offerte dall'ordinamento giuridico dell'Unione nei procedimenti amministrativi figura in particolare il principio di buona amministrazione, al quale si ricollega l'obbligo per l'istituzione competente di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi pertinenti della fattispecie (sentenze del 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punto 14, nonché del 29 marzo 2012, Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 95).

Sulla legittimità dei punti della motivazione di cui al punto 2.3.3, i) e ii), della decisione impugnata

71 Al punto 2.3.3, i), della decisione impugnata, la BCE ha giustificato la propria scelta di negare la deroga richiesta con la motivazione che il trattamento contabile del risparmio regolamentato costituisce una prima indicazione del fatto che le esposizioni verso la CDC continuano ad essere sostenute dalla ricorrente. A tale riguardo, essa ha sottolineato che il risparmio regolamentato figura nel passivo del bilancio della ricorrente e che le esposizioni verso la CDC figurano nell'attivo di tale bilancio. Essa ha inoltre osservato che la ricorrente era responsabile della gestione dei rischi operativi connessi alla raccolta del risparmio regolamentato.

72 Nelle sue memorie, la BCE fa presente che il trattamento contabile del risparmio regolamentato è stato fatto valere nella decisione impugnata solo in quanto «prima indicazione» del fatto che le esposizioni verso la CDC continuano ad essere sostenute dalla ricorrente e fa velere di non essersi fondata su tale circostanza per negare la deroga richiesta. Dall'economia della decisione impugnata emerge tuttavia che le considerazioni di cui al punto 2.3.3, i), di detta decisione costituiscono uno dei punti della motivazione su cui la BCE si è basata per concludere che le somme trasferite dalla ricorrente alla CDC rimanevano esposizioni rilevanti ai fini del calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria. Occorre, pertanto, esaminare la legittimità di detto punto della motivazione.

73 Al punto 2.3.3, ii), della decisione impugnata, la BCE ha sottolineato che la ricorrente era soggetta all'obbligo contrattuale di rimborsare i depositi dei clienti, indipendentemente dalla restituzione ad essa dei fondi trasferiti alla CDC e che siffatto obbligo valeva altresì in caso di insolvenza della CDC e dello Stato francese. Essa ha aggiunto che sia il volume delle esposizioni verso la CDC sia la circostanza che di tali esposizioni possa non tenersi conto con riferimento ad altre esigenze prudenziali giustificavano la loro inclusione nel calcolo del coefficiente di leva finanziaria.

74 Sulla base di tale motivazione, la BCE ha quindi ritenuto che le esposizioni verso la CDC fossero rilevanti ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria della ricorrente, giacché quest'ultima è soggetta all'obbligo di rimborsare ai risparmiatori le somme che è stata tenuta a trasferire alla CDC anche nell'ipotesi in cui la CDC non sia in grado di restituire dette somme alla ricorrente.

75 Si deve necessariamente constatare che l'unica illustrazione di una situazione in cui la CDC non sarebbe in grado di restituire dette somme che viene evidenziata nella decisione impugnata è quella dell'insolvenza dello Stato francese. Interpellata in udienza, la BCE ha confermato che ciò era l'unico caso da essa ipotizzato.

76 La ricorrente contesta alla BCE di aver commesso un errore di diritto in quanto ha privato di effetto utile l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

77 A tale riguardo, occorre rilevare che, se è vero che, nell'ambito dell'attuazione del potere discrezionale che le riconosce l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, la BCE è libera di concedere o meno la deroga prevista da tale disposizione, detta libertà si esercita però a condizione di non violare gli obiettivi perseguiti da tale deroga e di non privare la stessa del suo effetto utile (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 15 dicembre 2016, Nemec, C-256/15, EU:C:2016:954, punti 48 e 49 e giurisprudenza citata).

78 Per le ragioni esposte ai precedenti punti da 46 a 57, si deve ritenere che l'obiettivo dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 consista nel consentire alle autorità competenti di effettuare un contemperamento fra, da un lato, la logica del coefficiente di leva finanziaria che esige che la misura del livello di esposizione di un ente creditizio sia libera da una presa in considerazione del rischio presentato dalle esposizioni di tale ente creditizio e, dall'altro, l'eventualità che talune esposizioni che presentano un profilo di rischio particolarmente basso e che non derivano da una scelta di investimento dell'ente creditizio non siano rilevanti ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria e possano esserne escluse.

79 Ne consegue necessariamente che la BCE non può fondarsi su una motivazione che, nella pratica, rende quasi inapplicabile la possibilità offerta dall'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, senza privare tale disposizione di effetto utile e violare gli obiettivi per cui essa è stata introdotta (v., in tal senso e per analogia, sentenza dell'11 dicembre 2008, Stichting Centraal Begeleidingsorgaan voor de Intercollegiale Toetsing, C-407/07, EU:C:2008:713, punto 30 e giurisprudenza citata).

80 Per quanto riguarda il punto della motivazione di cui al punto 2.3.3, i), della decisione impugnata, occorre necessariamente constatare che, con esso, la BCE esclude dal beneficio dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 le esposizioni della ricorrente verso la CDC sulla base di considerazioni che sono inerenti alle esposizioni interessate da tale disposizione.

81 Ciò vale, in primo luogo, per la considerazione secondo cui le esposizioni della ricorrente verso la CDC figurano nell'attivo del suo bilancio contabile.

82 Un'esposizione è definita all'articolo 5, punto 1, del regolamento n. 575/2013 come «un elemento dell'attivo o un elemento fuori bilancio». Pertanto, tale definizione include necessariamente gli elementi che figurano nell'attivo del bilancio di un ente creditizio. Inoltre, poiché l'articolo 429, paragrafo 14, lettera c), del regolamento n. 575/2013 riguarda esposizioni che derivano da depositi che l'ente è tenuto per legge a trasferire ad un organismo del settore pubblico a fini di finanziamento di investimenti d'interesse generale, sono interessate esposizioni che, per loro natura, sono destinate più a figurare nel bilancio di un ente creditizio che a costituire elementi fuori bilancio.

83 A tale riguardo, il fatto che nelle proprie memorie la BCE abbia indicato che le esposizioni verso la CDC relative al risparmio regolamentato si distinguerebbero dalle attività fiduciarie, le quali possono, eventualmente, essere eliminate contabilmente ed essere escluse dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria ai sensi dell'articolo 429, paragrafo 13, del regolamento n. 575/2013, è privo di rilevanza, giacché sono in discussione soltanto l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

84 Pertanto, poiché le esposizioni rispetto alle quali l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 prevede la possibilità che di esse non si tenga conto nell'ambito del calcolo del coefficiente di leva finanziaria di un ente creditizio sono, per loro natura, destinate a figurare nell'attivo del bilancio di detto ente, la considerazione relativa al fatto che le esposizioni verso la CDC figurano nell'attivo del bilancio della ricorrente non può validamente giustificare il diniego della concessione della deroga richiesta.

85 Lo stesso vale, in secondo luogo e per analoghi motivi, per la considerazione relativa al fatto che dette esposizioni costituiscono una parte delle somme depositate presso la ricorrente a titolo di risparmio regolamentato, che resta nel passivo del suo bilancio. A tale riguardo, è sufficiente sottolineare che, alla luce dei termini utilizzati dall'articolo 429, paragrafo 14, lettera c), del regolamento n. 575/2013, tale circostanza, lungi dall'ostare all'applicazione di detta disposizione, costituisce una condizione della sua attuazione.

86 La medesima conclusione si applica, in terzo luogo, al risalto che la BCE ha dato al fatto che la ricorrente sopporta il rischio operativo connesso al risparmio regolamentato. Quest'ultimo è definito all'articolo 4, paragrafo 1, punto 52, del regolamento n. 575/2013 come «il rischio di perdite derivanti dalla inadeguatezza o dalla disfunzione di processi, risorse umane e sistemi interni, oppure da eventi esogeni, ivi compreso il rischio giuridico». Nei limiti in cui l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 riguarda esposizioni che costituiscono una parte di depositi effettuati presso l'ente creditizio di cui trattasi, il fatto che la ricorrente sopporti il rischio operativo relativo al risparmio di cui trattasi è inerente alla logica di tale disposizione.

87 Per quanto riguarda il punto della motivazione di cui al punto 2.3.3, ii), della decisione impugnata, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 429, paragrafo 14, lettere a) e b), del regolamento n. 575/2013, «[l]'autorità competente può autorizzare l'ente a escludere dalla misura dell'esposizione le esposizioni che soddisfano ciascuna delle condizioni seguenti: a) sono esposizioni verso un organismo del settore pubblico; b) sono trattate conformemente all'articolo 116, paragrafo 4».

88 Come emerge dai precedenti punti da 53 a 55, il rinvio operato dall'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 all'articolo 116, paragrafo 4, del regolamento medesimo, in combinato disposto con l'articolo 114, paragrafo 4, di detto regolamento, manifesta la volontà del legislatore che esposizioni verso organismi del settore pubblico che, a motivo di una garanzia dello Stato, presentano lo stesso livello di rischio delle esposizioni verso tale Stato, possano, eventualmente, non essere prese in considerazione nel calcolo del coefficiente di leva finanziaria.

89 Poiché l'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 riguarda solo esposizioni relative ad organismi del settore pubblico che dispongono della garanzia di uno Stato, un diniego motivato dalla considerazione di principio secondo cui uno Stato può essere insolvente, senza un esame della plausibilità di una siffatta eventualità rispetto allo Stato interessato, equivarrebbe a rendere quasi inapplicabile nella pratica la possibilità prevista dall'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013.

90 Orbene, occorre necessariamente constatare che, per giungere alla conclusione che la ricorrente potrebbe essere costretta a rimborsare ai risparmiatori le somme trasferite alla CDC, senza che le stesse siano restituite da quest'ultima, dalla decisione impugnata emerge che la BCE si è limitata ad evidenziare la sola eventualità di un'insolvenza dello Stato francese, senza esaminarne la plausibilità.

91 Tale mancato esame da parte della BCE della plausibilità di un'insolvenza dello Stato francese in sede di adozione della decisione impugnata è confermato anche dal verbale della riunione del 5 luglio 2016 fra rappresentanti della ricorrente e della BCE, secondo cui uno dei rappresentanti della BCE ha dichiarato, in tale riunione, che «il coefficiente di leva finanziaria [doveva] quindi tenere conto di tutte le esposizioni presentate nel bilancio [e che la] probabilità di insolvenza dello Stato francese non [era] quindi stata né valutata, né la BCE ne aveva tenuto conto nella sua preparazione del progetto di decisione, in quanto il coefficiente di leva finanziaria è un requisito insensibile al rischio».

92 Inoltre e di conseguenza, nei limiti in cui la BCE non ha esaminato la plausibilità di un'insolvenza dello Stato francese, neppure il risalto dato al punto 2.3.3, ii), della decisione impugnata al volume delle esposizioni della ricorrente verso la CDC può, di per sé, giustificare la presa in considerazione di dette esposizioni nel calcolo del coefficiente di leva finanziaria. Detto volume potrebbe, infatti, essere

rilevante solo nel caso in cui, a causa di un'insolvenza dello Stato francese, la ricorrente non potesse ottenere dalla CDC le somme trasferite a titolo di risparmio regolamentato e dovesse ricorrere a dismissioni forzate di attività.

93 Alla luce di quanto precede, occorre constatare che i punti della motivazione di cui al punto 2.3.3, i) e ii), della decisione impugnata finiscono per privare di effetto utile la deroga contenuta nell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, giacché ne escludono l'applicazione sulla base di elementi che sono inerenti alle esposizioni previste da detto articolo.

94 Tale conclusione non è inficiata dall'argomentazione della BCE e, segnatamente, dal risalto dato al fatto che le esposizioni verso la CDC non sarebbero fondamentalmente diverse dalle esposizioni che generano una leva finanziaria, in quanto tali attività sono finanziate da un debito nei confronti dei risparmiatori che la ricorrente è tenuta a rimborsare su loro richiesta. A tale riguardo, è sufficiente sottolineare che, contrariamente ad altre esposizioni, il legislatore ha previsto, a favore delle esposizioni che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 la possibilità che esse non siano incluse nel calcolo del coefficiente di leva finanziaria, possibilità che la BCE non può escludere a priori.

95 Lo stesso vale per l'indicazione secondo cui la garanzia dello Stato associata alle esposizioni verso la CDC non le priva di rilevanza riguardo al calcolo del coefficiente di leva finanziaria della ricorrente, in quanto quest'ultimo è destinato a fornire una valutazione non fondata sul livello di rischio connesso a ciascuna delle esposizioni della ricorrente e in quanto, inoltre, gli Stati possono essere esposti a rischi di solvibilità. Infatti, poiché il legislatore ha voluto che di talune esposizioni verso organismi di diritto pubblico che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 si possa, eventualmente, non tenere conto ai fini del calcolo del coefficiente di leva finanziaria, spetta alla BCE conciliare, in sede di attuazione del suo potere discrezionale, gli obiettivi per cui è stato introdotto il coefficiente di leva finanziaria e quelli dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013. Orbene, per le ragioni esposte ai precedenti punti da 88 a 90, ciò non è avvenuto, in quanto la BCE non si è fondata su una valutazione della plausibilità di un rischio di insolvenza dello Stato francese, ma ha adottato un ragionamento che esclude, di fatto, qualsiasi possibilità che una domanda ai sensi dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013 possa essere accolta.

96 Infine, con riferimento al risalto dato dalla BCE al fatto che la ricorrente trasferirebbe alla CDC tutte le somme depositate presso di essa a titolo di risparmio regolamentato, esso è privo di rilevanza. A tale riguardo, si può ricordare che, ai sensi dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, solo le somme che la ricorrente è tenuta a trasferire alla CDC possono essere escluse dal calcolo del coefficiente di leva finanziaria. I trasferimenti volontari verso la CDC sono, pertanto, destinati ad essere inclusi in detto calcolo.

97 Da quanto precede risulta che i punti della motivazione di cui al punto 2.3.3, i) e ii), della decisione impugnata sono viziati da un errore di diritto.

Sulla legittimità del punto della motivazione di cui al punto 2.3.3, iii), della decisione impugnata

98 Al punto 2.3.3, iii), della decisione impugnata, la BCE ha fatto riferimento al periodo che intercorre fra gli adeguamenti delle posizioni rispettive della ricorrente e della CDC. La BCE ne ha dedotto, in sostanza, che la ricorrente potrebbe essere portata a ricorrere a dismissioni a prezzi molto bassi di attività in attesa dei trasferimenti di fondi provenienti dalla CDC.

99 La ricorrente sostiene che tale punto della motivazione trae origine da una confusione tra rischio di liquidità e rischio di leva finanziaria. Essa ricorda inoltre che le crisi finanziarie passate hanno mostrato l'inesistenza di «corse agli sportelli» rispetto al risparmio regolamentato.

100 Occorre sottolineare che, secondo la definizione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 94, del regolamento n. 575/2013, un rischio di leva finanziaria eccessiva si riferisce al «rischio risultante dalla vulnerabilità di un ente dovuta alla leva finanziaria, attuale o potenziale, che può richiedere misure correttive non previste del suo piano di impresa, tra cui la dismissione immediata di attività, con conseguenti perdite o aggiustamenti della valutazione delle restanti attività».

101 Ne consegue che i rischi previsti in relazione ad una leva finanziaria eccessiva si realizzano in una situazione di carenza di liquidità. Infatti, al fine di ottenere liquidità, un ente creditizio può essere portato ad adottare misure non previste del suo piano di impresa, tra cui la dismissione immediata di attività, con le conseguenze esposte all'articolo 4, paragrafo 1, punto 94 del regolamento n. 575/2013, come ricordato dal considerando 90 del regolamento medesimo.

102 Poiché le conseguenze negative di una leva finanziaria eccessiva si manifestano in caso di carenza di liquidità, la circostanza messa in rilievo dalla ricorrente secondo cui il periodo di adeguamento delle sue posizioni con quelle della CDC riguarda il rischio di liquidità non priva di rilevanza detto periodo in sede di valutazione del rischio connesso al suo coefficiente di leva finanziaria.

103 Tuttavia, la ricorrente correttamente rileva che la BCE stessa riconosce che tale periodo di adeguamento non è all'origine di un rischio di liquidità a titolo della valutazione dei requisiti in materia di copertura delle liquidità figuranti all'articolo 412 del regolamento n. 575/2013 e nel regolamento delegato (UE) 2015/61 della Commissione, del 10 ottobre 2014, che integra il regolamento n. 575/2013 per quanto riguarda il requisito di copertura della liquidità per gli enti creditizi (GU 2015, L 11, pag. 1).

104 A tale riguardo, la ricorrente si riferisce alla decisione della BCE del 15 agosto 2016 relativa al calcolo del suo coefficiente di liquidità. In tale decisione, la BCE ha accettato di applicare, nei confronti del periodo di adeguamento delle posizioni rispettive della ricorrente e della CDC, la deroga di cui all'articolo 26 del regolamento delegato 2015/61. Occorre constatare che, in tale decisione, la BCE ha dichiarato che tale intervallo, purché non superiore a dieci giorni di calendario, non ostava al fatto che i deflussi di liquidità connessi alle esposizioni verso la CDC fossero determinati al netto degli afflussi di liquidità correlati.

105 Occorre sottolineare che il regolamento delegato 2015/61 è stato adottato al fine di integrare il regolamento n. 575/2013, il quale, all'articolo 412, paragrafo 1, precisa che «[g]li enti detengono attività liquide, la somma del cui valore copre i deflussi di liquidità meno gli afflussi di liquidità in condizioni di stress, al fine di assicurare che gli enti mantengano livelli di riserve di liquidità adeguati per far fronte a eventuali squilibri tra gli afflussi e i deflussi in condizioni di forte stress per un periodo di trenta giorni [e che n]ei periodi di stress gli enti possono usare le attività liquide per coprire i deflussi netti di liquidità».

106 Ai sensi dell'articolo 26 del regolamento delegato 2015/61, rubricato «Deflussi con afflussi correlati», «[p]revia approvazione dell'autorità competente, l'ente creditizio può calcolare il deflusso di liquidità al netto dell'afflusso correlato che soddisfa ciascuna delle condizioni seguenti: a) è collegato direttamente al deflusso e non è computato nel calcolo degli afflussi di liquidità nel capo 3; b) è imposto da un impegno giuridico, regolamentare o contrattuale; c) soddisfa una delle condizioni seguenti: i) sorge obbligatoriamente prima del deflusso; ii) è ricevuto entro 10 giorni ed è garantito dall'amministrazione centrale di uno Stato membro».

107 Occorre necessariamente constatare che tale disposizione consente alle autorità competenti – e, di conseguenza, alla BCE nell'ambito del compito di vigilanza prudenziale che le è stato attribuito dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento 1024/2013 – di compensare gli afflussi e i deflussi di liquidità correlati laddove, a motivo dell'esistenza di una garanzia dell'amministrazione centrale di uno Stato membro e della brevità del periodo che li separa, essa ritenga che detto periodo non sia all'origine di un rischio di liquidità.

108 Ne consegue logicamente che la concessione del beneficio dell'articolo 26 del regolamento delegato 2015/61 da parte della BCE agli afflussi e deflussi di liquidità connessi alle esposizioni verso la CDC equivale ad un riconoscimento, da parte della BCE, del fatto che il periodo che li può separare non determina un rischio di liquidità.

109 Tale conclusione circa l'assenza di rischio di liquidità determinato da un siffatto periodo di adeguamento è, inoltre, suffragata dalla relazione dell'ABE, del 15 dicembre 2015, sui requisiti in materia di finanziamento stabile netto ai sensi dell'articolo 510 del regolamento n. 575/2013 al quale la ricorrente fa riferimento nel proprio atto introduttivo. In tale relazione, l'ABE sostiene che, qualora le banche abbiano l'obbligo di trasferire una parte predeterminata dei depositi regolamentati ad un apposito fondo controllato dallo Stato che eroga prestiti per operazioni di interesse generale, gli afflussi e i deflussi siano compensati con cadenza quanto meno mensile e il fondo pubblico sia tenuto per legge a rimborsare la banca in caso di calo dell'importo dei depositi regolamentati a causa di ritiri accertati, non sussiste alcun rischio di liquidità.

110 Nei limiti in cui, per le ragioni esposte al precedente punto 101, i rischi associati ad una situazione di leva finanziaria eccessiva si realizzano in caso di carenza di liquidità, la posizione di principio della BCE secondo cui il periodo di adeguamento di cui trattasi potrebbe favorire l'emergere di rischi associati ad una leva finanziaria eccessiva pur non costituendo un rischio di liquidità deve essere considerata, in ragione del suo carattere generico, come manifestamente erronea.

111 Il periodo di adeguamento di cui trattasi potrebbe, infatti, essere pertinente per il rischio di leva finanziaria, pur non essendolo in relazione al rischio di liquidità, solo nell'ipotesi in cui i ritiri di depositi connessi al risparmio regolamentato fossero di un'ampiezza tale da determinare il superamento da parte di quest'ultimo del «forte stress» previsto nell'ambito del calcolo del coefficiente di liquidità ai sensi dell'articolo 412, paragrafo 1, del regolamento n. 575/2013.

112 Orbene, la presa in considerazione di una siffatta eventualità al fine di respingere la richiesta della ricorrente non poteva avvenire senza un esame approfondito da parte della BCE delle caratteristiche del risparmio regolamentato. Tale esame avrebbe dovuto, in particolare, condurre la BCE ad esaminare se, alla luce delle sue caratteristiche – e segnatamente della garanzia dello Stato associata al risparmio regolamentato –, fosse prevedibile che ritiri di risparmio regolamentato presentino un volume e una rapidità tali da portare la ricorrente ad avvalersi delle misure previste all'articolo 4, paragrafo 1, punto 94, del regolamento n. 575/2013 senza poter attendere i trasferimenti di fondi provenienti dalla CDC a titolo di adeguamento delle posizioni.

113 Infatti, per le ragioni esposte ai precedenti punti 56 e 57, è in considerazione delle specificità di ciascun caso di specie che la BCE, in sede di attuazione dell'articolo 429, paragrafo 14, del regolamento n. 575/2013, era tenuta ad operare un contemperamento tra gli obiettivi del coefficiente di leva finanziaria e l'eventualità che talune esposizioni che soddisfano le condizioni di cui a tale disposizione possano essere escluse dal calcolo di detto coefficiente. Tale obbligo di esaminare le specificità del risparmio regolamentato risultava altresì dalla giurisprudenza menzionata al precedente punto 70.

114 Orbene, occorre necessariamente constatare che, nella decisione impugnata, la BCE non ha effettuato un esame dettagliato delle caratteristiche del risparmio regolamentato, limitandosi ad evidenziare in modo astratto i rischi connessi al periodo di adeguamento fra le posizioni della ricorrente e quelle della CDC.

115 Pertanto, così facendo, la BCE è venuta meno all'obbligo di cui alla giurisprudenza citata al precedente punto 70 di esaminare, con cura e imparzialità, tutti gli elementi pertinenti della fattispecie.

116 Tale conclusione non è inficiata dall'argomentazione della BCE secondo cui il coefficiente di leva finanziaria è un requisito prudenziale che non si basa sul rischio e i mercati possono improvvisamente perdere fiducia in investimenti solitamente considerati molto sicuri. Una siffatta affermazione, infatti,

fondata soltanto sugli obiettivi perseguiti dall'introduzione del coefficiente di leva finanziaria da parte del regolamento n. 575/2013, non prende in considerazione gli obiettivi alla base dell'inserimento, nel regolamento medesimo, dell'articolo 429, paragrafo 14.

117 Da quanto precede risulta che tutti i punti della motivazione rilevati dalla BCE al fine di concludere per l'esistenza di un meccanismo di trasferimento imperfetto in cui il rischio connesso al coefficiente di leva finanziaria ricade sulla ricorrente e, pertanto, per il rigetto della sua domanda volta ad ottenere l'esclusione dal calcolo del suo coefficiente di leva finanziaria delle esposizioni verso la CDC costituite dalle somme che essa è tenuta a trasmetterle sono affetti da illegittimità.

118 Occorre, pertanto, accogliere il terzo motivo della ricorrente e annullare la decisione impugnata, senza che sia necessario esaminare il primo motivo.

Sulle spese

119 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la BCE è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

120 In applicazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico. Da ciò discende che la Repubblica di Finlandia sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione ECB/SSM/2016-96950066U5XAAIRCPA 78/16 della Banca centrale europea (BCE), del 24 agosto 2016, è annullata.

2) La BCE è condannata alle spese.

3) La Repubblica di Finlandia sopporterà le proprie spese.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 luglio 2018.

Firme